

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Eliane Belo da Silva

**A NATUREZA E A FUNÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES
NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA VIGENTE NA SOCIEDADE
BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

Maceió

2009

Eliane Belo da Silva

**A NATUREZA E A FUNÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO CONTEXTO DA
DEMOCRACIA VIGENTE NA SOCIEDADE BRASILEIRA
CONTEMPORÂNEA**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito complementar à obtenção do título de Mestre em Serviço Social, na área de concentração intitulada *Questão Social, Direitos Sociais e Serviço Social*, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas

Orientadora: Prof^ª Dr^ª. Maria Célia da Silva Porto

Maceió

2009

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

S586n Silva, Eliane Belo da.

A natureza e a função dos conselhos tutelares no contexto da democracia vigente na sociedade brasileira contemporânea / Eliane Belo da Silva, 2009.
156 f.

Orientadora: Maria Célia da Silva Porto.
Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Serviço Social. Maceió, 2009.

Bibliografia: f. 146-156.

1. Conselhos tutelares – Brasil. 2. Descentralização – Conselhos tutelares.
3. Democracia. 3. Políticas públicas. I. Título.

CDU: 364.4(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS



FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – MESTRADO

Membros da Banca Examinadora de Defesa de Dissertação da mestranda ELIANE BELO DA SILVA, intitulada: “A NATUREZA E A FUNÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA VIGENTE NA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas em 11 (onze) de novembro de 2009, às 9h30 min. na sala 01 da Faculdade de Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dr.^a Maria Célia da Silva Porto

Orientadora – FSS/UFAL

Profa. Dr.^a Alice Anabuki Plancherel

ICS/UFAL

Prof. Dr. Ivo Tonet

FSS/UFAL

A *Deus*, por me iluminar com sabedoria e dar as condições físicas e intelectuais necessárias para que eu concluísse esta etapa de minha existência.

Aos meus pais, *José Belo da Silva e Maria de Lourdes da Silva Belo*, pela contagiante coragem de viver, pelas preces e apoio que me energizaram, por compartilhar comigo os atropelos, as aflições, as angústias e os momentos de desespero e, acima de tudo, por terem suportado com paciência e compreensão o meu isolamento, a minha ausência e/ou distanciamento, em virtude das intermináveis horas de estudo que passei diante do computador e dos livros. Enfim, por terem implantado em minha vida a semente do saber e, cada um ao seu modo, me incentivado em cada etapa do meu desenvolvimento, fazendo-se presente com amor, compreensão, estímulo e esforço para me proporcionar anos de estudo sem os quais não poderia buscar a verdade e vivenciar este momento. Por isso, juntamente comigo, considero-os vitoriosos na concretização do meu ideal.

AGRADECIMENTOS

É sempre difícil fazer justiça a todos que contribuíram no processo de elaboração de uma dissertação, cuja amplitude envolve tantas pessoas e instituições. Esta é a razão pela qual deixaremos neste momento um agradecimento geral, mas nem por isso menos carinhoso e verdadeiro, a todos aqueles que foram para mim fonte de inspiração, apoio intelectual e ajuda concreta na conclusão deste Curso de Mestrado em Serviço Social. Por isso, agradeço a todos que me apoiaram e incentivaram, dando-me a devida contribuição na realização desta conquista.

Particularizando nosso reconhecimento, gostaríamos de trazer à luz o nome daqueles que mais intimamente nos acompanharam no dia a dia de nossa reflexão. Por isso, agradecemos:

À *Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social*, pela oportunidade de desenvolver esta dissertação e obter um título de grande importância para minha trajetória profissional.

À minha orientadora, *Profª. Drª. Célia Porto*, pela receptividade com que abraçou minhas ideias e por compartilhar comigo seus conhecimentos adquiridos. Pela sua postura crítica, minuciosidade e exigência, que me permitiram atingir um olhar crítico ao interpretar a realidade social. Enfim, considero que seu apoio intelectual foi extremamente importante para apontar o caminho ao meu amadurecimento durante esses meses de estudo.

Aos *Professores do Curso de Mestrado*, os quais sempre atuaram com disposição e compromisso, tornando-se por isso especiais em minha vida.

Aos *colegas do Curso de Mestrado em Serviço Social* que, de meros desconhecidos, tornaram-se amigos, em particular *Iranir de Oliveira*, pelos debates travados dentro e fora da sala de aula e pelo incentivo ao meu desempenho acadêmico.

Aos *familiares*, em especial *Mônica Ferreira, Maria José e Maria do Carmo*, pelo carinho, afeto e incentivo nas horas difíceis desta caminhada.

Aos *amigos* que se fizeram presentes e entenderam minha ausência, em especial *JJ*,

que me apoiou e incentivou, mesmo estando a distância.

À *Secretária da Pós-Graduação, Maria Quitéria da Silva*, e às Bolsistas do Acervo de Serviço Social, *Cristina Gomes, Elisângela dos Santos, Jilyane Rouse Pauferro, Joelma Trajano e Kelyane Maria Pacheco*, pela gentileza, fidelidade e presteza com que sempre atenderam minhas demandas.

Aos *colegas de trabalho*, em especial a Coordenadora de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Saúde, *Maria das Dores Salgueiro*, e a Coordenadora de Frequência, *Josete Lima Peixoto*, pela compreensão e apoio que tornaram possível a realização deste meu objetivo de vida.

Ao *Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Sr. Arnaldo Silva*, por ter sido solidário na investigação da realidade que envolve crianças e adolescentes da cidade de Maceió.

Aos *Conselheiros Tutelares* que me concederam entrevista, pelo acolhimento e por compartilharem suas experiências, saberes, angústias e lutas.

Ao *professor de português, Sidney Wanderley*, pela revisão gramatical e ao professor de inglês, *Jorge Francisco da Silva*, pela tradução.

Enfim, agradeço a todos que direta ou indiretamente me ajudaram e contribuíram na construção desta dissertação e, especialmente, à vida, fonte de infinita inspiração.

EPÍGRAFE

“Quando mais poderoso seja o Estado e quanto mais político seja, portanto, o país, menos se inclinará a buscar no *princípio do Estado* e, portanto, na *atual organização da sociedade*, cuja expressão ativa, consciente de si mesma e oficial é o Estado, o fundamento dos males *sociais* e a compreender seu princípio *geral*. O entendimento *político é político* precisamente porque pensa *dentro* dos limites da política. E, quanto mais vivo e sagaz seja, *mais incapacitado* se encontrará para compreender os males sociais” (MARX, 1995, p. 514).

RESUMO

A presente dissertação possui como objeto de estudo os Conselhos Tutelares enquanto mecanismos jurídico-políticos instituídos pelo Estado brasileiro, visando democratizar a gestão pública e possibilitar a participação de representantes dos movimentos sociais nas políticas sociais governamentais implementadas na área da criança e do adolescente. Nessa direção, tem por objetivo a problematização da relação entre democracia/descentralização/conselhos, a fim de desvelar as estratégias de cariz participativo impostas pelo ideário neoliberal. Para tal propósito, foram utilizadas pesquisas bibliográfica, documental, e de campo, estando a dissertação estruturada em três seções. Desse modo, a primeira recupera sinoticamente os fundamentos sócio-históricos da democracia e suas repercussões na atualidade; a segunda contextualiza a particularidade da formação social brasileira e os pressupostos da descentralização político-administrativa; e a terceira reflete sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares na sociedade brasileira, e particularmente na cidade de Maceió, ressaltando os seus limites e desafios no enfrentamento da questão social na área da criança e do adolescente. Nas considerações finais, constata-se o fato de que as ações desenvolvidas pelos Conselhos Tutelares, no país e na realidade maceioense, não transformam a realidade das crianças e dos adolescentes, mas, contrariamente, colaboram para a manutenção e a reprodução do ideário neoliberal.

Palavras-chave: Conselhos Tutelares - Brasil. Descentralização – Conselhos Tutelares. Democracia. Políticas públicas.

ABSTRACT

The aim of this study is to discuss the Youth Councils as legal and political entities established by the Brazilian State in order to improve public management and ensure the participation of the social movements representatives in governmental social policies created to protect children and adolescents. We have, therefore, focused on the interaction involving democracy, decentralization and councils to analyse the so-called participative strategies imposed by the neoliberal ideologies. The present study consists of three sections: relevant bibliography, documents and field research. In the first section we find a summary of the social and historical aspects of democracy and its present repercussions; the second investigates the formation of the Brazilian society together with the principles of political administrative decentralization, and the third studies the role of the Youth Councils in Brazil, particularly in the city of Maceió, stressing the limitations and challenges posed by the social issues involving children and adolescents. We conclude that the actions carried out by the Youth Councils, both in the country and in the city of Maceió, do not have the power to transform the realities faced by children and adolescents, but just reflect neoliberal ideologies.

Key words: Youth Councils - Brazil. Decentralization – Youth Councils. Democracy. Public policies.

LISTA DE SIGLAS

AALA — Associação Alagoana de Adolescência
ACORDE — Associação Alagoana de Combate e Prevenção ao Uso de Drogas
ADEFAL — Associação dos Deficientes Físicos de Alagoas
AI — Ato Institucional
ALAGOAS — Estado de Alagoas
APAL — Associação dos Professores de Alagoas
AAPPE — Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais
APAE — Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
ARENA — Aliança Renovadora Nacional
BIRD — Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
CEDCA — Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEDECA — Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CIEE — Centro de Integração Empresa Escola
CMDCA — Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA — Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNSS — Conselho Nacional de Serviço Social
CPF — Cadastro da Pessoa Física
CREMAL — Conselho Regional de Medicina de Alagoas
CT — Conselho Tutelar
DAS — Simbologia remuneratória
DASP — Departamento Administrativo do Servidor Público
DNCr — Departamento Nacional da Criança
DNSP — Departamento Nacional de Saúde Pública
ECA — Estatuto da Criança e do Adolescente
FCBIA — Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FDCA — Fórum Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FEBEM — Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FECTAL — Fórum dos Conselhos Tutelares de Alagoas
FIA — Fundo da Infância e da Adolescência
FMI — Fundo Monetário Internacional
FNDCr — Fundo Nacional de Defesa da Criança

FUNABEM — Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNCAE — Fundação da Casa Especial
IA — Instituto de Adoção
IBGE — Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico
INAM — Instituto Nacional de Serviço Social
LBA — Legião Brasileira de Assistência
MARE — Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MNMMR — Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
OAB — Ordem dos Advogados do Brasil
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMEP — Organização Mundial para Educação Pré-escolar
ONU — Organização das Nações Unidas
OSPNES — Organização de Serviços Públicos Não Estatais
PDRE — Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT — Partido dos Trabalhadores
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNBEM — Política Nacional do Bem-estar do Menor
PRP — Partido Republicano Paulista
PRM — Partido Republicano Mineiro
PT – Partido dos Trabalhadores
RA — Região Administrativa
SAM — Serviço de Assistência ao Menor
SAS — Secretaria de Assistência Social
SEMAS — Secretaria Municipal de Assistência Social
SENAC — Serviço de Aprendizagem Comercial
SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência
SGD — Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
SINTEAL — Sindicato dos Trabalhadores do Estado de Alagoas
SUS — Sistema Único de Saúde
UNICEF — United Nations Children’s — Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| SEÇÃO I | |
| OS FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS DA DEMOCRACIA: DA ANTIGUIDADE À ATUALIDADE | 18 |
| 1.1.A democracia e a antiguidade clássica grega | 18 |
| 1.2.A democracia e o pensamento político moderno liberal | 21 |
| 1.3.Democracia contemporânea e sua funcionalidade à lógica do capital | 32 |
| 1.4.Democracia em Marx | 41 |
| SEÇÃO II | |
| DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E DEMOCRACIA NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA | 52 |
| 2.1.A particularidade do processo da formação social brasileira: do descobrimento à mundialização do capital | 53 |
| 2.2.Pressupostos econômico-políticos da descentralização político-administrativa | 73 |
| 2.3.A funcionalidade da descentralização para a democracia: aspectos do debate dominante | 85 |
| SEÇÃO III | |
| A CONDIÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO BRASIL E EM MACEIÓ | 95 |
| 3.1.Da filantropia ao Estatuto da Criança e do Adolescente: trajetória histórica das legislações direcionadas à criança e ao adolescente no Brasil | 96 |
| 3.2.Os pressupostos e a funcionalidade dos Conselhos Tutelares no Brasil e em Maceió | 114 |
| 3.3.A dinâmica dos Conselhos Tutelares na cidade de Maceió | 126 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 143 |
| REFERÊNCIAS | 146 |

INTRODUÇÃO

Esta dissertação realiza um estudo crítico sobre a natureza dos Conselhos Tutelares vigentes na sociedade brasileira contemporânea. Para isso, recupera o debate hegemônico que o legitima seus pressupostos, sua funcionalidade para com o projeto da democracia, além das suas possibilidades e limites no enfrentamento dos desafios que permeiam a política social da criança e do adolescente.

No que tange às suas origens, ressaltamos em princípio que, no Brasil, os Conselhos Tutelares emergiram com a implementação do processo pertinente à democracia, estando de maneira geral respaldados pela descentralização político-administrativa que assegura a participação de representantes dos movimentos sociais nas organizações representativas que atuam nas políticas sociais públicas governamentais de âmbitos municipal, conforme preceitos constitucionais e normativos postos na Constituição Federal de 1988, na Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA) e nas leis municipais, sendo ainda legitimados pela população para propor, acompanhar e monitorar as políticas sociais públicas governamentais na área da criança e do adolescentes.

Particularmente para os apologistas do neoliberalismo, os Conselhos Tutelares são considerados uma verdadeira revolução na Política de Atendimento à Crianças e Adolescentes, uma vez que se tornaram espaços plurais de poder democrático no interior do Estado, constituindo-se nas instâncias responsáveis para assegurar a denominada *Doutrina de Proteção Integral*, destinada à proteção de crianças e adolescentes.

Contudo, do nosso ponto de vista, a mera participação de representantes da classe trabalhadora nos mecanismos jurídico-políticos, a exemplo dos Conselhos Tutelares, não rompe com a estrutura social que historicamente se construiu, e tampouco com as estruturas político-partidárias de cariz autoritário e tradicional. Pelo contrário, entendemos que o atual processo participativo, dinamizado no âmbito da democracia burguesa vigente na sociedade brasileira, vem reforçando a ideologia da classe dominante e, dessa maneira, contribuindo para uma maior corrupção e clientelismo no âmbito municipal, uma vez que não socializa o poder, mas apenas possibilita a segmentos da classe trabalhadora adquirir formalmente uma parcela do poder que até então era de exclusividade do Estado.

Diante disso, entendemos que a suposta dinâmica participativa, desenvolvida nos Conselhos Tutelares, de certa forma enfraquece a organização da classe trabalhadora, além de ho-

horizontalizar e hierarquizar as relações de poder, contribuindo assim para a reprodução do sistema capitalista.

A partir do exposto, cabe salientar que os Conselhos Tutelares, no atual estágio da democracia contemporânea, representam tão somente uma inovação da democracia participativa, em virtude de apenas efetivarem ações pontuais, clientelistas, repressivas e assistencialistas, que inegavelmente garantem alguns direitos, mas de fato contribuem para que a raiz da “questão social” continue intocada, sendo tratada pela via administrativa, escamoteando assim a verdadeira causa que aflige crianças e adolescentes oriundas da classe trabalhadora, as quais são vítimas de um processo desigual originado no âmbito da contradição capital/trabalho.

Tendo em vista a diversidade de enfoques acerca dos Conselhos Tutelares, admitimos o fato de que o nosso objeto de estudo recupera o contexto histórico que legou ao Brasil a instituição desse mecanismo jurídico-político e faz uma reflexão crítica de como os Conselhos Tutelares vem efetivando a Política de Atendimento para crianças e adolescentes.

Ante essas questões expostas de maneira introdutória, é importante destacar que a opção por estudar a dinâmica de ação dos Conselhos Tutelares deu-se em função da minha inserção profissional, respectivamente nas áreas da educação, da saúde e do Judiciário, nas quais pude observar que este instrumento jurídico-político instalado no país, encontra sérios limites para sair da esfera eminentemente normativa e transitar para o campo da implementação efetiva de políticas sociais públicas governamentais.

Assim, as inquietações aqui apresentadas constituem a expressão da insatisfação com as condições de desigualdade social experimentadas nos modos de vida de crianças e adolescentes oriundas da classe trabalhadora.

Motivado por essas preocupações, o nosso estudo possui o seguinte objetivo geral: compreender a dinâmica da democracia/conselhos, visando desvelar as condicionalidades impostas pelo ideário neoliberal ao instrumento jurídico-político da democracia, materializado nos Conselhos Tutelares.

Buscando entender a complexidade de aspectos que permeiam o nosso objeto de estudo, recorreremos de forma geral a diversos autores de diferentes concepções teóricas. Entretanto, importa ressaltar que nosso estudo sugere um tratamento metodológico qualitativo, que por sua vez requer um aprofundamento teórico-crítico da questão que nos propomos a analisar. Diante disso, buscou-se fundamentalmente respaldo no método de investigação da teoria social marxiana, o qual possibilita ao pesquisador apanhar a dinâmica própria do objeto como um todo estruturado, dialético, concreto e numa dimensão de

totalidade entendida como uma unidade contraditória de complexos que detém determinações singulares, particulares e universais imprescindíveis para a apreensão dos determinantes da democracia e de seus mecanismos.

O presente estudo utilizou-se de determinados recursos metodológicos: a pesquisa exploratória que nos proporcionou também a elaboração de um levantamento de dados feitos a partir do estudo de documentos oficiais, aportes jurídicos-legais (leis, decretos e pareceres) e bibliográfico, que tratam da criação dos Conselhos Tutelares e suas dimensões na realidade local. Por sua vez, este levantamento nos possibilitou realizar um estudo empírico e crítico pertinente as categorias fundamentais da temática em foco, objetivando obter elementos suficientes para dialogar com a literatura e realizar as reflexões necessárias.

Quanto à pesquisa de campo, esta ocorreu no período compreendido entre os meses de novembro de 2008 e junho de 2009, através de visitas mensais aos Conselhos Tutelares, objetivando entrevistar os conselheiros tutelares e o Presidente do Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes da cidade de Maceió, com vistas a apreender, descrever, interpretar e estabelecer relações entre o discurso formal – constituído por documentos, leis, textos, entre outros – e a realidade dos Conselhos Tutelares em seus próprios contextos, estabelecendo as conexões com as outras esferas estruturantes da sociedade.

Para coleta de dados, utilizamos as fontes básicas classificadas como fontes primárias (decretos, leis, entre outros) e secundárias (livros, jornais, artigos, entre outros), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e os quatro Conselhos Tutelares da cidade de Maceió, selecionados de forma intencional.

No que se refere à coleta de dados, ressaltamos que ela foi efetivada através de entrevistas semiestruturadas compostas por perguntas fechadas e abertas, com vistas a dar unicidade e eficácia às informações que se pretendia obter. Diante disso, desenvolvemos um pré-teste com a intenção de verificar quais as dificuldades enfrentadas para a realização definitiva das entrevistas com os envolvidos nesta pesquisa, objetivando com isso aperfeiçoar as indagações do questionário definitivo, o qual foi aplicado pela pesquisadora por cerca de 1h (uma hora) com cada conselheiro tutelar entrevistado.

Entretanto, cabe salientar que algumas conversas ocorreram informalmente, por meio de diálogo descontraído, as quais tiveram muita utilidade, pois foi nesses momentos que os conselheiros tutelares falaram mais abertamente dos obstáculos locais, da lógica a que obedecem e das suas percepções acerca do Conselho Tutelar, o que muitas vezes não fazem quando se defrontam com uma conversa gravada. Para explicar tal fato, é importante registrar que para as informações serem fornecidas procuramos estabelecer uma relação aberta e

cordial com os conselheiros tutelares, explicando sobre os direitos de não responder, mas alegando o fato de que caso aceitassem, deveriam responder a todas as questões, sendo seus nomes mantidos em sigilo. Contudo, mesmo assim nos deparamos com dificuldades para realizar as entrevistas, em razão da negação de uma grande maioria dos conselheiros tutelares em concedê-la, bem como da simples indisponibilidade ou receio de se expor.

A análise dos depoimentos concedidos pelos conselheiros tutelares está posta no estudo não sob forma de citações, mas através de comentários acerca da realidade detectada durante a pesquisa. É importante ainda esclarecer que a análise de conteúdo seguiu as orientações da nossa orientadora e da corrente teórica escolhida pela pesquisadora.

Importa também ressaltar que algumas conclusões acerca do resultado da pesquisa não podem ser generalizadas para todo e qualquer contexto social devido ao fato de que as conclusões estão ligadas a um determinado contexto político e social, no caso o município de Maceió. Entretanto, isso não é um empecilho para entender os fatores contextuais (sociais, econômicos, políticos e históricos) que nos permitem refletir sobre o processo de participação democrática em um contexto marcadamente neoliberal.

Mediante o conjunto das informações supracitadas, a apresentação dos resultados e da análise da pesquisa em foco estruturou-se em três seções organicamente vinculadas, acompanhadas de Introdução e Considerações Finais.

A primeira seção, intitulada *Os fundamentos sócio-históricos da democracia: da antiguidade à atualidade*, realiza uma síntese da evolução e dos desdobramentos mais incisivos dos processos sociopolíticos da democracia. Nessa direção, inicialmente analisa o marco legal da democracia, ou seja, a importância que os povos antigos (os gregos) deram à democracia como forma de governo. Em seguida, apresenta uma síntese da época moderna, dando relevo às suas várias denominações e repercussões nas várias formas de governo, enfocando a democracia na contemporaneidade. Por fim, aborda a democracia numa corrente teórica ainda pouco investigada nos meios acadêmicos, ou seja, resgatam-se algumas das teses da democracia a partir do entendimento de Marx, que reflete sobre a Constituição do Estado e da sociedade civil nas relações de poder.

Respalda-se no entendimento de que o elemento chave da democracia é a administração pública, a segunda seção, nomeada *Descentralização político-administrativa e democracia no contexto da formação social brasileira*, caracteriza o cenário brasileiro a partir da colonização até a mundialização do capital. Sequenciando, discute o processo de descentralização político-administrativa das políticas sociais públicas governamentais, instaurado nos anos 80/90 do século XX, que visa estabelecer uma nova relação entre o

Estado e a classe trabalhadora. Por último, analisa a relação intrínseca e orgânica entre democracia e descentralização, segundo a concepção de alguns autores defensores ou contrários ao projeto neoliberal.

A terceira seção, denominada *A Condição dos Conselhos Tutelares no Brasil e em Maceió*, analisa a origem dos Conselhos Tutelares a partir das legislações vigentes na área da criança e do adolescente, problematizando os seus mitos, dilemas, limites e possibilidade.

Nas *Considerações Finais*, reflete-se sinoticamente sobre o conteúdo abordado no âmbito dos três capítulos, resultando em novos elementos para estimular o prosseguimento das discussões teóricas sobre a democracia e os Conselhos Tutelares.

SEÇÃO I

OS FUNDAMENTOS SÓCIO-HISTÓRICOS DA DEMOCRACIA: DA ANTIGUIDADE À ATUALIDADE

Na presente seção, analisamos a categoria teórica que proporciona os fundamentos teórico-metodológicos para a reflexão sobre os Conselhos Tutelares. Para isso, problematizamos o debate dominante acerca da democracia, por intermédio dos processos pertinentes à sua gênese, derivação histórica e desenvolvimento, segundo autores integrantes da corrente liberal/neoliberal e da teoria marxiana. Nessa perspectiva, esta seção está estruturada em quatro subseções estreitamente articuladas, em que a primeira discorre sobre o marco legal da democracia e suas repercussões sociopolíticas na Antiguidade.

A segunda subseção ocupa-se especificamente em demonstrar a ideologia da principal corrente teórica engendrada no processo do desenvolvimento do capitalismo, representada pelo liberalismo, que por sua vez dá sustentação à democracia e aos instrumentos jurídico-políticos instituídos por esse regime político.

Detendo-se especificamente sobre os condicionamentos econômicos e políticos impostos pelos organismos internacionais, a terceira subseção evidencia a funcionalidade da democracia para a legitimidade, manutenção e reprodução do sistema capitalista.

Na última subseção, a exposição se pauta na reconstituição da concepção de Marx sobre a democracia, resgatando a crítica radical realizada por esse autor ao arcabouço político e econômico que a institucionaliza, representado pela emancipação política, além da recuperação dos procedimentos políticos necessários à efetiva eliminação dessa forma de sociabilidade capitalista, caracterizada pela exploração e pela alienação, propondo em contrapartida a verdadeira modalidade de sociedade autenticamente superadora, respectivamente do capital, do Estado e do trabalho assalariado, dada pela emancipação humana.

1.1.A democracia na antiguidade clássica grega

Em sua forma histórica e política, a democracia remonta ao século V a.C., na Grécia Antiga, e mais particularmente a Atenas, cidade considerada por muitos teóricos como o berço da democracia. Entretanto, em Atenas, a democracia existia de fato apenas para os gregos nascidos política e economicamente livres, possuidores do título de cidadania e do privilégio de usufruir dos direitos civis, políticos e materiais, além de participarem do governo, das instituições políticas e das deliberações públicas que aconteciam nas assembleias públicas ocorridas na pólis¹grega. Para Aristóteles, os cidadãos livres possuíam autonomia e poder político.

No tocante, aqueles indivíduos gregos que não possuíam posição socioeconômica, eram considerados escravos, pois por natureza não pertenciam a si, mas a outro homem (os senhores), restando-lhes exercer o labor diário para suprir suas necessidades e principalmente dar a condição estrutural de subsistência aos cidadãos livres. Fica evidente, que os escravos ficavam excluídos da vida pública.

Partindo desse pressuposto, fica evidente que a sociedade ateniense era claramente hierarquizada e estava estruturada no regime escravocrata. De acordo com a *teoria aristotélica da escravidão natural*, a escravidão era uma condição natural, ou seja, uma forma de associação induzida pela natureza. Nessa perspectiva, a escravidão natural não seria injusta, tendo em vista existirem indivíduos inferiores que a natureza dotava de características propícias à servidão.

A partir dessa elucidação, observamos que havia uma nítida separação entre os cidadãos (proprietários de terra e dos meios de produção) e os não cidadãos (escravos, estrangeiros, mulheres, crianças e idosos); em outros termos, percebe-se o caráter discriminatório que configurava a pólis grega. Esta dicotomia de valores configurava a relação dos indivíduos que comandavam (cidadãos) com os que obedeciam (escravos).

No âmbito desta relação marcada pela desigualdade, cabe salientar que entre os cidadãos atenienses, a perspectiva da participação democrática estava comprometida, uma vez que o *status* de cidadão estava associado à propriedade privada. Com isso, fica claro, pois, que nem toda a população ateniense possuía o direito ao pronunciamento acerca de questões relativas à guerra e à paz, às alianças, à condenação e à absolvição de qualquer cidadão, à proposição e votação das leis, à fiscalização das contas públicas, entre outras deliberações.

Especificamente no tocante às leis, estas eram apreciadas pelos peritos (*syngrapheis*) e discutidas pelo Conselho (*Boulè*). Em seguida eram levadas às assembleias públicas popula-

¹ A *polis* grega se refere à cidade-estado ou Ágora, se constituindo em um pequeno território com reduzida população onde todos os habitantes se conheciam e usufruíam de acentuada importância política.

res, nas quais se tomavam decisões comunitariamente visando à coletividade. Observa-se assim que, na Grécia Antiga, o atributo da *democracia participativa direta* era efetivamente exercido, pelo fato de os cidadãos participarem ativa e constantemente do processo decisório nas assembleias públicas, definindo de maneira permanente o destino da pólis (ARISTÓTELES, 2007, p.12). Assim, é possível afirmar que na Grécia Antiga a democracia consolidou-se sob os termos da participação direta dos cidadãos, os quais decidiam sobre todas as questões públicas a partir de uma concepção de cidadania altamente restrita.

Quanto à configuração do corpo político vigente no âmbito da democracia ateniense, salientamos o fato de que ele era constituído exclusivamente por homens que usufruíam simultaneamente da condição de igualdade e liberdade. Entretanto, esta igualdade se manifestava apenas no âmbito político-formal e não no econômico. Em consequência desta suposta condição de igualdade, havia de forma efetiva a desigualdade econômica entre os segmentos sociais constituídos pela aristocracia, pela classe média e pela população urbana e rural. No que se refere à liberdade, esta residia na participação do poder social e destinava-se apenas ao ser humano adulto, proprietário e nascido em Atenas, para através dos direitos políticos, efetivar a vontade coletiva.

Por sua vez, “as mulheres, os menores de idade, os escravos e os estrangeiros tinham sua participação política negada”. Pois, em Atenas os direitos e deveres dos cidadãos estavam conectados à sua posição na polis (HELD, 1994, p.17).

Cabe lembrar, neste ponto que, para Aristóteles, a necessidade de restrição da liberdade e as relações de hierarquia social entre senhor e escravo eram encaradas com naturalidade.

Contudo, naquele momento histórico, o princípio concernente à participação não implicava liberdade individual, mas uma participação contínua do povo no exercício do poder, levando os cidadãos a não cuidarem dos seus interesses pessoais, mas das questões públicas coletivas. Entretanto, essa preferência concedida à dimensão política tinha um limite: por um lado, implicava o aperfeiçoamento da política, por outro condicionava a luta de classes entre ricos e pobres, intrínseca à vida social dos gregos da Antiguidade.

Ante ao exposto, podemos concluir que a democracia na Era Grega mostrava-se extremamente hierarquizada, ou seja, não era totalmente democrática, em virtude da cidadania e da liberdade serem asseguradas apenas aos indivíduos livres, e não aos escravos, que representavam a maioria, mas não possuíam qualquer direito. Fica evidente que o ser humano só era considerado um ser político se atuasse na polis — palco de grandes debates políticos, éticos e filosóficos acerca de qual seria a melhor estrutura para a constituição da pólis.

1.2. A democracia e o pensamento político moderno liberal

A partir do século XVII começaram a ser elaboradas as primeiras formulações teóricas sobre a *democracia moderna*, as quais re referenciaram nos princípios da liberdade e da igualdade e criava a ilusão de que todos os seres humanos são livres e iguais por natureza.

Na Era Moderna, tem destaque o filósofo Maquiavel (1469–1527), considerado o precursor da teoria política do Estado moderno. Dessa forma, diferentemente de Aristóteles, este teórico entendia que o Estado não tinha como função principal assegurar a felicidade e a virtude, mas possuía uma dinâmica autônoma, na medida em que agia politicamente e elaborava leis.

O supramencionado autor entendia que a natureza humana era maligna, pelo fato de o ser humano possuir paixões e instintos negativos, tais como: egoísmo, ingratidão, ambição e maldade, entre outros, além de possuir avidez pelo lucro e só fazer o bem sob coerção. Todas essas características intrínsecas à natureza humana, segundo Maquiavel, geravam um ambiente de anarquia e conflito, os quais deveriam ser enfrentados energicamente pelo poder político.

Movido por este entendimento, Maquiavel propôs a construção de um Estado forte, centralizado, independente da Igreja e dirigido de modo absoluto por um príncipe dotado de inteligência e de inflexibilidade na direção dos negócios públicos.

Depois de Maquiavel ter traçado os primeiros indícios da teoria moderna do Estado, surgem os filósofos jusnaturalistas² do século XVII, representados pelos ingleses Thomas Hobbes (1588 – 1679) e John Locke (1632 1704), que desconstruíram as estruturas fundadas na visão de mundo medieval e impulsionaram o processo de formação do Estado Constitucional. Além destes, tem destaque o suíço Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), que adaptou a ideia de democracia à nova realidade ocidental por intermédio da elaboração da *concepção democrático-burguesa*³ e de um Estado racional legal que criaria uma sociedade unificadora das vontades individuais.

Desse modo, o filósofo Thomas Hobbes em sua obra intitulada *Leviatã*, contraria a tese formulada por Aristóteles fundada no entendimento de que o homem era um ser essencialmente político e apto a viver com os outros em uma sociedade politicamente

² Os filósofos jusnaturalistas fundaram suas doutrinas através da defesa dos direitos naturais do homem e do contrato social, contribuindo assim para a formação do Estado Constitucional que foi plenamente consolidado no âmbito do apogeu do liberalismo político.

³ A *concepção democrático-burguesa* tem por princípio a relação entre liberdade e igualdade jurídica.

estruturada. Através da negação desse pressuposto aristotélico, Hobbes entendia que os homens eram iguais, porém não sociáveis. Para ele, os homens eram, sobretudo egoístas, desconfiados, ambiciosos, irracionais, solitários, embrutecidos, possuidores de uma vida insegura, incerta, sem poder e sem organização, e que através de seus instintos conquistavam tudo que lhes dava prazer e poder.

Na mencionada obra, Hobbes apresenta uma distinção entre estado de natureza e Estado civil.

No *estado de natureza*, os homens nasciam com instintos perigosos, possuíam vícios e maldade, preocupavam-se apenas com os seus próprios interesses e desprezavam os interesses alheios. Desse modo, o estado de natureza correspondia a um estado de destruição, competição, insegurança, incertezas, desconfiança, e propiciava o domínio dos mais fortes (RIBEIRO, 1975, p. 56).

No estado de natureza, os homens “não tinham prazer algum da companhia uns dos outros, mas um enorme desprazer” (RIBEIRO, 1973, p. 56), que implicava um estado de “guerra de todos contra todos”, na busca pelo poder, riquezas e propriedades (RIBEIRO, 1973, p.60). Para o autor em foco, o estado de guerra em Hobbes originava-se a partir de três causas: “o lucro; a desconfiança de uns em relação aos outros; e, a glória – a reputação” (RIBEIRO, 1973, p. 56), que associados à concorrência, à injustiça e à insegurança, não possibilitavam a instauração da paz. A impossibilidade de relações harmônicas no âmbito deste estado pré-estatal, justificava-se pelo fato da inexistência de regras sociais elaboradas para disciplinar as relações entre os homens.

A partir do entendimento de que o homem se apresentava como o artífice de seu destino e não Deus ou a natureza, cabia-lhe entre outras coisas, conhecer sua realidade, buscar os meios para alcançar a paz, a prosperidade e a organização em sociedade, evitando um conflito aberto e a destruição mútua. Em Hobbes, estas desavenças só poderiam ser evitadas se fosse estabelecido um pacto para instituir um poder coercitivo superior que definisse as regras de convívio social e de subordinação política, estabelecendo à paz coletiva no seio da sociedade.

No entanto, Ribeiro (1973), afirma que em Hobbes esse poder só poderia ser instituído quando “uma multidão de homens concordam e pactuam cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser representante) [...]” (RIBEIRO, 1973, p. 63). Dito de outra forma, os conflitos vigentes no âmbito do estado de natureza só seriam efetivamente superados quando os homens transferissem a outrem todos os seus poderes.

Feita tal transferência, se poria fim ao estado de guerra na medida em que os homens passariam a receber segurança do Leviatã, caracterizado por Hobbes como o Deus mortal.

Entretanto, cabe destacar que os homens, ao estabelecerem um pacto para a transferência de poderes a uma assembleia de homens, renunciavam consequentemente o seu direito e se submetiam a um terceiro; com isso reduzia-se toda a pluralidade de vontades a uma única vontade, restando-lhe apenas obedecer às leis impostas pelo soberano que, por mais autoritárias que fossem, ainda assim apresentavam-se mais vantajosas do que a situação da guerra incessante, do desrespeito, do medo e da barbárie.

Destarte, para Hobbes, após o estabelecimento do pacto para a transferência de poderes, o poder soberano passa a denominar-se *Estado Civil*, se constituindo

Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, for instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa (RIBEIRO, 1988, p. 62).

Vale salientar que o Estado Civil foi instituído a partir de dois contratos sucessivos: primeiro, *o pacto de sociedade*, em que os homens decidem viver em sociedade; e, segundo, *o pacto de sujeição*, em que os homens se submetem a um poder comum — o Estado, cedendo toda sua liberdade. Dito de outra forma, a formação do Estado civil resultou de duas forças determinantes no homem: a ânsia de poder que leva à *guerra de todos contra todos* e o medo recíproco do conflito aberto. Dessa forma, para Hobbes, o Estado era uma instituição nascida do temor e destinada a reprimir as forças destrutivas do homem.

Nessa perspectiva, segundo Hobbes, o Estado nasceu não para eliminar a contradição, mas para pôr em prática o contrato social, impondo regras de convívio social e de subordinação política com a finalidade de organizar, preservar e proteger o homem do próprio homem, dando-lhe tão somente segurança, negando-lhe direitos preexistentes e apresentando-se descompromissado com a estrutura macrossocial, em virtude de estar acima das relações sociais.

Assim, fica evidente que Hobbes defendia um Estado autoritário que promovesse um ambiente ordenado, equilibrado e seguro; que impusesse de forma centralizadora, opressora e repressora ordem na vida humana em sociedade. Desse modo, os indivíduos podiam agir livremente apenas sob os olhos do Estado, ou seja, de acordo com a lei. Entretanto, cabe destacar que os súditos tinham o direito de revogar o poder do soberano a qualquer momento, caso este não cumprisse as suas propostas (RIBEIRO, 1973, p. 56-65).

O jusnaturalista John Locke, por sua vez, contribuiu significativamente com a ciência política moderna, pelo fato de ter superado os ideais medievais e ter teorizado sobre a liberdade e a igualdade, além de ter defendido os valores considerados fundamentais e inalienáveis do ser humano, tais como o direito à vida, à liberdade e à propriedade.

Nesse sentido, no âmbito da teorização formulada por Locke, Mello (1973) afirma que no *estado de natureza* “os homens vivem num estágio pré-social e pré-político, caracterizado pela mais perfeita liberdade e igualdade” (MELLO, 1973, p. 84). Partindo desse entendimento, o referido autor entendia que, de maneira abrangente, os homens se diferenciavam entre si pela inteligência, pela racionalidade e pelas capacidades físicas; por possuírem uma natureza boa; por serem movidos por interesses, paixões e valores de juízo inerentes à sua subjetividade; enfim, por serem livres e iguais para dispor e ordenar a própria vida, mas sem infringir a lei, “nem prejudicar a outrem em suas vidas, saúde, liberdade ou propriedade” (FONTES, 1998, p. 385-390).

No entendimento lockiano, cabia ao homem no estado de natureza deter certo poder sobre o outro, apenas no momento em que fosse executar as leis da natureza. Em outros termos, o ser humano possuía legitimidade para aplicar a lei da natureza, mas jamais poderia julgar corretamente o transgressor sem cometer injustiças.

Fontes (1998) assevera que em Locke, a existência dessa lacuna nas relações jurídicas, associado aos conflitos existente no estado de natureza, despertou nos homens a necessidade de viver em uma sociedade regulada por um poder executivo comum, ou seja, careciam de “uma lei estabelecida e aceita mediante o consentimento comum; de um juiz conhecido e imparcial, com autoridade para executar a lei estabelecida; e, por fim, de um poder para apoiar e sustentar a sentença quando justa e dar a ela a devida execução” (FONTES, 1998, p. 496-497).

Conforme Locke, para a devida concretização daquelas condições supramencionadas, fazia-se necessário o estabelecimento de um *contrato social* que exprimisse o consentimento de cada indivíduo e legitimasse uma instância política – o Estado –, caracterizado como uma entidade capaz de elaborar e aplicar leis positivas que colocassem limites à liberdade e disciplinassem os indivíduos para que não invadissem os direitos alheios (segurança, propriedade, dentre outros), mas permitissem a efetivação dos direitos naturais dos indivíduos presentes no estado de natureza, através da imparcialidade e em prol da preservação da harmonia social, da justiça e da equidade.

Estreitamente vinculado à sua concepção de Estado Civil, Locke, passa a advogar a existência do regime representativo, a supremacia da lei e a separação dos poderes (Executi-

vo, Legislativo e Federativo).

Sobre as funções e os limites dos poderes, podemos afirmar que, para Locke, o *Poder Legislativo* era supremo. Contudo, em razão de defender a propriedade e a representação dos interesses, devia interferir o menos possível na ação dos indivíduos. Segundo Locke, o ponto de estrangulamento deste poder encontrava-se na transgressão da função mantenedora da propriedade. Isto significava que, caso o poder legislativo não garantisse efetivamente a proteção da propriedade, ele deveria ser automaticamente destituído. Por isso, vale destacar que o Poder Legislativo era limitado, respectivamente pelos direitos naturais dos cidadãos, pelo consentimento dos homens e pelos bens públicos da sociedade.

No tocante ao *Poder Executivo*, segundo Locke, este poder não podia impor arbitrariamente leis que colocassem em perigo os direitos naturais (a propriedade, a vida e a liberdade) do homem, preexistentes no estado de natureza. Desse modo, a capacidade de construir o consenso era concedida aos governantes somente sob a condição de que eles exercessem o poder dentro dos limites estabelecidos.

No que diz respeito ao *Poder Federativo*, para Locke, este deveria agir preferencialmente diante de questões referentes à ordem externa, à guerra, à paz, e às transações e alianças estabelecidas, para evitar as desordens.

Aqui interessa reter que, caso a sociedade política – o Estado Civil – não assegurasse os direitos naturais aos indivíduos, estes teriam o direito de resistência, ou seja, direito à desobediência civil e à destituição de qualquer governante que utilizasse a força em prol de interesses particulares e não da coletividade.

Na esteira da teorização lockiana, é pertinente destacar que “o fim maior e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade” (MELLO, 1973, p. 495), que surge a partir do momento em que o homem agregou a força abstrata do seu trabalho nos recursos da natureza, objetivando retirar desta algo para sua subsistência. Sendo assim, este autor entendia que “o trabalho é o fundamento originário da propriedade, ele provoca a diferença de valor em tudo quanto existe” (MELLO, 1973, p. 86).

Segundo Locke, a propriedade deve ser preservada e resguardada pelo Estado, em virtude de resultar do esforço individual (trabalho) que cada indivíduo realizou ao retirar do bem comum, deixado por Deus, a fatia que lhe devia caber para concentrar posses e acumular riquezas para além das suas necessidades básicas. Em outros termos, isto significava que, em Locke a propriedade não era apenas a posse de bens, mas um conjunto de direitos civis e políticos, incluindo o direito a essa posse e o fundamento da liberdade. Assim, para este

filósofo, respectivamente a propriedade privada, a desigualdade social e os conflitos sociais só poderiam ser solucionados com a intervenção de um poder político (Estado) que possibilitasse a liberdade e a igualdade.

Na trajetória do pensamento jusnaturalista após Locke, destacam-se as formulações do suíço Jean-Jacques Rousseau, se peculiarizando por fazer a revitalização dos ideais democráticos no interior das concepções liberais.

Para Rousseau, no estado de natureza os homens nasciam livres, eram naturalmente bons, viviam em harmonia, eram solitários, ociosos e não sociáveis, distinguindo-se dos animais pela sua liberdade de se aperfeiçoar e pelo fato de serem um ser racional dotado de sentimentos. Assim, na concepção rousseauiana, o estado de natureza era um estado de satisfação plena e comum, ou seja, um espaço acolhedor, criado para servir ao ser humano que não vivia em competição e tampouco tinha autoridade sobre seus semelhantes. Segundo Rousseau, os indivíduos somente passaram a adotar um comportamento hostil devido à sociedade tê-los corrompido e imposto limites às condições naturais de felicidade humana.

No que diz respeito ao contrato social, para o autor em foco, este recurso jurídico foi instituído a partir do momento em que foram surgindo novas necessidades humanas. Nas palavras de Rousseau, o contrato social estabelece as “condições de possibilidade de um pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganham, em troca, a liberdade civil” (NASCIMENTO, 1973, p. 195-196). Nesta definição, fica evidenciado que, conforme Rousseau, o contrato social era uma forma de legitimar todas as forças da sociedade, possibilitando, em consequência, a constituição de um corpo moral e coletivo formado por todos os membros da sociedade. Este corpo moral e coletivo denominava-se *corpo político*, o qual só adquiria vida se fosse estabelecido entre os indivíduos de forma voluntária e representasse a *vontade geral*.⁴ Quanto à condição para que esta aceitação não fosse infringida, ela assentava-se no fato de que os indivíduos deveriam estar presentes em todas as deliberações que fossem tomadas.

Contudo, Rousseau realiza uma crítica radical ao contrato social elaborado à época da formação da civilização, alegando que ele apenas conferia poder político a determinado grupo, que o exercia sobre todos os demais membros, impondo conseqüentemente medidas inúteis e descabidas aos cidadãos. Assim, conforme o autor, a legitimidade do poder do povo migrou para o Estado, o qual instituiu leis, orientadas sob um ponto de vista meramente

⁴ A expressão *vontade geral* constitui a categoria central da concepção política e filosófica de Rousseau. A ideia intrínseca a esta categoria teórica é a de que cada indivíduo aceita um contrato, abdicando, no entanto, de sua *liberdade natural* em favor de uma *liberdade civil* segundo a qual nenhum homem deve obediência a outro homem, mas sim a uma *vontade geral*, expressa numa legislação de base igualitária.

lógico-formal, que camuflavam os antagonismos sociais e levavam os cidadãos a aceitarem passivamente as normas governamentais, e a não perceberem que o contrato social envolvia partes desiguais entre si, não apenas na esfera econômica, mas também na esfera política.

Partindo desse entendimento, o referido autor entendia que a instituição de um novo contrato social daria início à formação do Estado Civil, enquanto uma instituição designada para recuperar determinados problemas, a exemplo da estabilidade das relações humanas; da reversão do estado de caos que emergiu com a propriedade privada; da regulação e organização da vida em sociedade; da viabilização de mecanismos institucionais e jurídicos que garantissem a organização política da sociedade e certa igualdade entre os indivíduos; e, acima de tudo, da superação da desigualdade natural, moral ou política, que mantinha privilégios de uns em detrimento de outros.

Nesses termos, para Rousseau, o resgate da condição natural de liberdade e igualdade constituía um valor muito importante, e somente seria efetivado através do contrato social, desta vez pautado em um procedimento racional e constituído com base na vontade livre e consciente de cada indivíduo, devendo por isso ser assegurada juridicamente, ou seja, através da lei.

Em face ao exposto, podemos observar que, na perspectiva rousseauiana, não podia haver democracia se esta não fosse implementada de maneira direta, isto é, através da participação popular na elaboração, aprovação e ratificação das leis, e no ato da vontade geral, sendo esta uma expressão do soberano que determinava a função do Estado. Para isso, a vontade geral não podia ser representada, mas exercida diretamente pelo povo. Nas palavras de Rousseau:

É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar, em absoluto não é lei. O povo inglês pensa em ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento, uma vez que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso, que dela faz, mostra que merece perdê-la (ROUSSEAU, 1983, p. 108).

Fica evidente que, para Rousseau os cidadãos jamais poderiam ser representados, e caso isso ocorresse, seria efetivada apenas a vontade particular e não a vontade geral. Todavia, naquele momento histórico, o autor já tinha plena consciência da dimensão idealista de suas proposições, admitindo o fato de que “jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira” (ROUSSEAU, 1983, p. 84). Para ele, a impossibilidade de manutenção de uma autêntica democracia ocorria devido à cooptação realizada pela ideologia burguesa, ao

elaborar mecanismos institucionais e jurídicos, tais como os relativos à igualdade jurídica, à publicidade e à transparência nos atos dos representantes e das instituições políticas. Diante disso, o autor em foco entendia que para a democracia ser plenamente efetivada, era necessário a existência da igualdade econômica entre as classes em todos os níveis.

Com esse entendimento, Rousseau ultrapassou as limitações elitistas do liberalismo clássico e introduziu uma concepção radicalmente democrática, pelo fato de entender que o poder vem do povo, além de defender a instituição de um Estado democrático de direito.

Após a recuperação das formulações teóricas de Maquiavel, Hobbes, Locke e Rousseau, admitimos o aspecto de que, de forma geral, a democracia na Era Moderna adotou como referência o pensamento político dos junaturalistas, com vistas a dar sustentação às idéias liberais. Estas, por sua vez, tinham como objeto reconhecer a liberdade e a igualdade individuais, mas assentadas num patamar jurídico-político-formal que considerava todos os homens iguais perante a lei e, por conseguinte, sem contemplar a eliminação das desigualdades originadas no bojo da contradição capital/trabalho.

Nesse sentido, podemos assegurar sem dúvida que, no processo de constituição do liberalismo⁵, ocorrido no século XVIII, a *democracia liberal* continuava considerando a liberdade e a igualdade como valores imanentes. Em outros termos, este ideário entendia que os seres humanos eram portadores de direitos naturais anteriores a sua sociabilidade, sobressaindo-se dentre eles o direito à propriedade.

Contudo, o liberalismo se constituiu uma corrente teórica que não possuía uma ideologia democrática. Contrariamente, foram as circunstâncias históricas que conduziram as idéias democráticas a se infiltrarem no pensamento liberal. Em outros termos, foi o liberalismo quem contribuiu para legitimar a democracia, no âmbito das contradições e antagonismos presentes na relação capital/trabalho do final do século XVII e início do século XVIII. Na literatura específica, este período é comumente denominado de *Era das Revoluções* — dentre elas, sobressaindo a Revolução Francesa, deflagrada de 1789, que tinha como lema a constituição de uma ordem capitalista e pela instauração de um Estado Liberal. Este último deveria possuir como função principal a limitação da ação do Estado na vida social, ou seja, teria como objetivo precípua a instituição de um Estado jurídico no qual a liberdade de cada um pudesse coexistir com a dos outros, segundo um conjunto de leis expressas em um Código

⁵ O liberalismo se constitui uma corrente teórica originada no seio das revoluções liberais burguesas, a exemplo da Revolução Industrial Inglesa, ocorrida no século XVII, originando o *liberalismo econômico*, que defendia a propriedade e a iniciativa privada, e da Revolução Francesa, ocorrida no século XVIII, que contribuiu para a emergência do *liberalismo político*, preconizando um Estado mínimo. Nesse sentido, pode-se admitir que a democracia coincide com o liberalismo político, ainda que não coincida necessariamente com o econômico.

ou em uma Constituição.

Nesse sentido, podemos salientar que o liberalismo surge para efetivar os seguintes objetivos: reduzir a ordem social regressiva de caráter religioso; dar funcionalidade ao ordenamento jurídico, garantindo a estabilidade das normas legais e do Direito; e assegurar a propriedade e a iniciativa privada, através do livre mercado. Este último objetivo implicava a liberdade de produzir e comercializar sem a interferência do poder político, visando tão somente impulsionar o desenvolvimento do modo de produção capitalista, o qual pressupunha uma sociedade em que a produção da mercadoria deveria ser uma regra social dominante.

Desenvolvendo-se à luz desses objetivos, o liberalismo impulsionou a denominada *Era do Capital*, que por sua vez passou a reger as necessidades de um novo mundo, através da consolidação dos ideais liberais de liberdade. Entretanto, vale ressaltar que essa liberdade advogada pelo ideário liberal deveria estar fundamentalmente voltada para o desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, para o desenvolvimento industrial. Por conseguinte, a liberdade ocorria apenas na esfera jurídico-política, ou seja, apenas na esfera da lei de um Estado Democrático de Direito. No contexto liberal, esta modalidade de Estado surge como uma forma de oposição ao Estado de Polícia, e decorre de ideias e conceitos tipicamente liberais, que pretendiam assegurar a observância do princípio da legalidade e da generalidade da lei, visando ainda assegurar alguns direitos fundamentais, através de dispositivos constitucionais garantidos pela Constituição, os quais são destinados a todos os cidadãos sem discriminações de classe, sexo, religião, raça etc. Contudo, este Estado possibilita aos indivíduos apenas igualdade de identidade e não elimina as desigualdades engendradas pelo sistema capitalista.

Nesse sentido, o Estado Liberal é justificado como o resultado de um acordo entre indivíduos inicialmente livres que convencionaram estabelecer os vínculos estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura. Esta modalidade de Estado foi aguerridamente defendida por Adam Smith⁶, o qual entendia que cada homem era o melhor juiz de seus interesses, devendo por isso ter plena liberdade de promovê-los segundo a sua vontade, sendo condenável qualquer intervenção estatal na “questão social”.⁷ Isso implica

⁶ O autor Adam Smith é considerado o fundador do liberalismo, no contexto do Estado Moderno. O referido autor vivenciou uma sociedade dominada pelos resquícios feudais, cercamentos de terras, colonialismo, escravismo e forte intervenção estatal, que ditava as normas de comércio e de produção, o que o levou a propor um modelo de ação política que superasse essas limitações.

⁷ A *questão social*, aqui entendida como a contradição elementar do ordenamento capitalista, não consistia em motivo de intervenção estatal para o ideário liberal, no sentido da implementação de políticas públicas de maneira contínua e sistemática. Um exemplo desse consenso encontra-se nas palavras do liberal brasileiro Rui Barbosa, ao admitir o fato de que “o Estado não devia intervir na ‘questão social’ a não ser para manter a ordem” (FAORO, 1975). É nesse sentido que os especialistas da política social admitem o fato de que, no contexto do liberalismo, a *questão social* se constituía em “caso de polícia” e não de políticas sociais públicas governamentais.

dizer que todos os problemas resultantes da relação entre capital e trabalho deveriam ser regulados pelo mercado, portanto, livre de limitações estatais.

O autor Adam Smith (1985) admitia que para a sociedade alcançar a prosperidade, deveria haver uma restrição da regulação externa. Por isso, propunha a liberdade e a igualdade dos homens no mercado, por entender que os homens eram livres e iguais para disputar sua ascensão ou fracasso, defendia ainda a existência de um Estado não intervencionista, ou seja, que não interferisse na economia ou interviesse apenas no inevitável, contribuindo assim para o pleno desenvolvimento econômico e o bem-estar da sociedade.

Esses pressupostos gerais defendidos por Smith designavam a ação do denominado princípio da “mão invisível”,⁸ ou seja, a pressuposição de que a economia devia funcionar sem qualquer regulamentação social direta. Nesse sentido, o autor destacava que numa sociedade capitalista o mercado deveria se constituir na instância suprema, ao admitir que:

É por negociação, por escambo ou por compra que conseguimos uns dos outros a maior parte dos serviços recíprocos de que necessitamos. Da mesma forma, é essa mesma propensão ou tendência a permutar que originalmente gera a divisão do trabalho, e, assim, o mercado (SMITH, 1985, p.50).

Desse modo, o Estado Liberal, defendido por Smith devia possuir apenas três funções fundamentais: “a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada” (SMITH, 1985, *apud*, BOBBIO, 1993).

As funções do Estado Liberal, defendidas por Smith contribuía para uma produção capitalista desigual e classista, não condenando a propriedade privada, mas representando uma intervenção residual a serviço dos interesses do capital. Para isso, criou instituições e instâncias autônomas a fim de dar voz ativa aos cidadãos nas decisões políticas e coibir os excessos do poder central. Entretanto, os únicos beneficiados continuavam sendo a classe dominante e o capital.

Corroborando as idéias difundidas pelo economista Adam Smith, Stuart Mill – fundador do liberalismo moderno – defendia que o mercado deveria regular as relações sociais. Para ele, apesar de todos os indivíduos serem legalmente livres, de fato a liberdade era alcançada unicamente pelos indivíduos economicamente bem-sucedidos, enquanto a clas-

⁸ O princípio da *mão invisível* foi introduzido por Adam Smith em sua obra *A Riqueza das Nações*, para descrever como, numa economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora do interesse comunal, a interação dos indivíduos resultava numa ordem, tal se houvesse uma ‘mão invisível’ que os orientasse.

se trabalhadora ficava desassistida e sem as mínimas condições de existência.

Contudo, no decorrer do desenvolvimento capitalista, os ideais liberais sofreram transformações e tiveram de se adaptar às novas exigências da realidade social, que por sua vez requeriam cada vez mais igualdade jurídica e política para solucionar as precárias condições de vida da classe trabalhadora. Isso, sem dúvida, foi significativo para o liberalismo se tornar mais democrático no mundo contemporâneo.

A partir dessas mudanças ocorridas nos princípios do ideário liberal, Netto (1990) salienta que “a teoria liberal recolhe as demandas democráticas num arcabouço teórico-prático que as repõe sobre um patamar restrito” (NETTO, 1990, p.14). Dito de outra forma, o autor admite que o liberalismo abriu as portas para algumas reivindicações universalistas. Nessa concepção, entendemos que o liberalismo possibilita uma igualdade entre os homens, mas num nível jurídico-formal; o que não assegura uma igualdade real, ou seja, uma igualdade do gênero humano em todas as suas esferas.

Neste ponto da nossa exposição, salientamos o aspecto de que, a partir das revoluções burguesas do século XVIII, ocorridas por intermédio da expansão do liberalismo e das transformações dos setores sociais, políticos, jurídicos e dos movimentos democráticos vigentes nos séculos XIX e XX, a democracia foi instaurada. Em razão deste fato, este regime político pode ser entendido como um aperfeiçoamento do Estado Liberal, o qual necessariamente não se apresenta democrático, mas com a função social de reproduzir o sistema capitalista.

Assim, na dinâmica capitalista, podemos afirmar que a democracia é compatível e condicionada aos objetivos liberais, pelo fato dela defender a liberdade e a igualdade de oportunidade – proposta originariamente pelo liberalismo –, além de defender os direitos individuais dos cidadãos e contribuir para a concentração de poder nas mãos da classe dominante.

Nesse sentido, a democracia, no contexto do liberalismo, se constitui o regime que, por um lado prevê a igualdade jurídica e a igualdade das oportunidades; por outro permite que o governo seja exercido por cidadãos – quer diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Assim, os ideais liberais e o método democrático vieram gradualmente se combinando de modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade.

Em síntese, podemos afirmar que a democracia é compatível e condicionada aos objetivos liberais, pelo fato de defender simultaneamente a liberdade e a igualdade proposta pelo liberalismo, e os direitos individuais dos cidadãos.

1.3. A democracia contemporânea e sua funcionalidade à lógica do capital

No debate sobre a democracia, vigente no contexto do capitalismo contemporâneo, identificamos diversos enfoques e algumas nomenclaturas concedidas a esta categoria, a exemplo da democracia direta, da democracia representativa e da democracia participativa.

Dentre os autores que se sobressaem nesse debate, salientamos o francês Touraine (1994), que defende a soberania popular e a liberdade. Afirma ele que para o efetivo desenvolvimento da democracia, alguns elementos são indispensáveis, a exemplo da igualdade dos direitos sociais, da representatividade e da cidadania. O autor ressalta também que a democracia é uma expressão política que contribui para a construção de um espaço que possibilita aos sujeitos sociais se autoorganizarem na defesa das liberdades públicas e privadas, além de interagir nos processos de decisão das políticas, em vigor no âmbito das representações institucionais.

Dessa forma, para este autor, a democracia se constitui, antes de tudo, “o regime político que permite aos atores sociais formar-se para agir livremente” (TOURAINÉ, 1994, p. 345). Prosseguindo em sua reflexão, admite que a democracia “possibilita o acesso dos dominados à ação e ao poder político” (TOURAINÉ, 1998, p.47).

Contudo, o autor entende que a democracia pode ser um instrumento de manipulação e de legitimação de atos controversos, exercidos pela classe dominante, a qual pode impor suas convicções e vontades políticas com vistas a manter o sistema capitalista. Por isso, para Touraine, a democracia nunca é totalmente neutra; “o que dá tonalidade popular à ideia democrática é que esta opõe um princípio de igualdade às desigualdades sociais” (TOURAINÉ, 1996, p.88-89). Do seu ponto de vista, apesar de a democracia ter introduzido os princípios da liberdade e da igualdade, “a história mostra a separação dos princípios da soberania popular e dos direitos do homem” (TOURAINÉ, 1994, p. 343-344).

O autor destaca ainda que “não há democracia se os governantes não prestam contas ao povo e se não se submetem à decisão dos eleitores e ao julgamento da lei” (TOURAINÉ, 1998, p. 293). Entretanto, ressalta o aspecto de que este regime não deve se apoiar apenas nas

leis, mas, sobretudo permitir a expressão e a participação do indivíduo ou do grupo. Nesse sentido, Touraine defende que, “para de fato um governo democrático ser instalado, deve-se combater o poder absoluto da classe dominante e o individualismo, representar os interesses da maioria e respeitar os direitos cívicos, sociais e culturais” (TOURAINÉ, 1994, p. 26).

Dando prosseguimento à discussão sobre democracia predominante entre os autores de base liberal, ressaltamos as diversas concepções elaboradas por Schumpeter (1883-1950), que a concebe como:

Um método político que uma nação usa para chegar a decisões [...]; um governo aprovado pelo povo [...]; o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizar o bem comum, fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo[...]; e livre competição pelo voto livre [...] (SCHUMPETER, 1984, p. 305, 308, 313, e 338).

De forma geral, segundo o supramencionado autor, a democracia nada mais é do que a competição pelo voto entre as elites, descartando-se assim todas as possibilidades de transformação social via processos democráticos. Nesse sentido, a democracia não permite que “o povo realmente governe; significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo” (SCHUMPETER, 1984, p. 308).

Desse modo, a democracia representa fundamentalmente “um método político, um arranjo institucional para se alcançar decisões políticas – legislativas e administrativas –, e, portanto, não pode ser um fim em si mesmo, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas” (SCHUMPETER, 1984, p. 304).

Tendo em vista a existência desse contexto assaz contraditório à plena concretização dos princípios democráticos, Schumpeter (1984) propõe a instauração da denominada teoria minimalista

Que confere à democracia feições de um mercado, na medida em que permite a livre competição pela liderança. Em outros termos, a democracia só possibilita um mínimo de liberdade de escolha nas mãos do povo, que tem por função legitimar os indivíduos que assumem o poder. E nos faz refletir sobre dois conceitos que são fundamentais na política contemporânea. O primeiro traz para a discussão a necessidade da participação política ativa de todos os cidadãos numa esfera pública de deliberação, em pé de igualdade; e o segundo releva a questão da apatia política ou da não participação nas questões políticas como um direito a ser respeitado.

Fica evidente que esta teoria, por um lado, apresentar-se como um institucional de to-

mada de decisão política, e, por outro, promover um mínimo de liberdade de escolha e de participação popular, que permite aos sujeitos manifestar suas propostas e objetivos, ou seja, participar da vida política.

Para o autor em foco, a democracia somente se realiza num ambiente plenamente democrático, uma vez que ele estimula a concorrência entre os políticos, ou seja, “a concorrência livre pelo voto livre” dos eleitores e pelo controle institucional. Em seguida, prossegue afirmando que a competição pelo voto dos eleitores e pelo poder conduz à democracia a “ter uma feição de um mercado, tal como na esfera econômica” (SCHUMPETER, 1984, p. 336). No entanto, no âmbito do mercado político, apenas os cidadãos politizados e especializados na política, alcançam efetivamente o poder.

Diante dos aspectos acima delineados, entendemos que para o autor em foco, a democracia fundamenta-se nos princípios do liberalismo e consiste em um método de escolha de representantes ou uma forma de governo que privilegia o elitismo político. Em outros termos, a democracia incentiva a competição entre as elites com vistas a garantir as liberdades individuais e sociais, fortalecendo e legitimando o processo de emancipação jurídica e política, entendidos como fundamentais à manutenção da sociedade capitalista.

Introduzindo a reflexão sobre as diversas modalidades de democracia, salientamos a democracia direta e indireta. No que diz respeito à *democracia direta*, podemos afirmar que é a forma de organização na qual todos os cidadãos exercitam o poder democrático, elaborando, administrando e julgando as leis. Ou seja, é o tipo de democracia no qual o povo exerce todos os poderes ao mesmo tempo. Neste tipo de democracia, os cidadãos não delegam os seus poderes de decisão a terceiros.

Para Bobbio (2000), a democracia direta “supõe o exercício do poder político pelo povo, reunido em assembleia coletiva, visando elaborar, administrar e julgar leis” (BOBBIO, 2000, p.54). Entretanto, para este autor, no atual sistema capitalista, esta modalidade de democracia torna-se impraticável pelo fato de as regras do jogo democrático serem determinadas pela classe dominante, enquanto representante legítima do capital.

No que diz respeito à *democracia indireta* ou *representativa*, esta se constitui uma forma de governo em que o povo, através de eleições periódicas, escolhe as pessoas que irão representá-lo, para em seu nome tomar as decisões políticas de seu interesse e conduzir o Estado na efetivação dos direitos. Em outros termos, esta modalidade de democracia consiste naquela pela qual o povo, não podendo dirigir o Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade da questão social, outorga as funções de governo aos seus representantes eleitos periodicamente.

Para Schumpeter (1984), a democracia representativa é caracterizada como um modelo de governo produzido e aprovado periodicamente pelos cidadãos para viabilizar decisões políticas, ou seja, se constitui num regime político que possibilita à população escolher e outorgar, através do processo eleitoral, líderes da elite política para serem seus representantes e agirem em seu benefício. O autor enfatiza ainda que, apesar de a população escolher os seus representantes, ela não exerce o poder e tampouco decide sobre as questões de interesse coletivo, cabendo-lhe apenas aceitar passivamente as regras do jogo democrático. Em outros termos, os cidadãos possuem um mínimo de envolvimento político ou até mesmo uma total incapacidade de discutir problemas políticos, os quais ficam restritos à elite política eleita (SCHUMPETER, 1984, p.308, 309, 336-355).

Uma abordagem singular acerca do fenômeno pertinente à democracia encontra-se em Dahl (1997), defensor, respectivamente, do pluralismo, da democracia representativa e da poliarquia⁹. De maneira abrangente, esse autor concorda com Schumpeter (1984) quando este defende a democracia como uma forma de governo entendida como “um ideal não alcançado”. Nesse sentido, em suas obras ele dá ênfase à competição política, à igualdade, à soberania popular e à participação, em razão de entender que tais princípios ampliam a democracia e possibilitam que o cidadão exerça um “relativo grau de controle sobre seus representantes” (DAHL, 1997, p. 29-31).

Vale ressaltar, contudo, o fato de que quando o autor se refere à expressão “relativo controle”, por um lado, quer enfatizar que isso ocorre em virtude de os cidadãos serem pouco informados e facilmente induzidos a fazer escolhas políticas contrárias aos seus interesses; por outro, quer salientar o aspecto de que as elites políticas são altamente racionalistas e capazes de agir de forma consistente para alcançar seus objetivos e reprimir seus adversários.

O autor ainda reconhece que a democracia deve ir além do direito ao voto, ou seja, para instaurar um governo democrático requer instituições políticas; participação efetiva dos governados no governo; conscientização política da população; e o direito de tomar decisões segundo os interesses pessoais. Enfim, a democracia “deve, sobretudo englobar o direito à liberdade de organização” (DAHL, 1997, p. 11,29-31).

Dahl advoga que a democracia é um processo de seleção de lideranças. Contudo, rejeita que a exclusividade dessa liderança deve ser exercida pelas elites, uma vez que, para ela, a

⁹ A poliarquia consiste no governo das múltiplas minorias, em que a soberania reside numa coletividade ampla e autônoma, mas ligadas mutuamente por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político. Em outros termos, este regime político consiste em um sistema político com sufrágio amplo e garantia de liberdades de expressão e de formação em participar de organizações, liberdades e oportunidades individuais, acesso à informação, eleições livres e competição dos líderes pelo apoio dos eleitores (DAHL, 1997).

democracia é ancorada num complexo processo de consensos que determinam os parâmetros da vida política. Em seguimento, prossegue afirmando que na democracia de sua época, havia uma discrepância entre a igualdade social, a liberdade individual e o pluralismo político. Segundo ele, a existência dessa discrepância devia-se ao fato de ela impossibilitar a ultrapassagem dos limites da política (DAHL, 1997, p. 14). Daí a democracia ser essencialmente constituída por "relações estratégicas, oriundas dos atores em conflito" (DAHL, 1997 [1972], p. 21), ou seja, por um grupo político que, para permanecer no poder, prefere reprimir a tolerar seus adversários. É por essa razão que o autor rompe com a teoria da modernização, devido a esta ser considerada uma teoria sem sujeitos sociais.

Face ao exposto, pode-se afirmar que a democracia representativa enfrenta uma crise de legitimidade e credibilidade. A primeira diz respeito ao fato de que os indivíduos entendem que seus representantes atuam de maneira distanciada da realidade local à qual pertencem; a segunda ocorre pelo fato de não cumprir as promessas e as alianças casuísticas. Desta feita, o que de fato vem sendo legitimado é a autoridade governamental e a mínima participação da classe trabalhadora nas decisões governamentais.

Em virtude de o modelo de democracia representativa já não responder efetivamente aos anseios da sociedade e de a democracia direta mostrar-se inviável, emergiu a *democracia participativa* ou *semidireta*, que não suprime os representantes, mas convoca a população para participar da cena política e das políticas sociais públicas governamentais, instituindo o "terceiro setor"¹⁰ no processo de responsabilização social. Assim, a democracia participativa ou semidireta utiliza-se de diversos mecanismos, a exemplo do plebiscito (consulta ao povo antes de uma lei ser constituída, de modo a aprovar ou rejeitar as opções que lhe são propostas), do referendo (consulta ao povo após a lei ser constituída, em que o povo ratifica ou embarga a lei já aprovada pelo Estado), da iniciativa popular, da audiência pública e das consultas, os quais proporcionam ao povo uma participação direta nas questões políticas.

Prosseguindo a discussão sobre democracia semidireta ou participativa, enfatizamos o autor Held (1987), que ressalta o aspecto do modelo democrático participativo somente poder se efetivar se os sujeitos se tornarem, respectivamente, "autoconscientes, autoreflexivos e autodeterminantes, tanto na vida pública quanto na vida privada" (HELD, 1987, p. 242). Segundo o autor, esta autonomia livraria a democracia participativa das restrições impostas

¹⁰ Para o autor Montañó (2007), o "terceiro setor" é constituído pelas organizações não governamentais, organizações sem fins lucrativos, fundações empresariais, empresa cidadã, instituições filantrópicas e a imensa e imensurável "atividade voluntária". No âmbito da democracia liberal brasileira instituída nos anos 90, o "terceiro setor" se constitui "um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidade) para a função social de resposta à 'questão social', segundo os valores da solidariedade local, da autoajuda e da ajuda mútua" (MONTAÑO, 2007, p. 186).

pela apropriação privada do capital.

Desta feita, Held considera a autonomia como ponto primordial. Afirma o autor: “o princípio da autonomia levaria os indivíduos a serem livres e iguais, para gozarem de direitos e oportunidades participativas iguais, à base de um acordo substantivo e duradouro entre liberdade e igualdade” (HELD, 1987, p. 244-245).

Para o mencionado autor, a *autonomia* envolve, sobretudo,

[...] a capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir de acordo com diferentes linhas de ação tanto na vida privada quanto na pública. [...] O princípio da autonomia pode ser afirmado como se segue: os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas; ou seja, eles deveriam gozar de direitos iguais [...] para especificar a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis para eles, na medida em que não definam esta estrutura de modo a negar os direitos de outros (HELD, 1987, p. 244-245).

Além do princípio pertinente à autonomia o autor chama a atenção para o princípio da igualdade que, para ele, corresponderia à condição em que

[...] as pessoas deveriam ter, pelo menos, a quantidade mínima de recursos exigida para o exercício de seus direitos, recursos que poderiam estar disponíveis, entre outras coisas, por meio de uma renda garantida para todos os adultos, independente de estarem envolvidos no trabalho assalariado ou no trabalho doméstico (HELD, 1987, p. 265).

Nesses termos, fica evidenciado que, para Held (1987), se não houvesse igualdade, o processo democrático de tomada de decisão ficaria limitado. Desse modo, este autor entende que somente a liberdade e a autonomia reduziriam as desigualdades sociais. Decorrente desse entendimento, defende a hipótese de que o modelo democrático só se efetivaria se por um lado a desigualdade social e a desorganização social e política fossem eliminadas; e, por outro se a autonomia do cidadão fosse valorizada.

É nesse sentido que Held (1987) entende que a democracia implica um processo dual exigir uma divisão de responsabilidades entre Estado e sociedade. No âmbito dessa divisão, ao primeiro caberia assegurar a igualdade formal, através de um aparato jurídico-político que assegure a justiça social. Quanto à segunda, esta deveria “passar por um processo de transformação” (HELD, 1987, p. 258). Desse modo, fica evidente que, no modelo democrático, “tanto o Estado quanto a sociedade deveriam ser transformados” (HELD, 1987, p. 255).

Prosseguindo a discussão sobre democracia, salientamos o autor Poulantzas (1980)

que também pode ser considerado um representante da *democracia participativa*. Para ele, a democracia participativa teve um grande impulso no bojo das convulsões políticas ocorridas no final dos anos 60 do século XX. No contexto dessas transformações políticas e sociais, o autor destaca que a democracia exigia “amplas alianças com movimentos sociais, dadas pelo fortalecimento das bases locais e, conseqüentemente, pelo aprimoramento da democracia direta” (POULANTZAS, 1980, p. 302-303). Nesta ótica, a democracia não se limita à seleção de líderes políticos, mas, sobretudo, implica a participação dos indivíduos nas decisões coletivas.

Concordando em princípio com Held (1987), Poulantzas (1980) propõe, por um lado, a democratização do Estado. Para ele, isto consistiria em tornar o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais abertos e responsáveis. Por outro lado, advoga a democratização da sociedade, para que, através das lutas sociais, as reivindicações populares possam ser incorporadas pelas políticas sociais públicas governamentais.

Assim, fica evidente que “a democracia se constitui num processo dual que envolve a articulação entre a transformação do Estado e o desenvolvimento da democracia direta na base, o que supõe o suporte decisivo e contínuo de um movimento sustentado em amplas alianças populares” (POULANTZAS, 1980, p. 302-303).

A exemplo de Poulantzas (1980), Macpherson (1978) deixa claro que a democracia é “um governo do povo e obviamente o povo não governa sem participação política” (MACPHERSON, 1978, p. 98). Por isso, o autor parte do princípio de que a democracia não se reduz apenas a um mecanismo para escolher e autorizar governos a formular leis e adotar decisões políticas, mas, sobretudo, a “um sistema que combine partidos competitivos com organizações de democracia direta” (MACPHERSON, 1978).

Assim, para esse autor, na democracia participativa o povo assume um papel de controle final de todo o processo político, possuindo a iniciativa e a sanção de cada lei e o ato normativo de superior interesse público, pelo que se mostra clara a identificação entre a democracia participativa e a democracia direta. Neste contexto, o sistema representativo tem uma utilidade meramente auxiliar, instrumental e subsidiária, sujeitando-se à soberana decisão popular.

De outro modo, Macpherson (1978) concorda com Poulantzas (1980) quando este afirma que a democracia participativa ganhou dimensão a partir dos movimentos sociais dos anos 60 do século XX, ou seja, a partir das insatisfações da classe trabalhadora à época (MACPHERSON, 1978).

O referido autor entende que a participação e a igualdade não eliminam as desigualda-

des sociais e econômicas, mas apenas atribui um caráter ético à democracia participativa. Nessa ótica, considera que para a democracia participativa ser efetivada, é preciso haver uma mudança de consciência do homem, bem como a redução das desigualdades econômicas e sociais. Nas palavras do autor, “não podemos obter mais participação democrática sem uma alteração das desigualdades sociais; estas, por sua vez, não cessam ou diminuem sem uma mudança de consciência, sem uma participação mais efetiva dos indivíduos” (MACPHERSON, 1978, p. 102-103).

Em outros termos, Macpherson (1978) reconhece que a desigualdade social só pode ser reduzida se o indivíduo adquirir uma postura politizada para propor inovações na estrutura do Estado. Desse modo, o autor credita aos seres humanos a responsabilidade pela superação da desigualdade econômica e social.

Após essas considerações, observamos que para Macpherson (1977), a possibilidade de instaurar uma democracia participativa residiria no fortalecimento da democracia direta, a partir das bases (locais de trabalho e comunidades). Em outros termos, na democracia participativa a estruturação governamental se iniciaria pelas unidades de bairro e daí ascenderia para um órgão nacional; entretanto, defende que a democracia participativa deveria ser ao mesmo tempo direta e representativa.

Em clássica análise da democracia participativa, tem destaque a autora Pateman (1992) que, entre outros aspectos, critica os conceitos elitistas e pluralistas da democracia liberal; e discute o sistema republicano participativo de Rousseau, construindo sobre essa sua própria teoria. Segundo a autora, a democracia participativa envolve a socialização por meio da participação e desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, e não apenas políticas decisórias.

Com base nesse ponto de vista, fica evidente que Pateman entende que a participação democrática aumenta a eficácia política e descentraliza o poder, ou seja, reduz o distanciamento entre as esferas de poder. Sobre isso, a autora assevera que:

Somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes [...] é que, nas modernas circunstâncias, ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que ele vive (PATEMAN, 1992, p.145-146).

Refletindo sobre a função e o alcance do voto no cenário democrático, Pateman tem o entendimento de que por um lado, este recurso tornar os cidadãos mais determinados e favorece a participação destes no processo de tomada de decisão. Contudo, por outro lado,

proporciona uma mera igualdade política formal perante a lei, o que contribui em última instância com a reprodução do sistema vigente.

Em razão dessa contradição que perpassa o voto, a autora entende que mesmo a democracia participativa se constituindo num ideal, ante suas inúmeras dificuldades de concretização, ainda se pode ter “uma teoria da democracia moderna, viável, que conserve como ponto central a noção de participação” (PATEMAM, 1992, p.147). Porém, descarta quaisquer possibilidades das instituições da democracia direta poder ser ampliadas a todos os domínios da vida política, social e econômica.

Participando também do debate contemporâneo sobre a democracia participativa, salientamos a concepção de Boaventura (2002) que afirma que esta modalidade de democracia surgiu no Brasil com os movimentos sociais, ou seja, emergiu a partir das categorias mais politizadas da classe trabalhadora. Nessa direção, a organização sindical teve uma importância essencial na propagação desse tipo de organização democrática, vigente no seio da política brasileira. O autor ainda afirma que a democracia participativa é uma das principais formas por meio da qual a emancipação social está sendo reinventada no início do século XXI. Nesse sentido, enfatiza que os novos sujeitos surgiram no cenário do exercício do poder político, dividindo espaços com os partidos políticos no processo de decisão. Assim, os partidos políticos deixaram de ser o único ator nas decisões governamentais, passando a atuar paralelamente com as associações e os movimentos sociais.

O autor assevera que se tem falado em democracia participativa como algo que atribui sentidos a uma política de descentralização administrativa transparente e eficiente, bem como a condição de participação. Para ele, isto implica dizer que a democracia participativa promove, respectivamente a coesão social, a qualidade dos direitos e a eficácia da administração pública.

Boaventura (2002) ainda adverte que o modelo político de democracia em vigor nos países como o Brasil articula democracia participativa a democracia representativa, resultando dizer que a democracia é fortemente marcada pela concepção patrimonialista, pela privatização do Estado, pelas desigualdades política e econômica e pelas práticas nepóticas e clientelistas, que afastam os cidadãos da esfera política, transformando-os em dependentes de favores públicos. Para ele, isto resulta em “políticas sociais centralizantes e sem a participação da classe trabalhadora em sua elaboração e efetivação, contribuindo assim para o fortalecimento da classe dominante” (BOAVENTURA, 2002, p.76-76).

Ocupando-se também em refletir sobre a democracia participativa, Bobbio (2000) admite que ela surgiu inspirada nos pressupostos formulados por Rousseau e nos ideais

marxistas, e caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa e direta, a exemplo do referendo, do plebiscito, da iniciativa popular, dentre outros.

Para o autor mencionado, nesta modalidade de democracia, a representação popular está assentada essencialmente sobre dois princípios fundamentais: o da soberania e o da participação popular; princípios estes que asseguram a igualdade e a liberdade, tão defendida pelo sistema capitalista.

Outra interpretação para a democracia participativa é elaborada por Habermas (1995). Para ele, o sistema político é construído a partir de um consenso, todavia, o poder de deliberação pública continua sob o domínio do Estado, o qual cria um modelo participativo de democracia, ou seja, implanta em nível local experiências participativas para cogérer as políticas sociais públicas governamentais, a exemplo dos conselhos, das conferências e dos fóruns, os quais possibilitariam um novo fazer político nas instituições públicas.

Diante da reflexão acima desenvolvida sobre a prática da democracia, efetivada no contexto do capitalismo contemporâneo, salientamos as convergências e divergências quanto aos seus limites e possibilidades. De forma geral, entendemos que a discussão enfatiza o aspecto de que a realidade da democracia, em tempos contemporâneos, possui uma complexidade de desafios. Entre eles, tem destaque a maximização dos ideais de participação do povo, alcançada no âmbito das práticas democráticas experienciadas nos orçamentos participativos, nos conselhos e nos fóruns, os quais têm assento nas diferentes esferas da sociedade, visando obter e garantir direitos, liberdades, igualdades e reconhecimentos dentro do sistema capitalista. Contudo, apesar das transformações deflagradas no curso da democracia, a realidade ainda incorpora abordagens predominantemente elitistas e ditadas pela classe dominante que vêm reforçando a desigualdade social.

Para sintetizar o debate até o momento exposto sobre a democracia na contemporaneidade, é pertinente destacar que existe uma heterogeneidade, ou seja, múltiplas democracias (direta, representativa e participativa) que se entrecruzam simultaneamente para efetivar valores essenciais, a exemplo da igualdade e da liberdade, e viabilizar a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas do Estado. Entretanto, apesar das particularidades e inovações da democracia, constatam-se ainda traços dos regimes autocráticos e elitistas.

1.4. A concepção de democracia em Marx

Para tratar da concepção de democracia segundo a teoria marxiana, faz-se necessário realizar uma discussão teórica sobre determinadas categorias teóricas, a exemplo de sociedade civil, Estado, emancipação política e cidadania, as quais foram devidamente problematizadas por esta corrente teórico-metodológica.

Desse modo, o autor Karl Marx (1991) é considerado o primeiro teórico a inaugurar uma posição radicalmente oposta ao pensamento ocidental, pelo fato de entender que a história não é um progresso linear e contínuo ou uma sequência de causas e efeitos, mas um processo de transformações sociais determinadas pelas contradições entre os meios de produção – a forma da propriedade – e as forças produtivas – o trabalho. Assim, para este autor, a construção da liberdade humana deveria ser perspectivada para além dos limites da política.

Para efetivamente discutirmos sobre a categoria *sociedade civil*, faz-se necessária realizar uma breve retrospectiva histórica. Salientamos que para os filósofos Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, a sociedade civil era entendida como uma sociedade natural na qual os indivíduos ainda não estavam organizados sob a lei, ou seja, não havia qualquer regramento para disciplinar as relações humanas.

Contraopondo-se aos junaturalistas/contratualistas, Hegel inova ao conceituar a sociedade civil como sinônimo de sociedade pré-política, em outras palavras, este autor situava a sociedade civil como o momento intermediário entre a família e o Estado. Nesse sentido, para ele, a sociedade civil significava

Uma complexa rede altamente especializada de regras, instituições, grupos, associações de indivíduos, práticas e atitudes elaboradas de maneira autônoma e voluntária, mas dentro da organização legal e política da nação-estado, objetivando defender e ampliar a vigência de suas necessidades e direitos individuais, bem como exercer controle e fiscalizar a ação do Estado (MONTEIRO; MONTEIRO, 2003).

Desse modo, Hegel defendia que a sociedade civil era a esfera onde havia o confronto de interesses antagônicos, assim como o espaço pelo qual os seres humanos buscavam a satisfação de suas necessidades materiais (MONTEIRO & MONTEIRO, 2003, p. 9-26). Nessa angulação, o autor entendia que a sociedade civil estava ligada à concepção de um cidadão burguês independente e livre, respeitado na sua subjetividade e organizado segundo interesses particulares e econômicos.

Assim, conforme Hegel, a sociedade civil burguesa, visava garantir a proteção das pessoas e a manutenção da propriedade privada, através da substancialidade política do

Estado. Isto é, a sociedade civil deveria se respaldar na regulação jurídica e no direito privado, os quais estabeleciam um ordenamento racional que não colocava em risco os princípios do sistema, mas assegurava os interesses egoístas dos indivíduos, reforçava as desigualdades sociais e econômicas. Nesse sentido, fica evidenciado que a sociedade civil “era a sociedade dos indivíduos burgueses, associados segundo interesses particulares e econômicos” (HEGEL, 1979, *apud*, MONTEIRO & MONTEIRO, 2003, p.9-26).

Por sua vez, Gramsci, entendia que a sociedade civil não pertencia à esfera da infraestrutura – a base material das relações econômicas e de produção –, mas ao campo da superestrutura – das relações ideoculturais e políticas. Assim, para o autor, a sociedade civil era o espaço em que se manifestava a organização e a representação dos diferentes interesses dos movimentos sociais, o lócus de formação do poder ideológico, o qual se constituía mediante os *aparelhos privados de hegemonia*¹¹. Em outras palavras, conforme Gramsci, a sociedade civil não era apenas o território e a estruturação da hegemonia burguesa, mas uma arena privilegiada na qual as classes subalternas organizavam e articulavam as suas alianças; confrontavam os seus projetos ético-políticos; disputavam o predomínio hegemônico; e construíam consensualmente a vida em sociedade.

Após esta breve retrospectiva teórico-histórica sobre a categoria sociedade civil, ressaltamos a concepção de Marx, enfatizando que ela não desconsiderou as formulações elaboradas por Hegel, mas problematizou-a, fazendo a sua conseqüente superação, deixando claro em suas obras que a sociedade civil representava o espaço dos interesses burgueses, devendo por isso ser entendida a partir da contradição capital/trabalho. Nesse sentido, para Marx, “a sociedade civil é fundada na propriedade privada e regida pelo capital, ela é atravessada por conflitos radicais entre capital e trabalho, pela concorrência, pelos interesses privados, pela anarquia e pelo individualismo” (MARX, 1991, p.98-99 *apud* TONET, 2004, p. 26).

Assim sendo, a sociedade civil em Marx não é a aglomeração do gênero humano, cujos interesses antagônicos serão conciliados pelo contrato social, tal como concebia os teóricos jusnaturalistas. Para ele, diferentemente, a sociedade civil representa fundamentalmente o sistema de relações sociais que organiza a produção econômica, isto é, o momento do desenvolvimento das relações econômicas e o espaço desvinculado do universo familiar e do domínio formal do Estado. Em outros termos, Marx entendia que a sociedade

¹¹ Para Gramsci, os aparelhos privados de hegemonia eram constituídos pelas revistas, livros, jornais, entre outros.

civil não é o reino das carências individuais e egoístas, mas como o conjunto das relações econômicas, o espaço onde as relações sociais e suas formas econômicas e institucionais são pensadas, interpretadas e representadas pela classe dominante.

Segundo o mencionado autor, a sociedade civil possui como característica “o conjunto das relações econômicas de produção, num determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas” (MARX, 2005, p.111). Assim, fica evidenciado que as relações econômicas são o fio condutor que nos permite entender que os acontecimentos políticos e ideológicos (superestrutura) são condicionados aos elementos econômicos (infraestrutura).

Tonet (2005), reportando-se a Marx (1991), assevera que “não é o Estado que condiciona e rege a sociedade civil, mas é esta que condiciona e rege o Estado" [...]. Nessa perspectiva, a sociedade civil requisita a presença de um poder – do Estado¹², “para fazer funcionar as relações econômicas de produção, manter a ordem social e amortecer os antagonismos existentes na relação capital/trabalho” (MARX, 1991, p.24-28).

Dessa maneira, para Marx, o Estado expressa, reproduz e mistifica as relações de desigualdade sociais, originadas no ato da compra e venda da força de trabalho, bem como assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes antagônicas: os proprietários dos meios de produção (classe dominante) e os detentores da força de trabalho (classe trabalhadora). Por isso, o Estado representa o lócus dos antagonismos sociais e uma “comunidade ilusória” que possibilita o livre predomínio da propriedade privada.

Nesta linha de raciocínio, podemos destacar que a partir do momento em que o Estado concede as garantias para o modo de produção capitalista funcionar, se expandir, não representa o interesse geral, mas defende tão somente os interesses privados da classe dominante e do capital, além disso, mascara o estágio de dominação e exploração em que vive a classe trabalhadora. Para isso, instituiu alguns instrumentos jurídico-políticos para dar a impressão de que existe uma igualdade e uma liberdade entre os indivíduos. Entretanto, estes mecanismos localizam-se no âmbito meramente formal, não contemplando a realidade concreta do ser humano.

Fica evidente que o Estado nunca é capaz de solucionar os problemas sociais origina-

¹² *Estado*, segundo Marx, é um organismo de dominação de classe, um organismo de opressão de uma classe por outra, é a criação de uma ‘ordem que legaliza e fortalece esta opressão, diminuindo o conflito de classes [...] O Estado é o produto de uma manifestação de que as contradições são irreconciliáveis. O Estado surge no momento e na medida em que, objetivamente, as contradições de classe não podem conciliar-se. Inversamente: a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis [...] Como o Estado nasceu da necessidade de refrear as oposições de classe, mas como nasceu, ao mesmo tempo, em meio ao conflito dessas classes, ele é, via de regra, o Estado da classe mais poderosa, daquela que domina do ponto de vista econômico e que graças a ele se torna também classe politicamente dominante e adquire assim novos meios para explorar a classe oprimida (LENIN, s.d. apud IAMAMOTO, 2005, p. 107).

dos em decorrência da exploração capitalista, por conseguinte, busca justificativas em fenômenos naturais ou na insuficiência da administração pública. Sobre isso, Marx afirma:

Quando o Estado reconhece a existência de anomalias sociais, trata de encontrá-las ou em leis naturais, às quais nenhum poder humano pode fazer frente, ou na vida privada, independente dele, ou na transgressão de seus fins pela administração que dele depende (MARX, 1995, p. 513).

Acerca dessa temática, o autor admite o fato de que “todos os Estados buscam nos defeitos casuais ou intencionais da administração a causa de seus males e recorrem, portanto, a medidas administrativas para remediá-los” (MARX, 1995, p. 513). Isso, significa dizer que o Estado “pensa dentro dos limites da política. E, quanto mais vivo e sagaz seja, mais incapacitado se encontrará para compreender os males sociais” (MARX, 1995, p. 514). Para explicar tal fato, o supramencionado autor assevera que o Estado “não tem como tratar os males sociais, porque estes são a base de sua existência” (MARX, 1995, p. 514).

Em outros termos, para Marx, o Estado descansa justamente sobre a “questão social”. Assim, não há como aperfeiçoar o Estado democrático a ponto de superar essa limitação, pois ela faz parte da sua natureza. Portanto, superar a sua impotência diante das expressões da “questão social” seria destruir seu próprio fundamento, ou seja, destruir a si mesmo. Diz Marx:

O Estado não pode superar a contradição entre a disposição e a boa vontade da administração, de um lado, e de outro seus meios e sua capacidade sem destruir-se a si mesmo, já que descansa sobre esta mesma contradição. Descansa sobre a contradição entre a vida pública e a vida privada, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Daí que a administração deva limitar-se a uma atividade formal e negativa, pois sua ação termina ali onde começa a vida civil e seu trabalho. Mais ainda, frente às conseqüências que se derivam do caráter anti-social desta vida civil, desta propriedade privada, deste comércio e desta indústria, deste mútuo saqueio dos diversos círculos da sociedade civil, é a impotência a lei natural da administração (MARX, 1995, p. 513).

Com essa afirmação de Marx, fica claro que o Estado não é um agente autônomo e com bases próprias. Pelo contrário, para o autor, o Estado é um elemento alienador e limitado para realizar a emancipação real do ser humano, em virtude de ter como base real a propriedade privada e as classes sociais. Desse modo, o Estado é uma relação social gerada do antagonismo entre as classes para reproduzir e manter os interesses da classe dominante, ou seja, possui a função de proteger a propriedade e adotar qualquer política de interesses dos in-

divíduos proprietários, isto é, da classe dominante.

Assim, longe de diferenciar-se da sociedade civil e de separar-se dela, longe de ser a expressão da vontade geral e do interesse geral, o Estado é a expressão legal – jurídica e policial – dos interesses da classe dos proprietários privados dos meios de produção (classe dominante), a qual impõe sua dominação sobre o todo social.

Nessa linha de raciocínio, o Estado apresenta-se como uma comunidade política constituída por cidadãos iguais. Todavia, esta igualdade é apenas formal e respaldada por um aparato jurídico-político determinado pelo sistema capitalista, que trata a todos igualmente e sob um regime democrático que não lhes proporciona condições materiais para se autodeterminarem. È nesse sentido que, para Marx, o Estado pode ser identificado como uma força social alienada.

Em linhas gerais, Marx discorda de a capacidade da política fortalecer o Estado e a sociedade civil. Diante disso, faz uma crítica radical à sua natureza, inclusive e principalmente na sua forma mais desenvolvida (a democracia, que juntamente com a cidadania constitui a *emancipação política*, entendida por Marx como uma fase transitória e limitada do processo de construção da liberdade humana.

Para ele, a emancipação política, “não obstante a anulação política da propriedade privada, ao contrário e longe de destruir a propriedade privada, a pressupõe” (MARX, 1991, p.25). Com esta caracterização, o autor entende que a emancipação política é inerente a uma sociabilidade regida pela propriedade privada, e atua na eliminação dos entraves que emergem para a solidificação do domínio do modo de produção capitalista, através da submissão dos seres humanos à lógica do capital.

Contudo, segundo Marx, a emancipação política “representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual” (MARX, 1991, p.28). Para o autor, a resultante do progresso da emancipação política dá-se em virtude de esta ter originado “a dissolução da velha sociedade em que repousa o Estado alienado do povo e a dissolução do poder senhorial” (MARX, 1991, p.47). Quando o autor fala em velha sociedade, refere-se ao “feudalismo”, o qual foi superado entre 1776 e 1830, em decorrência da Revolução Industrial e da Revolução Francesa.

Desse modo, Marx entendia que a emancipação política dissolveu os elementos da sociedade feudal, porém não libertou o gênero humano dos elementos alienados que formavam sua vida civil. Muito pelo contrário, para ele, a emancipação política contribuiu para a instauração de uma nova sociabilidade comandada por meio do Estado burguês

(MARX, 1991, p.24). E isto se deve devido ao fato de que este processo emancipatório se expressa fundamentalmente através de mecanismos jurídico-políticos, determinados pelo sistema capitalista, que tratam a todos igualmente e sob um regime democrático.

Por sua vez, Tonet (2005), refletindo sobre os efeitos do progresso da emancipação política, admite que esta:

Significou “a separação entre sociedade civil e Estado, mas sem que implicasse um rompimento do vínculo ontológico entre eles, apenas uma nova configuração quanto à cisão da sociedade em duas esferas: privada e pública, constituindo-se a segunda a expressão da primeira (TONET,2005, p.116).

Segundo Tonet (2005), “a cisão da sociedade entre o privado e o público não supõe apenas a divisão entre dimensões, mas atinge o próprio indivíduo” (TONET, 2005, p.118). Partindo desse pressuposto, o autor afirma que na sociabilidade burguesa e sob a ótica da emancipação política, prioriza-se o indivíduo singular, porém reduzindo-o a mero cidadão regido pelo capital, em que cada um busca seus interesses particulares (TONET, 2005, p.118).

Dessa forma, é preciso ter claro que, para Marx, a emancipação política representa uma forma de autoalienação humana, à medida que emancipa o gênero humano apenas de modo abstrato. Assim, a emancipação política situa-se e limita-se à dimensão jurídico-política das relações econômicas. Nessa dimensão, sua essência é condição de reprodução e manutenção da desigualdade social, representando uma exigência do capital para que a propriedade privada continue intocada e a sociabilidade do capital seja reproduzida. Desse modo, podemos afirmar que a emancipação política se constitui um progresso com limites inultrapassáveis no sistema capitalista vigente.

Marx entende que a emancipação política no âmbito do sistema capitalista, possibilita a democracia, a qual, assegura uma aparente igualdade entre homens desiguais e mascara a opressão e a alienação de uma classe sobre a outra. Entretanto, quem dispõe dessa liberdade é o capital, que rege o processo social. Tal fato se efetiva em razão de que a emancipação política tem uma natureza ontologicamente determinada pela sociedade civil ao expressar a desigualdade e, ao mesmo tempo, ser uma condição de reprodução, pelo fato de aperfeiçoar, e não de alterar, as contradições e antagonismos da relação capital/trabalho, tendo em vista possibilitar o livre predomínio da propriedade privada na reprodução social.

Outro elemento constitutivo da emancipação política é a cidadania, que consiste uma categoria inseparável da democracia, e que ao longo dos séculos incorporou diversas conotações, porém com o mesmo discurso dos detentores do poder dominante de cada época

histórica e com a mesma função social. Nesse sentido, vale lembrar que o conceito político de cidadania surgiu pela primeira vez nos séculos V — IV a.C., na Grécia antiga, quando os gregos conheceram na prática as primeiras formas de democracia, ao participar das assembleias públicas para tomar decisões coletivamente. Entretanto, para poder participar dessas práticas deliberativas da comunidade, era preciso ter uma elevada posição econômico-social. Nesta ótica, os gregos pobres ficavam alheios as decisões deliberadas. Assim, não há dúvida de que a desigualdade não se dava apenas no aspecto político, mas também no aspecto econômico-social.

Em face do exposto, fica claro que o atributo da cidadania era um privilégio de uma pequena parcela da população, ou seja, a cidadania grega pertencia aos cidadãos proprietários da terra e dos meios de produção, os quais detinham o poder decisório.

Na modernidade, a cidadania foi concebida a partir de um caráter individualista e organicamente ligado à ideia de direitos civis, defendida pelos filósofos Hobbes e Locke. Para esses filósofos, a cidadania existia a partir do reconhecimento dos direitos naturais — direito à propriedade, à vida, aos bens materiais produzidos pelo trabalhador assalariado e o direito à liberdade —, os quais eram considerados inalienáveis. Nessa direção, o direito do cidadão parava no limite do direito individual e da propriedade.

Diferentemente de Hobbes e Locke, Rousseau entendia que para o homem tornar-se cidadão deveria ser promovida a igualdade jurídica. Segundo ele, era esta condição que possibilitaria que os indivíduos passassem a ser sujeitos de direitos. Entretanto, a cidadania era controlada pela burguesia, a qual separou os cidadãos em ativos e passivos: os cidadãos ativos eram os sujeitos de direito, com liberdade para contratar e explorar os trabalhadores, por deterem os meios de produção; enquanto que os cidadãos passivos eram aqueles que detinham apenas a força de trabalho. Desse modo, a cidadania, proclamada no âmbito do Estado, tinha uma dimensão política, abstrata e universal, pois a ideia era transformar o indivíduo em cidadão de direitos civis e políticos.

Para Marshall (1967), a cidadania significava “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (MARSHALL, 1967, p.76). Vale destacar que a proposta de cidadania de Marshall articula-se em três dimensões: a *dimensão civil*, que expressa o desejo da sociedade por justiça e pela institucionalização de formas desejadas de reconhecimento individual e coletivo; a *dimensão política*, que oxigena a legitimação do exercício dos direitos; e a *dimensão social*, que efetiva-se associada às lutas sociais e dá relevância ao pertencimento social.

Assim, partir do século XX, a cidadania apresenta-se como sinônimo de direitos humanos, ligada diretamente ao Estado Democrático de Direito, que por sua vez repousa no tripé igualdade, liberdade e dignidade. Todavia, tais pressupostos mascaram uma realidade desumana e uma democracia que de fato não se concretiza, pelo fato de sustentar a dominação de uma classe sobre a outra e o ideário do capital.

Desse modo, a cidadania vem sendo efetivada de acordo com os interesses do capital, contribuindo para a ocultação da desigualdade que é inerente ao capitalismo. Além disso, é criado um vínculo entre cidadania e esfera jurídico-política, que visa submeter o indivíduo ao aparato estatal, assegurando alguns “direitos” a classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, exigindo que os cidadãos cumpram determinados deveres impostos em leis. Assim, na ótica capitalista, a cidadania pode ser plena se efetivada via instituições estatais, através das políticas sociais públicas governamentais, dos canais de negociação, das parcerias e das colaborações, que ajudam a efetivar direitos civis, sociais e políticos, demonstrando com isso um caráter universalista. Entretanto, o que de fato ocorre é um mascaramento dos antagonismos de classe, a legitimação da desigualdade social e a não oposição ao conceito de classe social.

Mediante o exposto, pode-se afirmar que, neste sistema, a cidadania é imanente à emancipação política, que por sua vez expressa os ideais de uma forma de sociabilidade que defende a liberdade, a igualdade formal e tem como ato fundante a compra e a venda da força de trabalho assalariada. Destes limites intrínsecos a concepção de cidadania vigente no ordenamento capitalista, decorre a crítica radical formulada pelo pensamento de Marx.

Nesses termos, a concepção de cidadania em Marx pauta-se na emancipação do *citoyen* (cidadão) em relação ao homem egoísta, pois somente o homem livre de seus egoísmos e convivendo comunitariamente com os outros homens em sua comunidade pode tornar-se cidadão como “homem verdadeiro e autêntico” (MARX, 1975, p.59). Segundo Tonet (2005), “cidadania para Marx é parte integrante do que ele denomina emancipação política. Logo faz parte do campo da política. E a política para ele é um campo de opressão” (TONET, 2005, p.139).

Desse modo, salientamos que o conceito histórico-conceitual de cidadania varia de acordo com a processualidade histórica e com o modo de organização da vida social, porém em todos os momentos históricos, Marx afirma que a cidadania revela a mesma função social, seja no campo da fundamentação jurídica e filosófica, seja no campo ideológico, isto é, ele admite que ela tem como elemento fundante a reprodução da lógica do capital.

No tocante, a emancipação humana esta só terá condições de se efetivar quando hou-

ver desaparecido a subordinação dos indivíduos à divisão do trabalho e quando o trabalho não for somente um meio de vida, mas a primeira necessidade vital que leve os indivíduos a terem o domínio do processo coletivo. Tal sociabilidade implica na luta dos indivíduos por uma comunidade autenticamente humana, baseada não mais no trabalho assalariado, que fundamenta a desigualdade social, mas movida pelo trabalho associado, em que os homens trabalharão para suprir suas necessidades de uso e não de troca. Enfim, para o autor, a emancipação humana possibilitará ao homem um novo patamar de liberdade, ou seja, constitui uma restituição do mundo humano e das relações humanas ao próprio homem. Nessa direção, Marx admite que:

Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas “forces propres” como forças sociais e quando, portanto, já não será de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana (MARX, 1991,p.52).

Para Marx, a emancipação humana só será plena quando o homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico (MARX, 1991, p. 52). Em outras palavras, a emancipação real do homem é a emancipação do homem individual, ou seja, é a liberdade do indivíduo, na sua vida real e cotidiana, onde não haja o privilégio do aparato jurídico-político, mas uma condição que permita ao ser genérico dispor do controle das condições de sua própria existência, através da autonomia social e política, e da liberdade humana, ou seja, da superação do modo de produção da vida atual, cuja base é a propriedade privada e a divisão do trabalho.

Ante o exposto, para Marx, no processo de construção da emancipação humana, a propriedade privada, as classes sociais, o Estado e o capital deverão ser suprimidos. Para o autor, particularmente nesse estágio sócio-histórico, todas as formas políticas do Estado moderno serão superadas, emergindo assim uma nova forma de organização política que não privilegie o aparato jurídico-político, mas que permita aos homens dispor do controle das condições de sua própria existência. E isso só será possível se as forças produtivas se desenvolverem a tal ponto que possam permitir a produção abundante da riqueza, de modo a atender às necessidades de todos.

Particularmente para esse filósofo, apesar de a democracia se propor e assegurar uma liberdade e uma igualdade, ela nunca representará a alternativa à plena superação deste sistema, uma vez que o ideário democrático assenta-se no fato de ela apenas assegurar uma liberdade e

igualdade situadas no âmbito meramente formal, proporcionando tão somente uma liberdade limitada que jamais poderá suprimir a raiz da desigualdade social, que é a propriedade privada. Dessa forma, a resultante desse processo culmina na manutenção do sistema capitalista, não se instaurando um processo de caráter efetivamente emancipatório que liberte os homens das amarras do capital e possibilite a instauração de uma nova sociabilidade, na qual não haja mais o domínio da política e tampouco do capital.

Encerrando neste momento esta seção, admite-se que a democracia, ao longo dos séculos representou um avanço inegável do sistema capitalista. Entretanto, a sua natureza e função social estão direcionadas apenas para desenvolver uma liberdade jurídico-político-formal e limitada, e não uma liberdade plena, pois sua função social não é extinguir a raiz da desigualdade social – fundada pela propriedade privada –, mas defender os interesses da classe dominante e do capital.

Na sequência, a investigação se ocupará em analisar a dinâmica da descentralização político-administrativa e da democracia no contexto da formação social brasileira.

SEÇÃO II

DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E DEMOCRACIA NO CONTEXTO DA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

De maneira geral, esta seção dá prosseguimento à análise principiada na seção anterior, que abordou questões relacionadas à origem, natureza, função social e limites da democracia, em vigor no contexto da Antiguidade até a contemporaneidade, segundo o pensamento de alguns filósofos. Porém, particularmente nesta subseção, pretendemos trazer à tona a dinâmica da descentralização político-administrativa e da democracia no processo da formação social brasileira.

Para tal propósito, a seção está estruturada em três subseções estreitamente articuladas, em que a primeira apresenta, sinoticamente, os aspectos sociais, econômicos e políticos, e suas relações, muitas vezes conflituosas, que marcaram a formação da sociedade brasileira, os quais contribuem para pensar o Brasil de hoje.

A segunda subseção, por sua vez, se caracteriza por focar o processo de descentralização político-administrativa das políticas sociais públicas governamentais. Para tal intento, contextualizamos o processo de reformas administrativas, implantado no país ao longo dos anos de sua formação sócio-histórica, dando ênfase à reforma implantada nos anos 80/90 do século XX, que se realizou sob o pressuposto de democratizar o Estado e de instituir os dispositivos legais com vistas ao estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade.

No que diz respeito à terceira subseção, ela analisa a relação intrínseca e orgânica entre democracia e descentralização, segundo a concepção de alguns autores defensores ou contrários ao projeto neoliberal. Em outros termos, esta subseção faz uma recuperação teórica do debate dominante, em vigor na sociedade brasileira contemporânea.

Com a reflexão desenvolvida no âmbito das três subseções mencionadas, ressaltamos que o seu objetivo consiste em buscar os elementos sociais e políticos que proporcionem uma efetiva compreensão do processo de descentralização político-administrativa vigente no Brasil contemporâneo desvelando a sua funcionalidade para as políticas sociais públicas governamentais, agenciadas pelos apologistas neoliberais.

2.1. A particularidade do processo da formação social brasileira: do descobrimento à mundialização do capital

Detendo-nos sobre o processo da formação social brasileira, podemos enfatizar que no período Pré-Colonial (1500-1530), os portugueses utilizaram o trabalho dos nativos para, entre outros objetivos, explorar o pau-brasil, abastecer e manter a produção dos gêneros que interessavam ao comércio europeu, buscar novos mercados para obter lucros, e centralizar poder. Mas, para que estes objetivos fossem efetivamente viabilizados, a metrópole portuguesa teve de submeter os índios e os negros à violência física, os quais eram tratados como escravos, ou seja, como meros instrumentos de trabalho.

Desse modo, a colonização, por um lado, possuía uma feição comercial, ou seja, representou um meio de acumulação primitiva do capital mercantil europeu através do beneficiamento da burguesia mercantil e patriarcal e do atendimento dos interesses dos países metropolitanos europeus; por outro, escravizava e explorava os nativos, aniquilados pela força ou domínio dos portugueses.

Nesse sentido, é pertinente destacar que, segundo Prado Jr. (2000), a colonização em nosso país foi essencialmente uma *colonização de exploração mercantil*¹³, em virtude de Portugal “só ter se interessado pelas riquezas (agrícolas, minerais e extrativistas) existentes na colônia” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 20, 278-280). Desse modo, o autor entendia que a colonização aqui no país foi fruto do espírito de aventura e da vontade de ganho fácil, para em seguida retornar a Portugal.

De acordo como Prado Jr. (1992), a vida política e social do Brasil colonial ficou subordinada aos ditames da metrópole portuguesa¹⁴, a qual impôs que “a Colônia se organizasse de acordo com os interesses e as exigências do mercado europeu” (PRADO JÚNIOR, 1992, p.118).

Em 1532, o rei de Portugal, visando organizar e efetivar a vida social vigente na Colônia, decidiu dividir o território nacional em *capitanias hereditárias*¹⁵. Com essa

¹³ Conforme Prado Júnior (2000), o período colonial brasileiro teve um caráter de exploração mercantil devido, sobretudo, a algumas características, tais como: *o latifúndio* (as terras eram distribuídas em grandes propriedades rurais); *a monocultura* voltada ao mercado exterior e ao enriquecimento da metrópole, em detrimento da produção para o consumo ou para o mercado interno; e *a mão de obra escrava* (índios e negros).

¹⁴ A metrópole portuguesa consistia em um centro de decisões políticas e econômicas que não permitia que as colônias possuíssem projetos de desenvolvimento próprios. Desse modo, os interesses econômicos da metrópole condicionavam os rumos da vida colonial (HOUAISS, 2001).

¹⁵ As *capitanias hereditárias* foram constituídas por donatários integrantes da pequena nobreza, os quais deveriam povoar, estimular o desenvolvimento e garantir a defesa da terra em face das incursões dos franceses.

determinação, o soberano transferiu os custos da colonização brasileira para os donatários, que não eram os legítimos proprietários das terras, em razão de elas pertencerem de fato ao Estado. Assim, cabia ao donatário tão somente administrar a capitania, através de dois instrumentos jurídicos que definiam os direitos e os deveres dos donatários: a *Carta de Doação*¹⁶ e o *Foral*¹⁷.

Mas, como a história demonstrou, a eficácia das capitanias hereditárias não se verificou em decorrência de alguns problemas, a exemplo da infertilidade de algumas capitanias; do desinteresse de alguns donatários; da falta de capital para desbravá-las, ocupá-las e defendê-las; e da incompatibilidade do sistema, o qual era excessivamente descentralizado, mas com o poder rigidamente centralizado na metrópole.

Com o fracasso das capitanias e a inviabilidade de se promover a colonização com recursos particulares, inicia-se a tentativa de centralizar o poder e a administração pública no Brasil. Nessa direção, em 1548 o governo português elaborou um instrumento jurídico – o *Regimento de 1548* – com vistas a instalar e regulamentar o novo sistema político: o *Governo Geral*¹⁸. Este visaria centralizar política e administrativamente o poder político na Colônia, através da implementação das seguintes medidas: concessão de sesmarias para a instalação de qualquer atividade econômica; exploração e descobrimento de novas terras no sertão; promoção e criação de feiras nas vilas e povoações; garantia do monopólio real sobre a exploração do pau-brasil; estabelecimento de alianças e promoção da catequese dos indígenas.

Contudo, apesar da instalação do Governo Geral, as capitanias não foram suprimidas e tampouco se conseguiu impor a centralização política em toda a Colônia. Isso equivale dizer que, apesar da existência do poder político descentralizado, com a vigência das capitanias em

¹⁶ A *Carta de Doação* era um documento pelo qual o governo português cedia ao donatário uma ou mais capitanias, sendo esta intransferível e indivisível, a não ser em caso de morte do donatário, em que era transferida para o filho mais velho. Através da Carta de Doação, os atos cometidos pelo donatário só poderiam ser julgados pelo rei, e só em caso de traição à Coroa a capitania lhe seria tomada (FAORO, 2000, p. 133-135).

¹⁷ O *Foral* estabelecia os direitos e os deveres dos donatários. Um dos deveres era o de promover a prosperidade da capitania em benefício próprio e, em especial, em benefício da Coroa. Devia o donatário conceder sesmarias aos colonos - portugueses ou não - que professassem a fé católica. O donatário podia fundar vilas e povoações e criar instrumentos administrativos, jurídicos, civis e criminais para regê-las; ficavam obrigados a respeitar os direitos dos colonos, cujas regalias eram, teoricamente, comparáveis às dos portugueses na metrópole, e estabelecia que os impostos seriam pagos em espécie (FAORO, 2000, p. 133-135).

¹⁸ O *Governo Geral* teve a duração de 260 anos, iniciando-se em 1548 e indo até 1808. O primeiro governador – geral foi Tomé de Sousa (1549-1553), que recebeu do rei a missão de combater os indígenas rebeldes, aumentar a produção agrícola e de mineração, e defender o território. Para isso, trouxe todos os funcionários necessários à administração e também os primeiros jesuítas que não eram contrários à escravização do índio, mas se opunham à sua escravização indiscriminada, como pretendiam os colonos. Para os jesuítas, a escravidão deveria ter um objetivo religioso, não devendo ser efetivada para a obtenção de lucro. Porém, para cristianizar os índios, os jesuítas compreenderam muito rapidamente que, antes de tudo, era preciso dominá-los, através de meios violentos se fosse preciso. Além disso, os colonos encontraram meios para burlar a legislação e escravizar ou manter no cativeiro os índios protegidos por lei (FAORO, 2000, p. 111-152).

todo o período colonial, a elite latifundiária dominante (da qual faziam parte os próprios donatários) continuou dominando a vida política, econômica, social e cultural da Colônia, e os seus interesses eram representados e defendidos pelas *Câmaras Municipais*¹⁹.

Desse modo, de maneira abrangente, o período colonial brasileiro foi dominado, simultaneamente, pela Coroa portuguesa e pela burguesia mercantil e patriarcal. No entanto, as elites coloniais e locais fracassaram em promover o desenvolvimento do país. Particularmente nesse período, o país vivenciou uma acentuada dependência da economia e de suas próprias instituições político-administrativas, havendo o predomínio da monocultura da exportação, em que a sociedade era regida por uma elite que centralizava o poder e assegurava o regime escravocrata e latifundiário.

No que diz respeito à fase do Brasil-Império (1822-1889), salientamos que ela foi erigida de acordo com as referências da herança colonial, tendo como base econômica um regime latifundiário e escravocrata. Desse modo, a escravidão foi instituída como instrumento de exploração econômica e discriminação social, com vistas a escamotear a aversão do colonizador ao trabalho físico. Assim, a fase do Brasil-Império pode ser dividida em dois momentos: o *primeiro reinado* (1822-1831); e o *segundo reinado* (1840-1889).

No âmbito do *Primeiro Reinado*, mantiveram-se algumas estruturas coloniais. O Imperador era proveniente da elite portuguesa e o país vivenciava uma crise econômica, em virtude de a produção nacional, a exemplo do açúcar, do algodão e do tabaco, se encontrar em baixa no mercado mundial. Além disso, o país enfrentou uma forte resistência interna que desencadeou algumas revoltas, fragilizando o governo do Imperador.

Diante desse quadro de crise e visando conduzir o país a ser reconhecido tanto internamente como externamente, bem como organizar a vida política, D. Pedro I decidiu outorgar a Constituição Política do Império do Brasil em 1824, a qual propunha, entre outras medidas, uma rígida centralização do poder; um governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo; o catolicismo como religião oficial; o poder do Estado sobre a Igreja; o voto censitário; e as eleições indiretas e instituiu os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Este último era exercido de maneira exclusiva por Dom Pedro I, que tinha total autonomia para anular qualquer decisão tomada pelos outros poderes.

Desse modo, a Constituição de 1824 instaurou um governo de natureza autoritária e centralizada, excluindo a maioria da população do direito de participação política. Isso resultou em algumas divergências entre as facções da elite, engendrando a eclosão de revoltas

¹⁹ As *Câmaras Municipais* eram órgãos políticos compostos pelos proprietários para definir os rumos políticos das vilas.

em diversas províncias. Tendo em vista esses conflitos políticos, foram firmadas algumas alianças políticas. Dessa articulação resultaram algumas medidas de caráter aparentemente descentralizador, a exemplo do Ato Adicional²⁰, que se constituiu num dispositivo jurídico aprovado em 1834 para modificar alguns pontos da Constituição de 1824 e realizar um processo de descentralização do cenário político. Entretanto, apesar de esse ato ter sido encarado como um instrumento de conciliação entre as diferentes forças políticas, não teve a força necessária para que o desmando e o centralismo político-administrativo do Império fossem enfraquecidos (ANDRADE; BONAVIDES, 2008, p. 593-600).

Entre os anos de 1831 a 1840, no período regencial, emergiram diferentes correntes políticas que constituíram três grupos políticos: *os exaltados*, representados pelos profissionais liberais, pequenos comerciantes, funcionários públicos modestos, militares de baixa patente e padres, que lutavam pela descentralização do poder, pela autonomia administrativa das províncias, pelo fim da monarquia e pela instauração da República; *os moderados*, constituídos pelos grandes proprietários rurais de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Região Nordeste, que defendiam a escravidão, a monarquia constitucional representativa e o centralismo para manter a ordem social; e *os restauradores*, representados pelos comerciantes portugueses ligados ao antigo comércio colonial, pelos militares conservadores de alta patente, pelos altos funcionários públicos, que lutavam pela volta de D. Pedro I ao poder e defendiam um regime absolutista e centralizador (FAORO, 2000, p. 111-152).

Os integrantes desses três grupos políticos divergiam quanto aos interesses econômicos e políticos locais. Dessa divergência, foram instituídos dois partidos políticos: *o partido conservador*, constituído pelos restauradores e moderados defensores de um poder fortemente centralizado e monárquico; e *o partido liberal*, formado pelos exaltados e dissidentes dos moderados, que visava restringir o poder do Imperador, uma vez que considerava a centralização política do Império uma espécie de novo colonialismo. Para isso, defendiam modificações nas bases da Constituição vigente à época.

No que diz respeito ao *Segundo Reinado*, podemos afirmar que ele se assemelhou ao Primeiro Reinado, trazendo de volta o Poder Moderador e o Conselho de Estado. Este último foi marcado pelo predomínio político dos conservadores, os quais desenvolveram uma intensa

²⁰ O *Ato Adicional* de 1834 representou a lei que chegou mais perto da democracia durante o período imperial, sendo marcado pela vinda da Corte portuguesa para o Brasil. Em consequência desse ato, foi criada a Regência Una, que alterou a organização política e administrativa do Império, conferindo maior autonomia às províncias. De forma geral, o Ato Adicional tinha o poder de mudar tudo que até então fora determinado pela Constituição de 1824 (ANDRADE; BONAVIDES, 2008, p. 593-600).

política de retorno ao centralismo imperial, com vistas a assegurar a permanência da ordem latifundiária e restaurar a ordem social. No contexto deste Reinado, ainda restavam focos de resistência e revoltas liberais²¹, que protestavam contra a perda da autonomia provincial.

Inserido nessa correlação de forças, o Partido Conservador, formado pelos grandes proprietários ligados à exportação, pelos comerciantes e pela alta burocracia do Estado, e o Partido Liberal, representado pelos proprietários vinculados ao mercado interno e às classes médias urbanas, apesar de representarem setores distintos da elite econômica, defendiam a manutenção da ordem social. Para tal, firmaram uma política da conciliação que assegurava a alternância do poder.

Vale lembrar que os partidos conservador e liberal atuavam no campo do Parlamento²², instituído em 1847, adaptando-se às necessidades e interesses da elite agrária que governava o país. Assim, para a classe dominante o Parlamentarismo acalmou as disputas internas e as divergências entre as várias facções da classe dominante.

Ainda no âmbito desse reinado, foi aprovada a *Lei Eusébio de Queirós* (1850), que extinguiu a importação de escravos e deu início à transição do trabalho escravo para o trabalho livre. A partir dessa lei, a política adotada pelo governo brasileiro em relação à escravidão foi de uma abolição gradual, que não ferisse os interesses dos grandes proprietários. Além dessa, outras leis foram sendo aprovadas pelo parlamento, dentre elas: a *Lei do Sexagenário* (1855), que determinava a libertação do escravo com idade superior a 65 anos; a *Lei do Ventre Livre* (1871), que considerava livres todos os filhos de escravos nascidos a partir daquela data, bem como pretendia estabelecer um estágio evolutivo entre o trabalho escravo e o regime de trabalho livre, sem, contudo, causar mudanças abruptas na economia ou na sociedade; e a *Lei Áurea* (1888), que estabeleceu o fim da escravidão no Brasil.

Contudo, entendemos que o fim da escravidão, a partir da segunda metade do século XIX, não foi uma conquista exclusiva do ideário abolicionista e um objetivo da burguesia brasileira²³, mas deu-se, sobretudo, a partir das necessidades postas pela expansão econômica.

²¹ Dentre as rebeliões desencadeadas neste período, teve destaque a denominada *Revolução Praieira*, ocorrida no Estado de Pernambuco, nos anos 1847-1848.

²² A principal característica do Parlamentarismo é a grande importância atribuída ao Poder Legislativo. Nessa direção, o parlamento tem por função elaborar as leis e fiscalizar o Poder Executivo (exercido pelo Primeiro-Ministro, escolhido pelo chefe de Estado). No Brasil, o Parlamentarismo foi adotado por etapas e se diferenciou do europeu devido à existência do Poder Moderador (DALLARI, 1995, p.198).

²³ Segundo Behring, a abolição da escravidão foi um processo que se adaptou às novas demandas econômicas por sua capacidade de readaptar-se estruturalmente, pela articulação com o mercado externo, pela organização política própria e pelo favorecimento do Estado na manutenção do poderio econômico e social. Isto, sem dúvida, suscitou práticas autoritárias que não consideravam os reais problemas da população (BEHRING, 2006, p. 78).

Naquele momento, a mão de obra ficou escassa e o país teve de investir na imigração e no trabalho assalariado. Mas, em virtude da mentalidade escravista dos proprietários de terras, a parceria com os imigrantes fracassou e o país continuou sendo agrário-exportador e dependente do capitalismo internacional. Além disso, o governo monárquico não apresentava condições de dar resolutividade aos problemas políticos, e tampouco atendia às aspirações da sociedade, que surgiram com o desenvolvimento do país.

Esta falta de legitimidade conduziu a monarquia a ir perdendo poder diante dos movimentos republicanos e abolicionistas. Desse modo, em 1870, os dissidentes do Partido Liberal fundaram o Clube Republicano, passando a lutar pelo federalismo, ou seja, pelo restabelecimento da autonomia das províncias.

Em 1889, o marechal Deodoro da Fonseca, contando com o apoio de grupos da população civil, liderou um grupo de militares com vistas a derrubar D. Pedro II. Em outros termos, foi firmada uma aliança heterogênea entre a elite militar, os proprietários de terra e os setores radicalizados da intelectualidade urbana que se viam mal representados na estrutura imperial, objetivando instaurar um novo modelo político: o modelo republicano. Todavia, este novo modelo não rompeu com a estrutura política, econômica, social e cultural do Império, e tampouco com a centralização político-administrativa, a qual continuou nas mãos da elite brasileira

Em 1891 foi criado o primeiro Governo Provisório Republicano²⁴, sendo em seguida promulgada a primeira Constituição da República Federativa presidencialista²⁵. Nesse contexto, os militares defendiam um regime centralizado, mas os grandes proprietários agrários fizeram oposição a esse modelo, conseguindo ocupar o poder político de 1894-1930. Nesse período, foi fundada a República Oligárquica, na qual os presidentes civis representavam, simultaneamente, os Partidos: Partido Republicano Paulista (PRP) e Partido Republicano Mineiro (PRM), estando ambos ligados aos interesses do sistema agrário-exportador, especialmente do café e do açúcar. Contudo, a República Oligárquica esteve longe de representar uma experiência verdadeiramente democrática, devido aos incontáveis vícios políticos mascarados por princípios de legalidade jurídica prescritos nas leis.

Vale lembrar que, além dos mencionados fatos surgiram alguns descontentamentos po-

²⁴ O primeiro governo provisório da República teve o comando do marechal Deodoro da Fonseca, adotando algumas medidas importantes, tais como a separação oficial entre a Igreja e o Estado, e a extinção do regime do Padroado, em que a Igreja obteve autonomia e liberdade para tomar decisões relativas a questões religiosas e administrativas.

²⁵ Apesar de a primeira Constituição Republicana possuir algumas limitações, pelo fato de representar os interesses das elites agrárias, assegurou alguns avanços políticos. Entre as suas inovações, o voto aberto e universal para todos os cidadãos e a institucionalização do presidencialismo e da descentralização política.

líticos

Além disso, surgiram alguns descontentamentos políticos²⁶, os quais de forma geral questionavam o fato de a elite brasileira estar no comando da política nacional. Mas, apesar da inquietação política, as oligarquias e as relações clientelistas não foram eliminadas. O que de fato houve foi uma mudança do poder da esfera federal para os Estados, e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, pondo fim ao período denominado de Primeira República.

Quanto à gestão do presidente Getúlio Vargas (1930-1945), salientamos que ela pode ser dividida em duas fases: a primeira (1930-1937), em que Getúlio Vargas efetivou uma democracia firmada em bases populistas, através da concessão simultânea de favores à classe média e à classe trabalhadora; e a segunda (1937-1945), em que o presidente instalou um regime autoritário.

Durante a primeira fase do governo getulista, o país vivenciou a denominada Revolução de 1930²⁷, que não foi uma revolução burguesa, mas um movimento que incorporou uma ampla reforma e grandes mudanças nas estruturas políticas do país, ao mesmo tempo que fortaleceu os mecanismos de centralização política do Estado, tornando-o regulador e limitador da participação política.

Mas, apesar da restrição da participação popular, alguns segmentos mais arrojados da classe trabalhadora encontraram forças para se organizar, passando a representar uma forte ameaça à lógica da acumulação e expansão capitalista. Diante disso, o Estado efetivou mecanismos para conter e controlar as lutas sociais, além de instituir estratégias de cooptação, destacando-se entre elas a legitimação e a institucionalização de políticas sociais, as quais foram implementadas com vistas a proporcionar uma flexibilização na relação Estado/sociedade (BEHRING, 2006, p. 105-106).

Desse modo, a partir de 1930²⁸ o pacto republicano foi ampliado, reservando à esfera política apenas aqueles que eram favoráveis à dominação burguesa, uma vez que os demais integrantes da sociedade representavam uma ameaça à ordem social e, por isso, deveriam ser controlados por um aparato policial-repressor.

²⁶ Dentre estes descontentamentos, tem destaque o liderado pelo denominado *tenentismo*, que constituiu um movimento de caráter político-militar liderado por tenentes que faziam oposição ao governo oligárquico e defendiam a moralidade política.

²⁷ A denominada *Revolução de 30* foi um movimento iniciado pelas oligarquias insatisfeitas com o resultado das eleições presidenciais de 1930, em associação com grupos radicais de oficiais do Exército brasileiro. Essa coalizão heterogênea derrubou o governo legalmente constituído, instalando uma plataforma de moralização das práticas políticas e de transformações sociais e econômicas.

²⁸ É oportuno enfatizar que, segundo Behring (2006), os anos 30 do século XX foram permeados por concepções liberais, autoritárias e corporativas, as quais foram reforçadas pela Constituição Federal de 1937, que estabelecia a censura à imprensa, a pena de morte, a restrição da greve, entre outros (BEHRING, 2006, p.106-107). Desse modo, a democracia brasileira era restrita.

Em 1934 foi promulgada a Constituição Federal de caráter republicano, liberal e federativo. A referida Constituição assegurou algumas reivindicações da classe trabalhadora. Todavia, é importante destacar que esta Constituição, apesar de ter sido elaborada com a participação dos setores atuantes da época e ter instaurado novas estruturas do Estado e da sociedade brasileira, continuou priorizando a centralização político-administrativa.

A segunda fase da presidência de Getúlio Vargas vigorou no período compreendido entre os anos de 1937 a 1945, sendo marcada por um governo ditatorial, sustentado numa suposta denúncia acerca da existência de uma conspiração com vistas à tomada do poder presidencial. Porém, posteriormente foi revelado que tal suposição não passava de uma farsa presidencial para justificar um Golpe de Estado, em que o presidente, apoiado pelas Forças Armadas, iria conter uma ação revolucionária comunista, incentivar a centralização política e a repressão da atividade política exercida pela sociedade.

Nessa conjuntura teve início a vigência do Estado Novo²⁹ e a instituição de uma nova Constituição (1937). Essa Constituição se caracterizou por conceder poderes máximos ao chefe de Estado, responsabilizando-o pela política social, econômica e externa. Além disso, diminuiu a autonomia dos poderes Legislativo e Judiciário, extinguiu os partidos políticos e suspendeu as liberdades individuais. Nessa conjuntura de cariz autoritário, as entidades de classe e o movimento sindical ficaram sob a tutela do Estado.

A partir dessa Constituição, Vargas passou a entender que a “questão social” não podia mais ser tratada como caso de polícia. Por isso, passou a promover alguns direitos trabalhistas para a classe trabalhadora, visando amenizar os conflitos entre capital e trabalho, afastar a referida classe dos movimentos operários e favorecer a classe dominante. Para tal, o Estado de 1937-1945 atuou de forma mais centralizada, assumindo para si a tarefa de implementação da indústria de base e toda a infraestrutura para a industrialização³⁰ e modernização do país, bem como promoveu alianças de classe.

Mas, com o fim da II Guerra Mundial em 1945, Getúlio Vargas foi pressionado a preparar a transição de um Estado autoritário para um regime mais aberto. Nessa direção, ocorreram no país os primeiros passos de rompimento com o formalismo e, ao mesmo tempo, os primeiros indícios de redemocratização e de uma participação popular mais efetiva.

²⁹ O denominado *Estado Novo* vigorou entre os anos 1937-1945, surgindo como uma resposta política à instabilidade do período 1934-1937, uma vez que os grupos políticos vitoriosos em 1930 se viram ameaçados pelo extremismo de esquerda e direita e pelo retorno ao poder de oligarquias estaduais.

³⁰ O processo de industrialização determinou a formação de uma classe assalariada concentrada em zonas urbanas que conquistou gradativamente direitos políticos e civis. Dessa forma, constituiu uma força social com capacidade para estabelecer um certo equilíbrio no processo político. Isso, por sua vez, contribuiria para uma autonomia maior do poder político em relação ao poder econômico-corporativo dos donos do capital.

Tendo como referência a análise até o momento realizada sobre a Era Vargas – ocorrida entre os anos de 1930 a 1945 –, podemos inferir que esta conjuntura tinha na centralização das ações um dos seus principais instrumentos de barganha, os quais apenas se secundarizavam em relação aos instrumentos de repressão (ALMEIDA, 1995, p. 88-108). Cabe salientar ainda que o governo de Vargas apresentou pontos positivos e negativos para o país. Desse modo, na área econômica houve grandes avanços com a modernização industrial, investimentos e infraestrutura. Na área social, os trabalhadores foram beneficiados com leis trabalhistas, garantindo diversos direitos. Porém, no aspecto político, o Estado Novo significou a falta de democracia, censura e a aplicação de um regime de caráter populista.

Após a gestão do presidente Vargas, assume o país o presidente Eurico Gaspar Dutra (1945-1951). Em sua gestão ocorreu o fim do Estado Novo, iniciando-se no país um período de intensas turbulências nas áreas econômica, política e social. As manifestações ocorridas nessas áreas levaram, por sua vez, o referido presidente a adotar uma política governamental autoritária e repressiva, visando, entre outras coisas, impedir o crescimento dos ideais comunistas e o avanço dos movimentos sociais e sindicais. Contudo, esta postura governamental desrespeitou os princípios da Constituição de 1946³¹, de caráter liberal-democrático, que ampliava o pacto republicano e incorporava ao debate político a participação de diversos segmentos, principalmente os de esquerda, que pregavam a igualdade e a liberdade de todos os cidadãos perante a lei.

Em face do exposto, o período que abrange os anos de 1945 a 1964, apesar de ter se caracterizado pela repressão aos movimentos sindicais da classe trabalhadora, é considerado como a primeira experiência de regime democrático no Brasil. Contudo, no âmbito desse período, mais precisamente entre os anos de 1951 a 1954, instalou-se no país a denominada “Nova Era Vargas”, em que o presidente não mais se apresentava como ditador, mas como um estadista democrata que defendia um governo nacionalista, prometendo melhores condições de vida e de trabalho para a classe trabalhadora. Mas, em virtude da incipiente condição vivenciada pela política econômica, foram implantadas naquele momento políticas sociais públicas governamentais reduzidas ou focalizadas.

No período posterior à presidência de Getúlio Vargas, isto é, entre os anos de 1956 a 1960, que correspondem à gestão do presidente Juscelino Kubitschek, houve a predominância

³¹ Restabeleceu a autonomia dos três poderes; assegurou a manutenção da república federativa presidencialista; instituiu o voto secreto e universal para maiores de 18 anos, excetuando-se militares, analfabetos e religiosos; restaurou as garantias individuais aos cidadãos; pôs fim à censura e à pena de morte; preservou a estrutura fundiária, tornando intocáveis os grandes latifúndios, a estrutura sindical de cunho fascista com os grandes sindicatos trabalhistas vinculados ao Estado, e a rejeição das propostas de nacionalização de bancos e algumas indústrias.

de interesses econômicos determinados pelos ditames do capital externo, porém com a manutenção de uma política de massas. Além disso, foi encerrada a proposta de desenvolvimento de caráter nacionalista. Desse modo, o discurso da democracia passou a ser utilizado unilateralmente pela direita como um instrumento de desarticulação e enfrentamento dos grupos de oposição.

Os anos 60 no Brasil se caracterizaram por um reposicionamento das forças políticas, impulsionando a emergência de dois projetos de classe: o da classe dominante e o da classe trabalhadora, com esta última passando a organizar-se mais efetivamente em prol da luta pela democratização do Estado. Todavia, essa maior politização e organização da classe trabalhadora não impediu a classe dominante de buscar alternativas para se recompor e manter as estruturas de dominação.

Desse modo, no mês de janeiro de 1961, Jânio Quadros assume a presidência do país com a adoção de um discurso moralizador e uma defesa, respectivamente, da democracia, da liberdade sindical, da promoção do bem-estar social e da instituição de algumas políticas sociais públicas governamentais. Contudo, sete meses depois renuncia ao cargo, inaugurando com isso uma grave crise política no país. Em seu lugar, assume o poder político do país o presidente João Goulart (1961-1964) particularizando-se por implementar as denominadas “reformas de base”, sob o argumento de que elas conduziriam o país ao desenvolvimento econômico.

Todavia, em abril de 1964 eclode no país o *Golpe Militar* entendido pelas classes dominantes e seus ideólogos civis e militares como uma autêntica Revolução. Entretanto o referido Golpe³², interrompeu as “reformas de base” em andamento no país, instaurando um longo período marcado pelo poder autoritário e exacerbado da autocracia burguesa, que defendia entre outras medidas a centralização das decisões político-administrativas e a burocratização do Estado. Fica evidente, que a partir deste Golpe, a centralização política do país se tornou mais concentrada, isso desencadeou a instituição de inúmeros Atos Institucionais que se caracterizaram por afastar da arena institucional os setores que pretendiam elevar o grau de politização da classe trabalhadora brasileira. Contudo, é pertinente enfatizar que o Golpe de 1964 somente pôde se concretizar em 1968, quando os representantes do regime ditatorial-militar (vigorou de 1964-1985 e foi caracterizado pela

³² Os militares e simpatizantes do Golpe acreditavam que o regime democrático que vigorava no Brasil desde o fim da Segunda Guerra Mundial havia se mostrado incapaz de deter a ameaça comunista. Em razão disso, o Golpe de 1964 foi justificado como a única forma de restaurar a disciplina e a hierarquia, bloqueando o debate político, ideológico e cultural que se processava em órgãos governamentais, partidos políticos, associações de classe, entidades culturais, revistas especializadas, jornais, entre outros, causando graves consequências sociais e humanas.

dissolução dos movimentos socioculturais, políticos e sindicais; pela supressão da democracia e de alguns direitos sociais; pela imposição da censura; pela perseguição política; e pela repressão aos que eram contra o regime), que homologaram o Ato Institucional n. 5³³.

No decorrer da Ditadura Militar, as decisões políticas não eram publicizadas, vigorando o autoritarismo e as práticas não democráticas, clientelistas, burocráticas e centralizadoras. Estas foram direcionadas para a classe trabalhadora, impossibilitando o controle social ante as ações do governo.

Na concepção de Behring (2006), a ditadura militar

trouxe a repressão, a censura e a derrota do movimento operário, além de reeditar a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil monopolista, reconfigurando a “questão social”, a qual era controlada via políticas sociais, principalmente para aqueles incapazes do sistema, assegurando-lhes assistência (BEHRING, 2006, p. 134-136).

Na esteira dessa caracterização, Netto (2005) admite que a ditadura militar foi um modelo político que oprimia a sociedade e centralizava o poder, ocasionando um desmantelamento das conquistas sociais adquiridas via lutas sociais, além de obstruir os canais de participação popular e de suprimir direitos.

Nessa direção, inicialmente na gestão do presidente Camilo Castelo Branco, foram implantadas ações de cariz arbitrário via *Atos Institucionais*, que consistiam em decretos e mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos governos militares, visando restringir ou suspender direitos políticos, sindicais e socioculturais, assim como impedir as manifestações e reivindicações da classe trabalhadora (NETTO, 2005, p. 68-112).

Dentre os Atos Institucionais decretados no país pelo supracitado presidente, destacam-se o *Ato Institucional n. 1* (AI-1), instituído em 9 de abril de 1964, que permitia ao presidente legislar sobre qualquer assunto, por meio de decretos-leis, além de cassar mandatos e direitos políticos e baixar outros Atos Institucionais. Em seguimento, foi decretado o *Ato Institucional n. 2* (AI-2), datado de 27 de outubro de 1965, que estabelecia o sistema de eleição indireta para a Presidência da República, transformando o Congresso Nacional em

³³ O denominado *Ato Institucional n.º 5* constituiu um instrumento de poder implementado em 13 de dezembro de 1968, caracterizando-se pela concessão de plenos poderes aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem contrários ao regime militar. Por meio dele, o presidente da República decretou o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores (Art. 2.º); suspendeu os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos e cassou mandatos eletivos federais, estaduais e municipais (Art. 4.º); suspendeu as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade (Art. 6.º); suspendeu a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular (Art. 10) (CALICCHIO; FLAKSMAN, s.d.).

Colégio Eleitoral. Além disso, extinguiu o pluripartidarismo, ou seja, a atuação dos partidos políticos, atribuindo ao Executivo determinados poderes, a exemplo da cassação de mandatos, da decretação do estado de sítio sem prévia autorização do Congresso, e da instituição do bipartidarismo, com base em um partido de apoio ao governo – a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) – e outro de oposição – o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (CALICCHIO; FLAKSMAN, s.d.). No que se refere ao *Ato Institucional n. 3* (AI-3), ele foi promulgado em 5 de fevereiro de 1966, peculiarizando-se por deliberar que as eleições para governadores e para prefeitos dos principais municípios passassem a ser indiretas e sob aprovação das Assembleias Legislativas (CALICCHIO; FLAKSMAN, s.d.).

No que se refere ao *Ato Institucional n. 4* (AI-4), baixado em 7 de dezembro de 1966, ele se caracterizou por convocar o Congresso Nacional para votar uma nova Constituição, em substituição à que havia sido promulgada em 1946. Desse modo, entre outras medidas de caráter recessivo, a Constituição Federal de 1967 ratificou as determinações dos Atos Institucionais, aumentou o poder do Executivo e reduziu os poderes e as prerrogativas do Congresso, e, por conseguinte, dos setores que faziam oposição ao regime militar (CALICCHIO; FLAKSMAN, s.d.).

Ao adotar mecanismos de caráter notadamente arbitrário, o regime ditatorial fazia a defesa do projeto da modernização conservadora, subordinado às estratégias da política econômica, cabendo assegurar à classe trabalhadora apenas alguns direitos sociais efetivados por políticas sociais públicas governamentais de caráter tecnocrático, conservador, patrimonialista, fisiologista e clientelista. Contudo, em meio a esse contexto demasiadamente conturbado, os segmentos mais ativos da classe trabalhadora entendiam que precisavam se fortalecer para que houvesse o enfraquecimento e a superação do Estado ditatorial.

Para Netto (2005) a *modernização conservadora*

Caracterizar o projeto de expansão vigente na sociedade brasileira à época do golpe militar. Para ele, os objetivos do modelo ditatorial eram conduzidos em função dos interesses dos monopólios, através de “benesses ao capital estrangeiro e aos grandes grupos nativos, concentração e centralização em todos os níveis etc. – consagradas inclusive em tentacular repertório operativo e normativo (fora de qualquer controle democrático ou parlamentar) acionado por conselhos e coletivos diretamente atrelados ao grande capital” (NETTO, 2005, p. 47- 48).

Quanto ao *processo de redemocratização*,³⁴ iniciado em meados da década de 70 do

³⁴O processo de redemocratização resultou de um movimento político voltado para reinstaurar a democracia e conter as sequelas da crise estrutural do capital.

século XX, Bresser Pereira (1998a) afirma que ele representou “um processo de ‘redemocratização’ e uma ‘abertura’, conduzida pelo regime militar, que recebeu adesão da burguesia, conduzindo a uma transição conservadora” (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.35). Para esse autor, o processo de democratização não recebeu críticas, por parte dos segmentos dominantes, às ideologias e práticas políticas conservadoras anteriores, mas, muito pelo contrário, adaptou-se às antigas e às novas estruturas.

Porém o que merece ser ressaltado é que, a partir de 1975, emergiram no âmbito do cenário nacional diversos movimentos sociais capitaneados pelas entidades representativas, a exemplo dos sindicatos e das associações de profissionais e de moradores, visando alterar o jogo político vigente à época. Toda essa movimentação cívica, que se acirrou no contexto dos anos 80 – os quais constituíram os anos da crise econômica brasileira, por isso chamados de “década perdida” –, configurou o movimento de redemocratização, que por sua vez representou um significativo marco histórico para a *transição democrática*³⁵ – do regime militar para o democrático.

Desse modo, a fase democrática constituída após a ditadura militar recebeu a denominação de *Nova República*³⁶.

Todavia, refletindo sobre o processo da transição democrática, ressaltamos que esta teve três fases. A primeira fase corresponde ao período 1974-1982, sendo representada por dois presidentes: Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo. A gestão do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) teve por centralidade a efetivação da denominada *distensão política*³⁷ – abertura “lenta, gradual e segura” –, que objetivava assegurar um afrouxamento da tensão sociopolítica até então dominante. Em outros termos, a distensão política flexibilizou

³⁵Behring (2006), referenciando-se em Sader (1990), admite o fato de que a *transição democrática* foi fortemente controlada pelas elites, com vistas a evitar a constituição de uma vontade popular radicalizada (SADER, 1990, p. 01, *apud* BEHRING, 2006, p. 138). Apoiando-se em Fernandes, a autora acrescenta ainda que a transição democrática “foi uma transição conservadora sem ousadias e turbulências” (FERNANDES, 1986, p. 18-19 *apud* BEHRING, 2006, p. 138).

³⁶O período concernente à denominada *Nova República* foi iniciado no início dos anos 80 do século XX, quando ocorreu o fim da ditadura militar e o início da abertura política no Brasil. Todavia, esta nova fase política não rompeu totalmente com o regime anterior. Pelo contrário, incorporou alguns vícios conservadores que representavam os interesses do capital nacional e internacional. Em outros termos, incorporou parte do estamento militar, marcadamente autoritário, e uma ala progressista – que agregava os capitalistas e representantes do capital monopolista e internacional, composta por empresários liberais, economistas estruturalistas do PMDB, novas lideranças políticas reformistas, parte da burocracia militar e civil, todos descrentes do regime autoritário. Enfim, a Nova República visava implantar a justiça social e implementar o projeto capitalista. Para isso, buscou respaldo na modernização, no consenso e na participação de representantes da classe trabalhadora, instalando para tal um novo período – o período democrático.

³⁷A *distensão política* anunciada por Geisel representou um reflexo das lutas da classe trabalhadora, conduzida e articulada pela elite e pelo Estado, os quais detinham os meios para exercer a coação contra as constantes manifestações de insatisfação da classe trabalhadora. Nessa direção, ela ocorreu de forma fragmentada e restrita, objetivando tão somente legitimar o Estado autoritário, o processo de dominação e o rompimento da perspectiva revolucionária da classe trabalhadora.

gradativamente os mecanismos de coerção legal através da extinção do *Ato Institucional n. 5* (AI-5). No entanto, ela não foi um processo fácil de ser efetivado, devido à existência de ideologias distintas e interesses contraditórios entre o projeto de autorreforma e o processo político democrático. Contudo, o processo de preparação para a transição democrática se efetivou em conformidade aos propósitos dos militares.

No tocante à administração do presidente João Baptista Figueiredo (1979-1985), podemos salientar que seu governo deu continuidade, de maneira progressiva, ao processo de transição do regime ditatorial para a democracia. Desse modo, a abertura política, apesar de ter sido consolidada nesta gestão, continuou limitada, controlada e mediatizada pelo Estado e pelos militares. Por isso, convém salientar que a abertura democrática significou um movimento dialético de confronto e correlação de forças, pois, se por um lado, os militares reagiam contrariamente à redemocratização do país, por outro a classe trabalhadora lutava pela redemocratização. Nesse contexto adverso, o presidente movido pela intenção de não colocar em xeque a ordem burguesa, continuava exercendo um comando regulatório, feito através da priorização da área política em detrimento dos problemas econômicos, que se agravavam diante da recessão econômica instalada no país.

Nessa direção, os presidentes Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo, articulados com a elite dominante, entendiam que era necessário liberalizar o regime militar para salvaguardar a corporação militar e manter o sistema vigente. Dito de outra forma, para eles era necessário implantar reformas políticas de caráter liberalizante para resolver as contradições do próprio regime militar. Essa estratégia implicou, por um lado, o surgimento das primeiras fissuras de esgotamento do projeto modernizador-conservador e a flexibilização do discurso dos militares; e por outro, o ressurgimento dos movimentos sociais, políticos e sindicais no cenário nacional, objetivando lutar pela democracia política e pela defesa dos interesses coletivos.

No âmbito dessa dinâmica de intensas lutas, foi instalada nos *anos 80*³⁸ do século XX, particularmente no período 1982-1985, a *segunda fase da abertura política*, que se peculiarizou por dar continuidade ao processo de liberalização e de árdua mobilização e contramobilizações de interesses distintos, oriundos dos movimentos políticos-orgaganizati-

³⁸ Os *anos 80* foram denominados de década perdida, na área econômica, em virtude dos efeitos destrutivos para a classe trabalhadora e para o desenvolvimento econômico. Todavia, na área social, em decorrência de os segmentos representativos da classe trabalhadora se encontrarem mais organizados, foram registrados alguns ganhos e conquistas democráticas. Dentre estes, ressaltamos o estabelecimento de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local, o restabelecimento do Estado de Direito e a defesa de propostas para democratizar as políticas sociais, mas dentro de uma ótica conservadora que tão somente desregulamentava direitos e cortava gastos sociais (BEHRING, 2006, p. 138-141).

vos, vigentes no âmbito da sociedade.

Nessa fase ocorreram alguns processos econômico-políticos, dentre eles destacando-se a intensificação da crise econômica e estrutural do capitalismo; a hegemonia do ideário neoliberal na Europa e nos Estados Unidos; a derrocada do “socialismo real”, simbolizada pela queda do muro de Berlim; o aumento da condição de miserabilidade da classe trabalhadora; a realização de eleições livres e diretas; a defesa dos direitos sociais e humanos; o ingresso de representantes da classe trabalhadora no processo político; a reestruturação do capital (constituída pelos movimentos relativos à mundialização do capital, à reestruturação produtiva e ao neoliberalismo), que se caracterizou por desencadear uma redivisão sociotécnica do trabalho e um desemprego crônico e estrutural; e a implantação do *Estado Democrático de Direito*.³⁹

Na dinâmica desses processos, têm destacam-se as resistências e proposições de representantes da classe trabalhadora nas discussões sobre os rumos que seriam conferidos à construção da democracia brasileira. Assim, a classe trabalhadora passou a participar mais incisivamente no processo democrático, alterando desta feita as relações entre o Estado e a sociedade civil, e surgindo tendências, organizações e projetos políticos diferenciados.

Com o reposicionamento das forças ideológicas dos movimentos sociais e das classes, instalou-se no país o *Movimento Diretas Já*⁴⁰, o qual ganhou popularidade, legitimidade e foi propagado por todo o país. De um lado, este movimento foi palco de disputas e de esperanças para a classe trabalhadora; de outro, representou um incômodo para a classe dominante, em virtude do acentuando grau de conscientização e mobilização política da classe trabalhadora.

Refletindo sobre a importância desse movimento para a classe trabalhadora, Behring (2006) tem o entendimento de que ele representou o desdobramento de todas as lutas sociais da década de 70 e início dos anos 80, constituindo um movimento que lutou pela “reafirmação das liberdades democráticas, impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais” (BEHRING, 2006, p. 141).

Dentre as lutas deflagradas pelos participantes desse Movimento, estava o anseio de al-

³⁹ Segundo Behring (2003), o denominado *Estado Democrático de Direito* constituiu uma forma de dominação da classe dominante, fundamentada na soberania popular, mas limitada e regulada por normas jurídicas. De maneira geral, esta modalidade estatal é caracterizada pela presença de dois elementos fundamentais: a limitação do poder estatal e o respeito aos direitos fundamentais do homem. Em outros termos, o Estado Democrático de Direito tem o seu fundamento na soberania popular, concilia uma democracia representativa, pluralista e livre com uma democracia participativa efetiva, ou seja, é fomentador da participação popular (BEHRING, 2003).

⁴⁰ O *Movimento Diretas Já* foi considerado o mais importante movimento político-social da história do Brasil, em virtude de agregar diversos setores, a exemplo dos representantes da classe trabalhadora, dos partidos políticos de oposição ao regime ditatorial, das lideranças sindicais, civis, artísticas, estudantis e jornalísticas, que repudiavam as eleições indiretas e exigiam o voto direto para a eleição do presidente do país.

terar as regras das eleições presidenciais no país. Tal intuito contou com o apoio do deputado federal Dante de Oliveira, que propôs uma emenda constitucional para homologar esta reivindicação popular. Todavia, a denominada *Emenda Dante de Oliveira*⁴¹ não foi sancionada no Congresso Nacional. Diante desse fato, a alternativa encontrada para reinstitucionalizar a democracia foi buscar dissidentes, no governo, no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e no Partido dos Trabalhadores (PT)⁴², os quais firmaram uma *Aliança Democrática*⁴³, lançando os candidatos Paulo Salim Maluf e Tancredo Neves para disputar a presidência do país. Nessa disputa, o candidato vitorioso foi Tancredo Neves, que não assumiu o mandato devido a problemas de saúde, seguidos de falecimento.

Devido à morte do presidente Tancredo Neves, assumiu o comando do país, no período 1985-1989, o vice-presidente José Sarney. Este presidente tinha vários objetivos, tais como conduzir a mudança política; recuperar a economia da crise; assegurar as liberdades até então conquistadas; instalar a Nova República; viabilizar o projeto capitalista vigente e recuperar as reivindicações dos movimentos sociais, que foram derrotadas com a rejeição da *Emenda Dante de Oliveira* pelo Congresso Nacional, em 1984. Diante desses propósitos, o presidente José Sarney adotou um discurso baseado na conciliação e na formação de um pacto social. Nesse sentido, seu mandato não foi explicitamente ditatorial nem plenamente democrático e liberal, mas peculiarizou-se por aperfeiçoar o regime, com vistas a neutralizar os movimentos sociais de oposição.

Decorrente da postura antipopular assumida pelo supramencionado presidente, os partidos de oposição, os movimentos sociais e de classe e as forças políticas heterogêneas, envolvidas no processo de redemocratização, passaram a pressioná-lo. No âmbito dessa pressão popular, estava subjacente a reivindicação de que a ação política dos cidadãos no processo democrático fosse assegurada, e o retrocesso da ditadura militar, que desrespeitava os direitos sociais e políticos, fosse suprimido. Todavia, os líderes políticos daquela época entendiam que isso só poderia ser efetivado se fosse elaborada uma nova Constituição Federal que incorporasse medidas liberalizantes e redefinisse o papel do Estado, ou seja, fosse estabelecida uma nova relação entre sociedade civil e Estado.

⁴¹ A denominada Emenda Dante de Oliveira, que defendia eleições diretas para a Presidência da República, foi a plenário no dia 25 de abril de 1984, sendo rejeitada pelo Congresso Nacional.

⁴² A formação do Partido dos Trabalhadores (PT) representou um marco histórico de caráter político para a classe trabalhadora, estando estreitamente relacionada à construção do "novo sindicalismo" no Brasil. Sua criação ocorreu em 1979, durante o processo de organização política da classe trabalhadora, caracterizando-se por romper com os padrões de organização partidária existentes no país e colocando na cena política os trabalhadores.

⁴³ A *Aliança Democrática* representou um pacto firmado entre políticos de vários partidos para tentar vencer a eleição presidencial brasileira de 1985.

Visando construir a dinâmica da nova Constituição Federal, a *Assembleia Nacional Constituinte*⁴⁴ desencadeou momentos de lutas, de enfrentamentos, de resistência e de negociações entre as forças políticas engajadas no processo de redemocratização. Segundo Behring (2006), o processo constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças (BEHRING, 2006, p.141). Nessa direção, o processo constituinte representou a experiência mais democrática vivenciada no país, em virtude de abrir espaços para uma maior expressão dos segmentos da classe trabalhadora e suas manifestações, assim como ao lutar por alterações na legislação vigente na época. Desse modo, o referido processo criou a possibilidade de um novo período na história brasileira, sendo concretizado com a *Constituição Federal de 1988*.

Contudo, a promulgação da supracitada Constituição ocorreu num momento conjuntural completamente desfavorável à vitória das forças da classe trabalhadora, tendo em vista a existência de contradições e conflitos, os quais dificultavam a plena efetivação de seus propósitos, uma vez que o capitalismo contemporâneo vivenciava um processo de crise estrutural, condicionando os segmentos burgueses a implementar o processo de reestruturação do capital⁴⁵.

Associado a esse processo de crise e de reestruturação do capital, a classe trabalhadora fazia pressão para que o texto constitucional contemplasse suas reivindicações. Diante da pressão popular, a Constituição de 1988 efetivou algumas das reivindicações formuladas pela classe trabalhadora, ao instituir um projeto democrático formal que promoveu a reestruturação dos mecanismos de decisão e de intervenção social nos espaços públicos e nas políticas sociais públicas governamentais. Além disso, possibilitou a criação de novos canais de comunicação transparentes e sistemáticos entre os movimentos sociais e de classe e o poder político local, que juntamente com os mecanismos jurídico-políticos instituídos no país, asseguraram um padrão de políticas sociais públicas governamentais compatíveis aos

⁴⁴ A *Assembleia Nacional Constituinte* “representou, no período 1987-1988, o canal das correntes geradas na luta pela democratização. Nessa direção, ela permitiu a elaboração de anteprojetos em oito comissões temáticas divididas em vinte e quatro subcomissões, os quais foram posteriormente encaminhados para uma Comissão de Sistematização, cabendo-lhe a responsabilidade pela unificação dos trabalhos elaborados pelos representantes dos movimentos sociais e de classe. Foi através desses encaminhamentos que a Assembleia Nacional Constituinte elaborou e promulgou a Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã” (MUNHOZ; VILLA, 2008, p.236).

⁴⁵ O *processo de reestruturação do capital* engendrou uma redefinição no modelo de desenvolvimento das forças produtivas, que teve como consequência a constituição de um novo mundo do trabalho, caracterizado pelo trabalho temporário, terceirizado, o desemprego estrutural, a fragmentação de classe, a debilitação do poder sindical e a formação dos estatutos precários de trabalho e emprego. Contudo, de forma geral, esse processo representou a permanente necessidade de resposta do capital às suas crises.

princípios de justiça social, de equidade e de universalidade. Entretanto, tais princípios não foram efetivados na realidade social, em virtude de as determinações capitalistas recomendarem apenas políticas compensatórias e inclusivas, que favoreciam tão somente a classe dominante e conduziam a classe trabalhadora a uma adaptação passiva à lógica do capital.

Tendo em vista esses limites, Nogueira (1998) admite o fato de que a Constituição Federal de 1988 “[...] não se tornou o ideal de nenhum grupo nacional, mas expressou a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado, ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro” (NOGUEIRA, 1998, p. 159-160, *apud*, BEHRING, 2006, p.142).

Dentro dessa lógica, a referida Constituição, do ponto de vista jurídico, está fundamentada no sufrágio universal e na participação política, enfim num pacto social que na realidade brasileira está associado à conciliação política, permitindo uma igualdade formal que não possibilita de maneira efetiva a democratização das relações de poder na sociedade. No entanto, esses avanços não aconteceram linearmente, nem cumulativamente. Muito pelo contrário, o que tem efetivamente ocorrido é uma oscilação das conquistas, em que ora se avança, ora se retrocede na ampliação desses direitos; ora se institucionalizam, ora se neutralizam os movimentos sociais e a classe trabalhadora. Daí neste sistema ser importante a vigilância sobre as ações governamentais, para não se perder os poucos direitos constitucionalmente assegurados.

No bojo dessa dinâmica democrática, instalou-se no país a *terceira fase da transição democrática*. Nesta, lançaram-se à presidência dois candidatos: Fernando Collor de Mello, representante da classe dominante; e Luís Inácio Lula da Silva, representante da classe trabalhadora. Vale lembrar que esse processo eleitoral foi acentuadamente conturbado, saindo vitorioso, em 1989, Fernando Collor de Mello, disposto a consolidar o ideário neoliberal no Brasil.

Por buscar implementar uma proposta sumariamente avessa aos interesses da classe trabalhadora, o referido presidente frustrou as expectativas desta classe, que se apresentava politicamente mais ativa e organizada para participar de forma direta ou semidireta nas políticas sociais públicas governamentais. Decorrente da adoção desse comportamento nitidamente antipopular, consolidou-se no país, além da tradicional desigualdade econômica, uma desigualdade política que limitou a efetiva participação dos movimentos sociais e de classe no processo democrático.

Quando o país adentra a década de 90 do século XX, o processo de democratização

brasileiro tinha como propósito central implantar a política neoliberal que defende o livre-mercado e as políticas de ajuste ortodoxas, compensatórias e neoclássicas. Esta modalidade de política foi deliberada pelos organismos internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), estando subordinadas às recomendações e diretrizes formuladas pelo chamado Consenso de Washington⁴⁶.

Nesse sentido, o pacto social proposto na Constituição Federal de 1988 foi inteiramente quebrado, instituindo-se em seu lugar um amplo consenso em prol do ajuste e das reformas neoliberais. No contexto dessas mudanças de cariz burguês, as reformas neoliberais passaram a privilegiar determinados fatores econômico-políticos, a exemplo do capital financeiro internacional e do mercado, da política de abertura comercial, da competitividade, da desregulamentação e privatização, da flexibilização e precarização das relações do trabalho, da flexibilização institucional, do crescimento da desigualdade social, da concentração de riqueza, da redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais públicas governamentais, do crescimento dos empregos terceirizados e temporários, da liberalização econômica, além da redução ou eliminação das conquistas constitucionais. De forma geral, todos esses aspectos contribuíram significativamente no sentido de que a classe dominante adotasse mecanismos jurídico-políticos para romper com toda e qualquer limitação que impedisse a plena ascensão da ofensiva neoliberal.

Esse quadro, de cariz regressivo para as forças democráticas e populares, associado às denúncias de corrupção do presidente Fernando Collor, fez ressurgir no país novos movimentos sociais contrários à gestão do Presidente. A resultante desse processo oposicionista culminou com o *impeachment* do presidente, aprovado em 1992. Após o conturbado processo de impedimento do Presidente Collor, assume o país por dois anos o seu vice-presidente Itamar Franco, dando continuidade à política neoliberal e não reduzindo a grave situação vigente nas áreas política e econômica do país.

Em seguimento à breve gestão do presidente Itamar Franco, assume a presidência do país Fernando Henrique Cardoso. Em seus dois mandatos ocorridos nos períodos (1995-1998) e (1999-2002), este presidente peculiarizou-se por impulsionar de fato as reformas neoliberais

⁴⁶ O *Consenso de Washington* se constitui num conjunto de medidas de recomendações de política econômica e de política externa que acabaram servindo de receituário para os países hegemônicos e para as agências internacionais inserir os países subdesenvolvidos, como o Brasil, nos padrões do mundo contemporâneo globalizado. Tal receituário foi inspirado na ideologia neoliberal de Milton Friedman e Friederich Von Hayek, possuindo como deliberações mais relevantes a disciplina fiscal, a reforma tributária, a liberalização financeira, a flexibilização do regime cambial, a abertura comercial, a privatização e a desregulamentação das relações de trabalho.

e administrativas, orientadas para promover uma mudança estrutural na feição do Estado brasileiro e na tentativa de readaptá-lo e fomentar a modernização das estruturas estatais para sustentar o desenvolvimento econômico e a integração do país às novas exigências da economia mundial.

Em seus dois mandatos, o supramencionado presidente centralizou sua ação, sobretudo, nas questões econômicas e financeiras; na formulação de políticas sociais públicas governamentais que ficaram reféns das imposições realizadas pelo capital financeiro internacional, o que ocasionou a eliminação de alguns direitos sociais; e na reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e melhoria do quadro social do país.

No que diz respeito à reforma do Estado, empreendida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, ressaltamos o fato de que ela foi elaborada num contexto de contrarreforma liberais que pregavam um Estado menor na área social, e na ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada. Nessa direção, esta reforma alinhou-se ao figurino neoliberal da conjuntura dos anos 1990. Isso quer dizer que ela se articulou a um processo de subordinação externa que objetivava beneficiar alguns setores internos.

Entretanto, naquele momento histórico não houve a contestação desse projeto pelo conjunto da sociedade, especialmente pelos partidos de oposição e pela classe trabalhadora. Este fato decorreu da falta de um amplo debate com a sociedade. Ou seja, as discussões aconteceram apenas nas esferas do governo, as quais se colocaram inteiramente favoráveis às reformas constitucionais, com vistas a garantir o controle do processo inflacionário.

Vale ressaltar que o mencionado presidente, ao ser acusado de defender os interesses do capital estrangeiro e de transferir para a iniciativa privada o patrimônio público, prejudicando a classe trabalhadora, rebateu as críticas, argumentando que foi implementada uma série de políticas sociais públicas governamentais de transferência de renda para as populações mais pobres, a exemplo dos programas Bolsa-Escola, Vale-Gás e Bolsa-Alimentação.

Na esteira dessa postura política neoliberal adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, desde o seu primeiro mandato ocorrido em 2003, vem por sua vez construindo arenas de debates e negociações para formular políticas sociais públicas governamentais de caráter neoliberal. Em outros termos, a estratégia política adotada por este presidente tem se referenciado na defesa de projetos compartilhados e complementares entre Estado e sociedade, visando assegurar a proteção social por meio de uma suposta universalização e equidade dos direitos sociais, camuflando assim os problemas existentes na relação capital/trabalho, típicos do sistema capitalista.

Dessa forma, o citado presidente, ao propor a desregulamentação do Estado, dá continuidade à política adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Além disso, tem feito a convocação de representantes dos movimentos sociais para, através de alguns instrumentos jurídico-políticos, formular, executar e fiscalizar as políticas sociais públicas governamentais.

Refletindo acerca do comportamento pseudodemocrático assumido pelo presidente Lula, Behring (2006) afirma que ele prefere “a via tecnocrática e ‘decretista’, com forte aquiescência de um Congresso submisso ou pragmático [...] e que os passos político-institucionais e ideológico-culturais foram firmados com esses métodos, o que torna o discurso sobre a democracia inócuo, vazio” (BEHRING, 2006, p. 155).

Nesse sentido, desde a década de 90, o governo federal vem reforçando a centralização financeira por meio de medidas de controle sobre os estados e municípios, implementando também uma política de descentralização das políticas sociais públicas governamentais. Em outros termos, vem ocorrendo uma conciliação em torno da centralização política, com a exigência de um determinado grau de legitimação democrática do poder. Este último recurso objetiva dissolver as expressões da “questão social”, eliminar as ameaças ao sistema capitalista e assegurar os interesses corporativos do capital.

Diante dessa retrospectiva histórica realizada sobre o processo da formação social brasileira desde a época do descobrimento até a fase da mundialização do capital, salientamos o aspecto de que não ocorreu a superação dos componentes conservadores e centralizadores de poder, e também a implementação da tão apregoada descentralização político-administrativa, a qual foi amplamente caracterizada na Constituição Federal de 1988. Isso implica dizer que a manutenção e a reprodução da ordem social e do capital continuam sendo asseguradas pelos princípios democráticos vigentes.

Na próxima subseção, investigaremos o processo de implementação do mecanismo de descentralização político-administrativa das políticas sociais públicas governamentais, em vigor na realidade brasileira contemporânea.

2.2. Pressupostos econômico-políticos da descentralização político-administrativa

Detendo-nos especificamente no processo de reformas administrativas implantado no Brasil, ressaltamos que a primeira foi intitulada *reforma burocrática*, sendo instaurada

durante o Estado Novo, num contexto de governo autoritário, presidido por Getúlio Vargas. No bojo dos seus objetivos, esta reforma visava substituir a *administração patrimonialista*,⁴⁷ além de combater o nepotismo e o empreguismo, ou seja, afastar os resquícios da República Velha e promover uma ampla mudança política e administrativa. Para tal propósito, em 1938 foi homologado o Decreto-Lei n. 579/1938, que criou o Departamento Administrativo do Servidor Público — DASP⁴⁸, órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e fiscalização, que visava implantar um corpo burocrático clássico de funcionários do Estado. Todavia, o DASP enfrentou vários problemas durante sua existência, entre eles a influência da ideologia dominante e do clientelismo, resultando em funções autoritárias e centralizadoras.

Cabe-nos salientar que a *reforma burocrática* representou um procedimento autoritário e centralizador para a população brasileira, mas para o país significou um avanço político, tornando o Estado o responsável direto para impulsionar o desenvolvimento urbano-industrial, ampliar e regular as relações entre capital e trabalho, e responder às demandas da classe trabalhadora. Todavia, para efetivar os seus propósitos reformistas, esta reforma buscou respaldo nos segmentos sociopolíticos do país, constituídos pela oligarquia agrária, pela emergente classe média urbana e pela alta tecnoburocracia estatal, civil e militar. Os militares constituíam a categoria que detinha a maior influência, pelo fato de defenderem a centralização, a verticalização, a hierarquia e o autoritarismo.

Nesse sentido, para Melo (1995), a *reforma burocrática* “mostrou-se ineficaz, dando margem à emergência da descentralização, que se transformou em um discurso recorrente na análise dos problemas sociais, econômicos e políticos” (MELO, 1995, p.12). A ineficácia da *reforma burocrática* contribuiu, por sua vez, para a emergência da segunda reforma administrativa, denominada *reforma desenvolvimentista*, implantada através do Decreto-Lei n. 200/1967 pela autocracia burguesa e representada pelos governos militares. No elenco dos seus objetivos, ressaltava-se a intenção de proporcionar maior flexibilidade e efetividade administrativa às entidades governamentais, superar a rigidez burocrática da administração

⁴⁷ Segundo Bresser Pereira (1998b), a *administração patrimonialista* no país era caracterizada pelo predomínio de práticas patrimonialistas e clientelistas. Neste âmbito, “o Estado brasileiro não visava o interesse público, mas sim o interesse privado. Por conseguinte, a corrupção e o nepotismo existente à época no país eram inerentes a esse tipo de administração” (BRESSER PEREIRA, 1998b, p.20).

⁴⁸ Segundo o ex-ministro Bresser Pereira o Departamento Administrativo do Servidor Público — DASP foi instituído com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa implantada no país e direcionada para organizar e racionalizar o serviço público brasileiro. Coerente com os princípios do Estado Novo, “o DASP vislumbrava o estabelecimento de uma maior integração entre os diversos setores da administração pública, além disso, pretendia promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único meio capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos. Desse modo, a finalidade exclusiva do DASP era normatizar, coordenar e controlar a estrutura administrativa para evitar intervenções políticas na esfera administrativa” (BRESSER PEREIRA, 1998b, p. 25).

direta, além de garantir autonomia aos governos locais na efetivação das políticas sociais, ou seja, instituir a descentralização político-administrativa.

Mas, apesar da *reforma desenvolvimentista* ter representado um avanço político, ela possuía um caráter conservador e burocrático, em decorrência de apenas perspectivar a partilha de poderes, além de negociar e administrar a coisa pública sem, contudo, considerar os legítimos interesses da classe trabalhadora. É válido salientar ainda que esta reforma foi considerada intermediária, em virtude do seu curto período de efetividade, sendo suprimida com o processo de redemocratização, iniciado a partir de meados da década de 70 do século XX, quando foram evidenciados os primeiros indícios do processo democrático e descentralizador.

Quanto às expectativas geradas em torno da política de descentralização, salientamos o aspecto de que, nos anos 70 do referido século, esta temática era discutida tanto por setores da esquerda quanto da direita, com concepções amplamente divergentes: os setores da esquerda entendiam a descentralização como um princípio ordenador das mudanças ocorridas na sociedade e uma estratégia da ideologia neoliberal para moldar o Estado e fazer com que este não interviesse mais na esfera econômica, deixando ao mercado a regulação da sociedade; no que tange aos segmentos representativos da direita, estes entendiam a política de descentralização como uma estratégia para controlar a aplicação dos recursos públicos na área social (MELO, 1995, p. 97-124).

Apesar das concepções divergentes sobre a descentralização político-administrativa, foi difundida a sua visão positiva, condicionando os seus apologistas a manter uma confiança ilimitada nos projetos políticos a ela articulados. É nesse sentido que Arretche (1996) defende o argumento de que a reforma do Estado, impulsionada no âmbito do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, viabilizaria a concretização dos ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado (ARRETCHE, 1996, p. 128).

A partir da abertura política e democrática, ocorrida na década de 80 do século passado, foram introduzidas importantes modificações nas áreas político-econômica e social do país, além de um redimensionamento do arcabouço institucional do Estado brasileiro. Tais alterações aconteceram a partir do momento em que os setores da esquerda e da direita uniram-se e firmaram um acordo político com vistas a promulgar a Constituição Federal de 1988, dentro dos princípios da universalização, da descentralização político-administrativa, da municipalização e da participação dos movimentos sociais.

Os termos deste pacto estão contemplados no art. 18 da referida Constituição, quando

estabelece que: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1997, p.15). O acordo também se revela no art. 204, inciso I, quando determina que a operacionalização da descentralização político-administrativa atribui “a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social” (BRASIL, 1997, p.133).

Assim, na dinâmica da descentralização político-administrativa, ocorre a transferência de funções e de recursos da esfera federal para a municipal⁴⁹, a fim de que esta última possa investir na formulação, implantação e implementação das políticas sociais públicas governamentais. Todavia, no âmbito desse processo descentralizador, frequentemente não ocorrem transferências equivalentes às atribuições da área econômica. Nessa perspectiva, a política de descentralização, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a ter o significado de democratização, pelo fato de ser contrária às práticas autoritárias e centralizadoras do governo em vigor.

Nos anos 90, foi instaurada a terceira reforma administrativa, denominada *reforma pública gerencial*, constituindo-se na primeira reforma efetivada no contexto democrático e objetivando atuar de maneira a tratar o ajuste como uma estratégia de resolução da “questão social”. Esta reforma foi desenvolvida na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo à frente o economista Luiz Carlos Bresser Pereira, na condição de ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

Em setembro de 1995 foi homologado um documento intitulado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* – PDRE, para atuar como parâmetro à plena viabilização da *reforma pública gerencial*. O referido documento foi apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, com vistas a instituir um “Estado regulador e promotor do desenvolvimento do país, mediante a implantação de processos democráticos que priorizassem a descentralização, a participação e a cidadania, ou seja, fosse desenvolvida uma nova forma de gestão da máquina administrativa” (BRASIL, 1995, p.12).

Refletindo sobre o real significado da denominada *reforma gerencial pública*, implementada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato, Behring

⁴⁹ No entanto, Jovchelovitch (1998) assevera que no município ainda é marcante o binômio centralização *versus* descentralização, podendo ser compreendido nos seguintes aspectos: *sociológico*, por agrupar pessoas que visam satisfazer suas necessidades e desenvolver atribuições coletivas; *político*, por ser uma entidade estatal investida de poder público com atribuições próprias e governo autônomo; e, no aspecto *jurídico*, em que o município passa a dispor de capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 35-49).

(2006) admite o aspecto de que o centro desta reforma foi o ajuste fiscal, devido ao fato dos artífices deste projeto, em especial o ministro Bresser Pereira, responsabilizar exclusivamente a esfera estatal pela crise instaurada no Brasil e no contexto do capitalismo contemporâneo. A autora assevera que, para o Ministro Bresser Pereira:

O problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro, através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa (BEHRING, 2006, p. 152).

Torna-se evidente que com a instauração da *reforma gerencial do Estado*, foram adotados mecanismos e práticas próprias da esfera privada empresarial no contexto da administração pública. Essa adoção deu-se em virtude de o Estado entender que não era mais possível continuar efetivando as suas tradicionais funções, as quais foram amplamente instituídas no âmbito do denominado *Estado Desenvolvimentista*.⁵⁰ Assim sendo, caberia ao Estado apenas operacionalizar determinadas funções estratégicas e exclusivas, transferindo para as organizações populares e de classe a responsabilidade na efetividade dos serviços sociais. Nas palavras de Bresser Pereira (1998b), “a alternativa encontrada foi desresponsabilizar algumas de suas funções sociais, implicando a transferência para o âmbito da sociedade civil, que passou a ser co-partícipe da efetivação das políticas sociais” (BRESEER PEREIRA, 1998b, p.7-8).

Para que a supramencionada reforma fosse de fato efetivada com base nos princípios regentes do ideário neoliberal, foi necessária a adoção de determinados procedimentos políticos, a exemplo da minimização da ação do Estado; da efetivação das políticas sociais públicas governamentais pelos movimentos sociais; da superação da rigidez burocrática concernente à administração pública e dos traços patrimonialistas (dados pelo clientelismo e pelo fisiologismo); e a adoção de um suposto caráter democrático, exigido pelo processo de mundialização do capital.

⁵⁰O *Estado Desenvolvimentista* percorreu um longo processo de formação e consolidação, estendendo-se dos anos 1930 até os anos 70 do século XX, objetivando promover o desenvolvimento econômico e a industrialização. Durante este percurso, o Estado Desenvolvimentista: ora impôs sua vontade sem limites; ora era controlado por grupos dominantes que impunham totalmente seus interesses econômicos e políticos (ARIENTI, 1993, p. 77-104).

Além disso, buscou-se respaldo nos mecanismos político-institucional e ideológico, materializados na política de descentralização, a fim de que o Estado pudesse redefinir suas funções e estabelecer alianças com representantes dos movimentos sociais para implantar projetos políticos e sociais que dessem sustentação, simultaneamente, às políticas governamentais e ao processo de redemocratização vigente no país.

Desse modo, a reforma do Estado implementada no Brasil nos 90 tinha a intenção de redefinir e delimitar o tamanho do Estado, com vistas a uma adequação ao contexto neoliberal. Nesse sentido, no âmbito do processo de redução de suas tradicionais funções, o Estado implantou agências autônomas e *organismos sociais*,⁵¹ ambos localizados no nível pertinente às *atividades não exclusivas*⁵² do Estado. No que se refere às *atividades exclusivas*,⁵³ estas deveriam permanecer dentro do Estado. Vinculada a essas duas modalidades de atividades estatais, destaca-se a defesa dos processos relativos à publicização, terceirização e privatização das políticas sociais (BRESSER PEREIRA, 1998b, p. 25-26).

No tocante à publicização das políticas sociais, Bresser Pereira (1998b) destaca que esta consiste no modelo de gestão pública não estatal, implantado no âmbito da reforma gerencial brasileira, com vistas à garantia da qualidade e da eficiência dos serviços sociais públicos não exclusivos do Estado. Este modelo seria realizado através do “estabelecimento de um sistema de parceria formado entre o Estado e a sociedade civil, objetivando o adequado financiamento e controle” (BRESSER PEREIRA, 1998b, p.49-95).

Em outros termos, o processo de publicização significaria um processo de cessão temporária que não implicaria o repasse de bens públicos e a participação social, mas apenas “a transferência de recursos financeiro, humano e patrimonial do Estado para as organizações sociais” (BRESSER PEREIRA, 1998b, p.49-95).

No que diz respeito a estas organizações sociais, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRE, elas são contempladas no projeto da reforma gerencial pelo fato de:

⁵¹ Na concepção neoliberal, os organismos sociais surgem sob o pressuposto de proporcionar autonomia, eficiência e flexibilidade na gestão, e ao mesmo tempo instituir uma relação de parceria entre o Estado e a sociedade, para que a população exerça um maior controle social por parte dos serviços ofertados pelo Estado.

⁵² As *atividades não exclusivas do Estado* correspondem ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas, em que as instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente, porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, à medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado (BRESSER PEREIRA, 1998b, p. 35).

⁵³ As *atividades exclusivas* são aquelas que envolvem o poder de Estado, ou seja, é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. Nessa direção, são serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado — o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Por isso, são atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas sociais públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor “as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos — as tradicionais funções do Estado — e também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social” (BRESSER PEREIRA, 1998b, p. 33).

Ser um modelo de gestão pública não estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade não estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade nem indivíduo, nem de um grupo, e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 13).

Analisando o processo de reforma gerencial ocorrido na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, Barreto (1999) chama atenção para o fato de que a publicização “propiciou alguns ganhos no nível individual, entretanto, não ocasionou melhoria no conjunto da ação social” (BARRETO, 1999, p. 136 *apud* PORTO, 2007, p. 115).

No tocante à terceirização, evidencia-se que esta consiste no processo de transferência de algumas funções do Estado para o setor privado, sob a indeclinável regulação, fiscalização e controle do poder público, que conserva sempre a plena titularidade. Assim, a terceirização pode ser concebida como uma das formas de inserção do particular na prestação do serviço público, por meio de contrato administrativo.

Analisando a tendência relativa à privatização, identificamos nas referências teóricas estudadas a existência de controvérsias sobre o seu significado. Desta feita, a privatização pode ser caracterizada como um processo mediante o qual um conjunto de relações de produção e controle, dirigido pelo Estado, passa para o setor privado, visando ampliar a oferta e a eficiência da gestão, na prestação dos serviços públicos. Entretanto, esta eficiência nem sempre é efetivada no âmbito da realidade concreta. Desse modo, segundo Laurell (2002), existem dois tipos de privatização: a primeira, que consiste na *privatização direta ou clássica*, caracterizando-se por condicionar os serviços sociais a serem transformados em mercadorias, direcionando-os em seguida ao mercado, para serem vendidos ao consumidor com vistas à obtenção de lucros (LAUREL, 2002, p. 151-178). Isso implica dizer que a privatização direta tem por objetivo abrir espaços para o investimento e os lucros privados, em outros termos, privatiza-se apenas o que pode ser rentável ao capital (KAMEYAMA, 2002, *apud* PORTO, 2007, p. 149).

Quanto à segunda modalidade de privatização no contexto brasileiro, consiste na chamada *privatização indireta*, que tem por objetivo o incentivo e o fortalecimento do setor privado, em detrimento do setor público. Este tipo de privatização vem permeando o processo de privatização dos serviços sociais públicos e exige alguns procedimentos para se efetivar plenamente, a exemplo da transferência das instituições públicas para a esfera privada, além da contratação e terceirização dos serviços sociais públicos (KAMEYAMA, 2002, *apud*,

PORTO, 2007, p.149).

Nesse sentido, particularmente para os defensores do neoliberalismo, a privatização foi instituída devido à existência de uma apropriação desigual dos bens públicos, implicando o fato de que cada indivíduo deveria pagar pelo bem consumido, ficando a critério do setor público os serviços apropriados coletivamente. Contudo, para os adversários do projeto neoliberal, a privatização constitui uma tendência política que se caracteriza por acentuar o baixo nível de investimento do governo na área social, agravando o quadro social e acentuando a desigualdade social. É nessa direção que Behring (2006) se posiciona, afirmando que a privatização gera “uma *dualidade discriminatória* entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo em que propicia um nicho lucrativo para o capital [...]” (BEHRING, 2006, p. 159).

Corroborando o ponto de vista defendido por Behring (2006), Laurel (2002) adverte que a privatização dos serviços sociais nega os direitos sociais universais, bem como corta os gastos públicos destinados às políticas sociais, provocando a redução ou a eliminação de programas e benefícios sociais (LAUREL, 2002, p. 151-178).

Diante da discussão acima realizada, constatamos que, de maneira abrangente, o processo de descentralização possibilita a transferência da administração pública de um serviço social para três segmentos distintos. Assim, direção, a primeira transferência se direciona para o âmbito dos movimentos sociais, a fim de que eles possam desenvolver algumas políticas sociais públicas governamentais, através da participação nos espaços públicos, a exemplo dos *Conselhos Tutelares*, que consiste no nosso objeto de estudo, a ser analisado na próxima seção. Perspectivando tal objetivo, o Estado instaurou um conjunto de instituições legais para viabilizar os serviços sociais básicos destinados aos níveis regionais e locais, através da implementação do planejamento, do orçamento e do controle social e participativo. Em outras palavras, através do agenciamento dessas medidas de “cariz democrático”, o Estado buscou tornar as instituições menos hierárquicas, transparentes e flexíveis, voltadas para o interesse coletivo dos cidadãos e para a construção de uma sociedade mais democrática e plural, na qual os cidadãos possam defender seus interesses e suas ideologias (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.112-272-273). Em outros termos, significa dizer que o Estado se retira da efetivação dos serviços universais: saúde, educação, assistência social, entre outros.

A segunda transferência movimenta-se em direção ao mercado. Neste âmbito, presencia-se um processo discriminatório, pelo fato de terem acesso a esses serviços apenas os sujeitos oriundos da classe dominante, ou os inseridos no mercado formal de trabalho, ca-

bendo aos segmentos em condição de subalternidade o usufruto dos serviços sociais gratuitos de péssima qualidade, que se caracterizam por ser também seletivos e multifragmentados.

Quanto à terceira transferência da administração pública de um serviço social, esta ocorre em direção ao denominado “*terceiro setor*”, que assume a função de minimizar os impactos causados pelas reformas neoliberais, convocando os sujeitos portadores de carências e os desempregados a assumir responsabilidades no trato da “questão social”. Nesse âmbito, os próprios sujeitos portadores de carências se tornam protagonistas da consolidação da democracia e responsáveis para ocupar a ausência do Estado, através da incorporação dos ideários pertinentes à solidariedade e ao voluntariado. No que tange à repercussão desses supostos valores altruístas, vale ressaltar o fato de que eles não são defendidos apenas pelos representantes do projeto neoliberal, mas também pelos segmentos organizados da classe trabalhadora, visando à promoção da cidadania, na sua acepção burguesa.

No entanto, Bresser Pereira (1998a) assevera que essas redefinições só serão efetivadas se forem implementadas algumas estratégias que englobem “reformas estruturais, a exemplo do ajuste fiscal, das reformas econômicas orientadas para o mercado, da reforma da previdência social e dos novos instrumentos de política social, os quais visariam, em última instância, à recuperação da governabilidade” (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.275).

Contraopondo-se ao ponto de vista defendido por Bresser Pereira (1998a), Montañó (2007) afirma que, no contexto do processo de reestruturação do capital, vigente no capitalismo contemporâneo, ocorre o fato de que a sociedade, o mercado e o “terceiro setor” são instrumentalizados pelo Estado e pelo capital, com vistas à despolitização das expressões da “questão social” (MONTAÑO, 2007, p. 184 -185). Para o autor, essa reorientação se materializa no sentido de dar respostas às demandas sociais e contribui para a desregulamentação do Estado. Nessa perspectiva, salientamos o aspecto de que a reforma do Estado, em vigência desde os anos 90, “transfere para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.11). A partir da implementação dessa proposta governamental, abre-se a possibilidade da existência de um espaço entre o Estado e o mercado. Contudo, nesse processo de transferência, compete ao mercado e não ao Estado o protagonismo das ações, na medida em que lhe cabe a função de regular os serviços sociais.

Porém, para a efetiva consolidação dessa transferência, o Estado deveria instituir algumas inovações, a exemplo dos mecanismos de controle social e de participação. Entretanto, estes não foram devidamente aperfeiçoados, devido ao fato de o Estado persistir na adoção de mecanismos que privilegiam decisões de âmbito centralizador, não superando

dessa forma o seu caráter conservador. Agindo desse modo, registramos o fato de que o Estado não pretende abdicar do controle dos instrumentos de supervisão, e tampouco da condução das relações sociais e das práticas de caráter corporativo, competitivo, individualista e particularista, que contribuem simultaneamente para a reestruturação do capital e para a despolitização da esfera pública.

Dessa forma, em linhas gerais, a *reforma pública gerencial* tinha por objetivo dotar o Estado de maior governabilidade e governança, ou seja, tornar os mecanismos político-institucionais e as instituições governamentais mais flexíveis, eficientes e eficazes. Aliada a esse objetivo, a referida reforma também contemplou a implementação das políticas sociais públicas governamentais através das organizações sociais⁵⁴ que garantem o atendimento às demandas sociais, com financiamento do Estado, além de convocar representantes dos movimentos sociais para participar do processo de descentralização administrativa. Entretanto, vale salientar que esses propósitos, supostamente democráticos, apenas ocultam a real intenção estatal, que é a sua desresponsabilização na implementação das políticas sociais públicas governamentais.

Nesse sentido, a *reforma pública gerencial* pode ser caracterizada como uma estratégia político-ideológica que se pautou no estabelecimento de consensos, com vistas à adaptação do Estado à lógica do capital globalizado, através de “algumas medidas provisórias e decretos muitas vezes desrespeitosos com o processo democrático e com as conquistas respaldadas pela Constituição Federal de 1988, na área da Seguridade Social” (BEHRING, 2006, p. 148-164).

Concordando inteiramente com o ponto de vista defendido pela autora supracitada, Montaño (2007) afirma que “o Estado, ao implantar esta reforma, retirou a legitimação sistêmica e o controle social da ‘lógica democrática’, transferindo-a para a ‘lógica da concorrência’ ou do mercado” (MONTAÑO, 2007, p. 184 -185). Nesse sentido, salienta o aspecto de que a *reforma gerencial* se constitui, com efeito, numa autêntica contrarreforma, operada pelos grupos hegemônicos articulados à lógica neoliberal.

A concepção da *reforma gerencial* como uma autêntica contrarreforma também é compartilhada por Behring (2003). Para essa autora, a “reforma do Estado” é realmente uma

⁵⁴ As *organizações* sociais constituem instituições estratégicas do processo de transformação dos serviços sociais e científicos então estatais, em entidades públicas não estatais ou agências do "terceiro setor". Essas instituições são constituídas pelas associações comunitárias, associações de caridade, ONGs, fundações empresariais e pelas *Organizações de Serviços Públicos Não Estatais* (OSPNEs) [...] transformam-se automaticamente em entidades públicas, mas de direito privado, tornando-se, por conseguinte, plenamente habilitadas a firmar um contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor e adquirindo, a partir daí, direito legal de participar do orçamento do Estado (PORTO, 2007, p.106).

contrarreforma, pelo fato de possuir uma natureza conservadora, “destrutiva e regressiva” (BEHRING, 2003, p. 212). A mesma autora ainda salienta o aspecto de que a referida “reforma” tem seguido as orientações econômicas impostas pelo capital e propagadas pelo FMI, pelo BIRD e pela Organização Mundial do Comércio – OMC, que determinam novas formas de gestão das políticas sociais públicas, através da priorização das propostas relativas à privatização, à focalização, à terceirização e à descentralização. No seu entendimento, essas “novas forma de gestão” são viabilizadas não para transformar o Estado em mínimo, mas, sobretudo, para enfraquecer os suportes institucionais da democracia e concentrar o poder na esfera executiva, adequando a Constituição Federal de 1988 às necessidades do grande capital. Este último, por sua vez, caracteriza-se por privilegiar o clientelismo e as práticas paliativas, com vistas a não acentuar a crise do próprio sistema e o processo de centralização/descentralização que vem sendo efetivado ao longo dos anos em nosso país.

Analisando a *reforma gerencial* a partir desses pressupostos gerais, Behring (2006) assevera que as denominadas “reformas democráticas”, implementadas no Brasil recente, não foram realizadas com base no ideal social-democrata, mas consistiram fundamentalmente em processos sintonizados ao projeto da modernização conservadora, o qual se propõe, em última instância, “a alcançar uma adaptação passiva à lógica do capital” (BEHRING, 2006, p. 151). A justificativa de tal argumentação encontra-se no fato de o objetivo central da reforma pautar-se unicamente na transformação do aparato estatal, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo na esfera administrativa. Assim, agindo unicamente no âmbito da política, através da transformação do aparelho estatal, os segmentos burgueses buscam preservar a esfera econômica de indesejáveis intromissões.

No que diz respeito particularmente à proposta de descentralização como parte integrante do plano de reforma do Estado, salientamos o fato de que praticamente não houve avanço e, quando este ocorreu, enfrentou algumas dificuldades para efetivar a democracia, atender às demandas sociais, aumentar a capacidade política do governo de intermediar interesses e garantir a legitimidade do Estado. Tais dificuldades se deram em decorrência de a política descentralizadora priorizar os interesses do capital. Neste sentido, entendemos que as reformas propostas pelo Estado foram importantes, mas não garantiram a acessibilidade e o controle dos representantes da classe trabalhadora em face das políticas sociais públicas governamentais.

Nessa perspectiva, a *reforma gerencial do Estado*, projetada pelo ministro Bresser Pereira, proporcionou de fato uma despolitização do processo de abertura do Estado para a sociedade, estabelecendo uma distinção opaca entre descentralização e democratização. Esta

opacidade se efetivou devido à equalização dos dois termos, ou seja, devido à propagação da ideia de que as instituições só seriam democráticas se fossem espaços descentralizados que, por sua vez, neutralizassem o excesso de Estado e reduzissem os gastos sociais. Para os apologistas do projeto da reforma, somente através dessa condição se alcançaria a meta da eficiência, e nesse contexto, a instituição estatal deixaria de ser responsável diretamente pelo desenvolvimento econômico-social e pela produção de bens e serviços sociais, passando a atuar como reguladora e fomentadora desses serviços, assumindo dessa forma uma lógica privatista e empresarial.

Assim, o processo de reforma do Estado representou a organização de um novo padrão de relações sociais dentro da sociedade capitalista. Em linhas gerais, ele expressou uma nova composição das forças sociais e a concretização de um movimento conservador que buscou suprimir os avanços construídos, colocando em evidência uma dicotomia entre Estado/sociedade, mas dessa vez para elevar a sociedade ao lócus da eficiência na prestação de serviços sociais. Além disso, estabeleceu uma dicotomia entre público/privado, através do deslocamento do sentido da dimensão pública para além do estatal, criando assim uma nova esfera formada por diversos agentes privados, mas cuja atuação estaria voltada para fins públicos.

Para finalizar esta reflexão sobre as reformas administrativas instituídas no Brasil, evidenciamos que o Estado tem assumido, prioritariamente, as demandas da classe dominante e transformado quase todas as dimensões da vida social em instâncias lucrativas para o capital. Nessa relação de domínio do Estado sobre a sociedade, salienta-se o aspecto de que esta última é chamada a participar desse processo apenas no âmbito da gestão técnico-gerencial, por isso não politizando sua base e tampouco transformando a sociabilidade excludente e desigual.

Neste ponto, concluímos esta subseção evidenciando o aspecto de que, apesar da difusão da descentralização participativa na esfera pública, o país vive um retrocesso na efetivação das políticas sociais públicas governamentais. Tal situação ocorre pelo fato de tais políticas representarem a ideologia do sistema capitalista, que difunde o clientelismo, a inoperância e a ineficiência, além de mascarar a subsunção do trabalho ao capital e o processo de exploração que os proprietários dos meios de produção exercem sobre a classe trabalhadora. As consequências deste mascaramento ocasionam relações conflituosas que alteram o processo de produção/reprodução das relações sociais e as expressões da “questão social”, oriundas dos antagonismos da relação capital/trabalho. Desse modo, a descentralização constitui essencialmente uma estratégia governamental para alcançar a go-

vernabilidade, num contexto de aumento das demandas sociais e de dificuldades no trato das expressões da “questão social”.

Na subseção subsequente, analisaremos as repercussões da descentralização político-administrativa na sociedade capitalista, segundo a concepção de autores liberais e marxistas.

2.3.A funcionalidade da descentralização para a democracia: aspectos do debate dominante

Para abordar adequadamente os temas pertinentes à trajetória e à funcionalidade da descentralização político-administrativa para a democracia, além das características do debate dominante no Brasil, faz-se imperativo evidenciar as características intrínsecas à categoria descentralização, segundo a ótica de alguns teóricos liberais e marxistas. Tal implicação faz-se absolutamente necessária devido à existência de distintas perspectivas teórico-metodológicas e político-ideológicas sobre o tema. Desse modo, a intenção é provocar uma discussão acerca da complexidade que permeia a temática relativa à descentralização, bem como das mudanças institucionais trazidas por esta no processo político e social, objetivando contribuir para uma melhor compreensão da descentralização dos serviços sociais públicos.

Feito tal esclarecimento, podemos afirmar que não existe uma definição homogênea sobre a política pertinente à descentralização, vigente entre os autores liberais e neoliberais. Nesse sentido, registramos o aspecto da existência de apenas um relativo consenso, o qual gira em torno, sobretudo, de sua versão clássica.⁵⁵ Assim, dentre os autores representativos da versão clássica, destacam-se Bobbio (2004), Castro (1991), Bresser Pereira (1998), Viana (1996), Jovchelovitch (1998), Stein (1997), Lima (2003) e Lobo (1990). Vale enfatizar, contudo, que os autores liberais e neoliberais entendem, de maneira geral, que a reorganização nas relações entre Estado e sociedade tem como eixo central a descentralização político-administrativa, caracterizada como um mecanismo adotado pelo Estado para convocar os movimentos sociais e de classe a participar da gestão da esfera pública, com vistas a possibilitar uma maior eficiência no agenciamento das políticas sociais públicas.

Nesse sentido, particularmente para Bobbio (2004), a descentralização traz a ideia de autonomia, autodeterminação, ou seja, o meio para alcançar a liberdade política (BOBBIO,

⁵⁵ Segundo a versão clássica, a descentralização consiste num processo político-administrativo que viabiliza a transferência dos serviços sociais públicos do Estado para o mercado.

2004, p. 332). Com essa afirmação do autor, a descentralização como um mecanismo jurídico-político do sistema capitalista é enaltecida em razão de promover a pluralidade de interesses e a liberdade dos cidadãos. Entretanto, no contexto brasileiro, a descentralização, quando acontece, viabiliza-se apenas na esfera político-administrativa, não transformando o contexto socioeconômico do país.

Por sua vez, Castro (1991) defende que a descentralização envolve mudanças nas dimensões político-institucionais, promovendo a complementaridade e a participação da sociedade civil na operacionalização das políticas sociais, além de impulsionar a transferência de recursos da esfera federal para a local, visando organizar o sistema de proteção social. Nessa ótica, a descentralização é considerada como a democratização do Estado, requerendo a criação de mecanismos de representação que combinem estruturas representativas tradicionais – a exemplo dos partidos políticos – com novas formas de representação da sociedade civil – no caso, os Conselhos (CASTRO, 1991, p. 83). Entretanto, vale esclarecer que a partir do momento em que o Estado firmar parceria com os movimentos sociais e de classe para efetivar as políticas sociais públicas governamentais também estabelece uma compatibilidade com as leis do mercado, obedecendo assim às determinações impostas pelos organismos internacionais.

Corroborando o ponto de vista defendido por Castro (1991), Bresser Pereira (1998) assevera que a descentralização pode estar relacionada à desregulamentação da economia, à privatização de agências e serviços públicos e à democratização da administração, visando tão somente desenvolver modelos menos concentradores e excludentes, porém funcionais à lógica do capital, tendo em vista o fato de o Estado não abdicar das suas funções regulatórias (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 49-95). Assim, o autor entende que a descentralização é explicitamente conectada à consolidação de uma ordem democrática. Para tanto, o Estado necessita renovar sua própria institucionalidade como forma de fazer deslanchar o desenvolvimento socioeconômico, além de partilhar poder com representantes dos movimentos sociais.

Outra concepção sobre a descentralização administrativa é elaborada por Viana (1996). Para essa autora, a descentralização pode ser conceituada sob dois aspectos: *planejada*, pelo fato das três esferas de governo sofrerem mudanças qualitativas e haver a substituição gradativa de recursos de um nível para outro; e *caótica*, em razão de defender a heterogeneidade do sistema, apesar de a prestação de serviços permanecer ao critério do poder local e, portanto, exposta às enormes diferenças socioeconômicas nele existentes (VIANA, 1996, p. 34).

A autora Jovchelovitch (1998), por sua vez, peculiariza-se por apresentar uma reflexão sobre a descentralização e a municipalização no Brasil a partir do processo constituinte iniciado no final dos anos 80, tencionando desvelar parte do processo descentralizador e suas implicações para a sociedade brasileira. Nesse sentido, analisa a descentralização sob dois enfoques: primeiro, como deslocamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais (Estados e municípios); segundo, relaciona a descentralização à democratização, pelo fato de ela deslocar o poder do Estado para a sociedade. Desse modo, entende que a descentralização é um mecanismo de distribuição de poder, de autogestão e de controle social, estando conectada diretamente à reforma do Estado que, por sua vez, exige novas relações entre Estado e sociedade civil (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 35-49).

Assim, para a citada autora, a redefinição das relações de poder entre Estado e sociedade requer algumas medidas políticas, destacando-se dentre elas a autonomia e a participação. No seu entendimento, caso essas medidas não sejam devidamente implementadas, a descentralização continuará apenas redistribuindo poder e desconcentrando competência, não viabilizando o aspecto relativo à transferência de poder decisório (JOVCHELOVITCH, 1998, p.35-49). A autora em foco ainda assevera que os princípios e diretrizes da descentralização são constituídos pela flexibilidade, pelo gradualismo, pela transparência e pelo controle social.

Jovchelovitch (1998) admite que a descentralização possui um corte neoliberal que visa tão somente reduzir os gastos sociais na área social e estabelecer o princípio da seletividade de demandas, contrapondo-se assim à “universalização” apregoada na Constituição Federal de 1988. Mas, apesar de a autora ter esse entendimento, os determinantes sociais, políticos e econômicos não são aprofundados, em virtude de ela entender que a descentralização é apenas uma ferramenta de distribuição de poder e de controle social utilizada para alcançar a justiça social. Com isso, a emancipação política vem sendo enaltecida e os efeitos destrutivos oriundos da relação capital/trabalho continuam sendo camuflados, em detrimento da constituição de uma nova sociabilidade livre do domínio do capital.

Refletindo também sobre a política de descentralização, Stein (1997) apresenta uma vasta, heterogênea e relevante discussão sobre a descentralização no Brasil, a partir do processo constituinte iniciado no final dos anos 80 do século XX. Nessa perspectiva, a autora entende que a descentralização é um instrumento de ação política que tem um caráter contraditório pelo fato de atender a diferentes interesses, contribuir com a construção da cidadania, da democracia, da autonomia, da participação e da reestruturação e hegemonia do

poder central, possibilitando assim autonomia financeira aos Estados e municípios na elaboração e execução das políticas sociais (STEIN, 1997, p. 23-43).

Seguindo esse mesmo raciocínio, Lima (2003) concorda com Stein (1997) ao afirmar que a descentralização é um tema controverso e se articula a outros temas como a democracia, a autonomia e a participação, e seus objetivos dependem das inclinações ideológicas e das interpretações distintas. Desse modo, se por um lado a descentralização é entendida como redistribuição de poder, por outro, contudo, significa redistribuição dos meios para exercitar o poder. Todavia, a autora afirma de maneira categórica que a descentralização, enquanto instrumento da ação governamental, caracteriza-se por promover unicamente o aprimoramento das relações intergovernamentais.

Para Lobo (1990), a descentralização ganha força devido à “incapacidade do Estado de responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população”, podendo ocorrer de três formas. A primeira delas consiste na transferência da administração direta para a indireta, ou seja, do governo central para autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Quanto à segunda modalidade de descentralização pensada pelo autor supracitado, esta se dá pela transferência da administração do governo central para os governos subnacionais, podendo ocorrer na dimensão financeira – que se vincula à redistribuição de receitas públicas –, assim como na dimensão político-institucional – relacionada à redistribuição de competências. Mas, segundo o autor, este fato não possibilita maiores eficiência, igualdade, participação dos cidadãos, controle da gestão ou até mesmo a autogestão da sociedade.

A terceira forma de descentralização consiste na transferência de parte das responsabilidades do Estado para a sociedade. Esta transferência, contudo, pode representar tanto a transferência de gestão do Estado para os movimentos sociais, tais como as associações de moradores e os conselhos, como a privatização dos serviços públicos. Nesses termos, a descentralização representaria uma estratégia política que aumentaria a capacidade do governo de mobilizar recursos financeiros para a execução de políticas sociais públicas governamentais, visando atingir uma maior equidade social.

Após a sistematização acima delineada, admitimos o fato de que a descentralização entendida segundo a concepção liberal/neoliberal e após a Constituição Federal de 1988, está mais atrelada à questão da democratização, uma vez que busca dar maior eficiência e efetividade às políticas sociais públicas governamentais. Em outros termos, a descentralização consiste em um processo técnico-político de reformulação da gestão das políticas sociais públicas governamentais, com vistas a lidar com as restrições trazidas pela globalização.

Nessa perspectiva, a descentralização não se apresenta incompatível às propostas governamentais, constituindo-se, sobretudo, em um instrumento de poder que promove mudanças substanciais e adequadas às estruturas sociais dominantes. Dessa forma, atende de maneira simultânea ao projeto neoliberal e às exigências do capital, ao inserir uma organização jurídica, política e administrativa do Estado que beneficia tão somente a classe dominante.

Em face da exposição acima delineada, destacamos o aspecto de que, no Brasil, a descentralização e a democracia, a partir da Constituição Federal de 1988, podem ser consideradas como os principais ordenamentos jurídicos que dizem respeito à forma como se organizam as esferas política e administrativa do Estado. Com base nesse ponto de vista, fica evidente que a descentralização está sempre atrelada à democracia, pelo fato de esta apresentar efeitos “positivos” para a gestão pública e para a democratização das relações políticas. Isso ocorre devido ao fato de ela caracterizar-se por proporcionar a diminuição das práticas autoritárias, centralizadoras, fragmentadas e excludentes, instaurando a democratização da sociedade e ampliando a participação dos movimentos sociais e de classe na formulação e implementação das políticas sociais públicas governamentais. Contudo, tais características não são eliminadas com a descentralização democrática das esferas jurídica, política e administrativa.

Dessa forma, temos o entendimento de que o novo papel atribuído aos movimentos sociais contribuiu para a emergência de experiências de gestão democrática, as quais foram incentivadas e legitimadas pelo Estado. Porém, há de se destacar o fato de que os movimentos sociais já vinham vivenciando, nos últimos anos, um processo de organização. Esse processo tinha por suposto a articulação dos princípios pertinentes à democracia e à descentralização, com vistas à criação de novas relações de poder. Contudo, os limites desse processo esbarraram no fato de ele não eliminar a desigualdade social, caracterizando-se por apenas criar novos âmbitos de ação, novos papéis normativos, reguladores e redistributivos nas esferas do governo, favorecendo, em última instância, a democracia burguesa e a lógica do capital.

Para dar maior sustentação a este entendimento, analisaremos a partir de agora a concepção de alguns teóricos progressistas contrários aos ideais da descentralização implementados na gestão pública do país. Dentre eles, destacam-se Almeida (1995), Arretche (1996), Laurell (2002), Silva *et al* (2001). De forma geral, para esses autores a descentralização apenas redistribui orçamentos públicos com vistas a tornar o processo de implementação de políticas sociais públicas governamentais mais eficiente, não eliminando,

contudo, a desigualdade social e a gestão autoritária e centralizadora.

Nessa linha de análise, Arretche (1996) afirma que no Brasil a descentralização é uma das principais estratégias de mudança ocorridas na gestão do setor público, especificamente nas políticas sociais implementadas desde o final da década de 80. Dessa forma, a política descentralizadora é incorporada na pauta da reforma do Estado, sendo defendida por vários segmentos da sociedade como a solução que se contraporía aos anos de gestão centralizada e autoritária, caracterizados por “práticas não-democráticas de decisão, ausência de transparência das decisões, impossibilidade de controle sobre as ações de governo e ineficácia das políticas sociais” (ARRETCHE, 1996, p. 44).

Nesses termos, a descentralização, conforme o entendimento dessa autora, consistia numa forma de administração pública que combinaria a democracia participativa com a eficiência administrativa. Quanto à mediação existente entre a sociedade e o Estado, esta seria facilitada na esfera municipal. Esta proximidade reduziria o sentimento de impotência do cidadão comum, à medida que, de um lado, motivaria uma maior participação e um controle das ações do governo, trazendo maior eficiência na implementação de políticas; por outro lado, proporcionaria um contato mais estreito entre cidadãos e instituições públicas, permitindo ao governo a consideração de necessidades e interesses político-sociais, através do estabelecimento de prioridades na escolha das políticas.

A referida autora afirma ainda que os autores liberais/neoliberais veem a descentralização unicamente como um instrumento de proteção das liberdades individuais. Por esse motivo, defendem medidas políticas, a exemplo da transferência de responsabilidades, da privatização e da criação de organismos sociais, as quais se caracterizariam por induzir a concorrência e redistribuir a atuação dos serviços sociais ante as demandas sociais.

Diante dessa argumentação, fica evidente que a autora em foco entende que a descentralização incentiva a participação política, mas não democratiza as relações políticas e tampouco implica uma participação incisiva dos movimentos sociais na viabilização e execução das políticas sociais. Para a autora, este limite intrínseco à política de descentralização ocorre tendo em vista o processo de dominação não ser suprimido, mas apenas transferido da esfera federal para a local. Com isso, a descentralização tornou-se um princípio ordenador e um instrumento necessário, que fortalece a democratização e torna a prestação dos serviços públicos mais eficiente e mais próxima da realidade local.

Outra interpretação dada à descentralização pode ser encontrada em Almeida (1995), quando assevera que a descentralização se tornou sinônimo de democracia e de cidadania,

sendo institucionalizada com a finalidade de lidar com a ineficiência econômica e social do Estado. No entanto, a política de descentralização desenvolve-se ainda de maneira incipiente, uma vez que tem conquistado pequenos avanços nas dimensões administrativa e política, a exemplo da criação dos Conselhos, que se propõem a estimular a participação da população e fortalecer as políticas sociais públicas governamentais. Nesse entendimento, a descentralização constitui um instrumento que criou novas formas normativas e de regulação jurídica para efetivar a gestão pública, mas reitera meramente os mecanismos burocráticos e clientelistas, tendo em vista a reduzida participação da população e os poucos recursos financeiros destinados aos municípios brasileiros.

Concordando com Almeida (1995), Laurell (2002) complementa o seu raciocínio afirmando que a descentralização em tempos de neoliberalismo não democratiza a esfera pública, permitindo apenas o repasse em âmbito local dos mecanismos gerenciais e privativos de como financiar e administrar as políticas sociais públicas governamentais. Segundo a autora, isso implica dizer que apesar da propalada política descentralizadora, na verdade vem ocorrendo uma centralização capitalista do poder econômico.

Dando continuidade à discussão sobre os alcances e limites da política de descentralização, Silva *et al.* (2001) afirmam que o problema maior do processo de descentralização é que este foi viabilizado via decreto, ou seja, constituiu uma exigência governamental para desobrigar o Estado da prestação dos serviços sociais. Desse modo, a participação da população, realizada através dos Conselhos, assumiu um papel coadjuvante nesse processo, uma vez que responde apenas a uma exigência legal, com vistas a tentar corrigir as distorções geradas na relação capital/trabalho.

Diante dessas concepções, os autores mencionados têm o entendimento de que a alternativa para superar esta perspectiva legalista depende da organização dos movimentos sociais e de classe em impor uma nova relação entre Estado e sociedade, que não priorize a vontade política e os interesses econômicos para ditar as regras do jogo, mas se contraponha ao projeto neoliberal, objetivando viabilizar transformações necessárias que assegurem interesses coletivos. Para eles, caso essas condições não se materializem, o processo de descentralização apenas continuará reforçando o caráter assistencialista, focalista, voluntarista e privatizador, estimulando a transferência de gestão do setor público para o privado, objetivando apenas reduzir o gasto público.

Nesses termos, fica evidente que vivenciamos uma descentralização que viabiliza apenas uma desconcentração de funções, pois possibilita aos municípios brasileiros assumirem encargos sociais e receberem poucos recursos financeiros para implementar as

políticas sociais públicas governamentais. Esse paradoxo implica a continuidade de práticas clientelistas que contribuem com a ampliação das desigualdades sociais. Afinal, são poucos os municípios que conseguem obter recursos de suas próprias receitas, e mesmo quando dispõem dessa capacidade financeira, não conseguem arrecadar o suficiente que lhes permita o desempenho das funções a eles atribuídas pela esfera federal. Assim, a questão decisiva é que eles convivem com dificuldades cotidianas, a exemplo da falta de recursos humanos, da falta de estrutura física, da fragilidade do poder local e da fragmentação dos programas sociais públicos, tudo isso resultante dos ditames econômicos do capital.

Após esta reflexão sobre a política de descentralização, entendemos que ela viabiliza uma gestão pública mais participativa e menos hierárquica, à medida que apenas ocorre o aprimoramento e a ampliação da eficiência e do poder público, através da transferência de encargos, responsabilidades e competências funcionais, não ocorrendo a efetiva descentralização de poder político e econômico. Assim, na trajetória da política descentralizadora, constatamos um movimento de alternância regular entre centralização e descentralização de poder, promovido pela classe dominante para garantir seus interesses econômicos e favorecer o aumento da opressão deste poder sobre a classe trabalhadora, visando conter as ameaças à ordem social.

Vale ainda destacar que, dependendo das circunstâncias da implementação da descentralização, ela ora se apresenta centralizadora, ora progressista. Todavia, entendemos que ambas se voltam para a reprodução do sistema capitalista e para a desresponsabilização do Estado ante as políticas sociais públicas governamentais. Isso porque a descentralização é um processo de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade, em que há acréscimo de poder para uns e diminuição para outros, assim como em sua dinâmica incluem-se e reconhecem-se novos sujeitos, enquanto outros saem.

Desse modo, por mais que as esferas democráticas, a exemplo dos conselhos, fóruns e conferências, tentem viabilizar o processo descentralizador, os obstáculos não são superados, até porque no atual sistema capitalista os ditames neoliberais não permitem outro direcionamento às esferas de governo, cabendo a estas apenas administrar as contradições sociais e efetivar ações de caráter assistencialista e clientelista, que em última instância favorecem o sistema capitalista e não contribuem para a constituição de uma nova sociabilidade fundada na superação da exploração, do clientelismo e da desigualdade social, originada na relação capital/trabalho.

Por isso, salientamos ainda o aspecto de que o processo de construção, transição e consolidação da democracia e da descentralização no sistema capitalista e, particularmente, na

contextualidade brasileira contemporânea, assentou-se numa proposição de caráter extremamente conservador-neoliberal, implicando avanços, recuos e resistências.

Em conformidade ao que foi tematizado na seção 1 desta dissertação, vale destacar que a democracia, ao longo dos anos, não se apresentou de maneira universal e forte como pensaram os seus idealizadores, mas se tornou inoperante e fraca diante do processo de mundialização do capital. O motivo dessa fragilidade deu-se, sobretudo, pelo fato de o ideário neoliberal, propagado pelas agências internacionais, a exemplo do FMI, torná-la, simultaneamente, um instrumento fundamental para a monitorização jurídico-política dos processos democráticos e um receituário de adequação da regulação estatal à nova lógica do processo produtivo.

Isso significa dizer que a democracia apenas implantou os princípios de equidade, universalização, solidariedade, responsabilidade pública e gestão democrática descentralizada. Porém esses princípios ficaram aprisionados no âmbito do Estado e, por conseguinte, impedidos de se viabilizar de maneira efetiva, tendo em vista a vigência de uma sociabilidade regida pela propriedade privada. Nessa relação assaz paradoxal, coube ao aparato jurídico-político garantir apenas alguns direitos e aperfeiçoar as contradições geradas na relação capital/trabalho, pelo fato de comungar com o projeto neoliberal que trata todos os seres humanos como sendo livres e iguais, mas na realidade os eleva a meros membros da sociedade, submetidos à lógica do capital.

Neste contexto, a democracia desempenha um duplo papel: assume um caráter formal e positivo para o capitalismo funcionar e se valorizar, concedendo garantias para a classe trabalhadora; e apresenta-se em sua versão negativa para a classe trabalhadora, pelo fato de não contribuir para a politização da classe trabalhadora. Assim, o que a democracia pode efetivamente possibilitar é a participação de representantes da população nos espaços participativos da dinâmica político-institucional. Em outros termos, a democracia promove a abertura de canais de negociação e participação para a população se posicionar sobre questões que afetam diretamente sua existência.

Mas, apesar dessa abertura participativa, os canais de participação apenas permitem que o ser humano seja o titular formal da ação política, enquanto o exercício propriamente dito é realizado pelos seus representantes que, na maioria das vezes, estão a serviço do Estado e dos setores conservadores, que asseguram tão somente a expansão capitalista e a implementação do Estado de Direito. Entretanto, este age apenas em relação aos efeitos nefastos do capitalismo e em consonância com a dinâmica capitalista, e não como uma força social e política que contribui para a efetiva superação das expressões da “questão social”.

Desse modo, os processos de construção democrática têm sido extremamente desigual e afetados por fatores internos e externos, uma vez que ora favorecem a promoção de valores democráticos, ora sugerem a efetivação de práticas políticas que impossibilitam a difusão e a consolidação dos seus princípios constitutivos.

Diante disso, afirmamos que a democracia, desde sua gênese, tem se apresentado de maneira formal e limitada, favorecendo a disseminação de práticas e de políticas sociais públicas governamentais de caráter autoritário, não democrático, restaurador, reacionário, restritivo e compensatório, que apenas contribuem para a recomposição do poder hegemônico das oligarquias rentistas globais. E pelo fato de estarem respaldadas por uma lógica jurídico-formal, as práticas e as políticas sociais públicas governamentais não abalam as estruturas do capital, mas apenas incorporam demandas democráticas, efetivando vontades coletivas. Nessa relação de âmbito meramente formal, a democracia apenas pode efetivar a cidadania que, por um lado, favorece tão somente a manutenção das contradições do sistema atual; por outro lado, impede a emancipação humana e despolitiza as relações sociais. Vistas sob esse ângulo, democracia e descentralização podem ser caracterizadas como processos fundamentais, compatíveis e complementares à consolidação da ordem do capitalismo.

Para efeito de conclusão desta subseção, admitimos que se por um lado a democracia enquanto um dos elementos da emancipação política e por mais ampliada que seja, terá sempre um limite inultrapassável, dado pela lógica do capital, que se caracteriza pelo fato de possibilitar apenas uma liberdade jurídico-formal e não um processo mais significativo de distribuição da riqueza socialmente produzida. Assim, esta, por si só, absolutamente não elimina a sociedade de privilégios e de exploração, e tampouco a propriedade privada, que sustenta o sistema capitalista vigente. Por outro lado, a descentralização representa um progresso, porém limitado, em razão de ser um instrumento de controle social a serviço da manutenção da sociedade capitalista, cuja matriz é o capital, requisitando também a dimensão jurídico-política do regime democrático para se efetivar. Assim sendo, democracia e descentralização não contribuem para a instauração de uma nova sociabilidade livre dos domínios do capital. Em outros termos, democracia e descentralização não constituem a materialização de um projeto revolucionário, mas contribuem para a manutenção da propriedade privada e da ideologia da classe dominante, garantindo a exploração e as formas de submissão e dominação social funcionais ao capital.

Na próxima seção, investigaremos o tema referente à legislação e à funcionalidade dos Conselhos Tutelares vigentes na sociedade brasileira, e particularmente na cidade de Maceió.

SEÇÃO III

A CONDIÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO BRASIL E EM MACEIÓ

As seções anteriores deste estudo ocuparam-se em realizar uma reflexão sobre os delineamentos mais incisivos do processo sócio-histórico da democracia, vigentes da Antiguidade à contemporaneidade, assim como do processo pertinente à descentralização político-administrativa implementada no cenário brasileiro contemporâneo.

Particularmente nesta seção, nosso estudo propõe-se a refletir e discutir os pressupostos e a funcionalidade dos Conselhos Tutelares em vigência, particularmente na cidade de Maceió, em virtude de este ser nosso objeto de pesquisa.

Nessa perspectiva, na primeira subseção, a exposição se detém na recuperação dos principais marcos normativos das políticas sociais públicas governamentais de atendimento à criança e ao adolescente, em vigor desde o Período Imperial até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA. No âmbito dessa trajetória histórica, nos deteremos especificamente no supramencionado Estatuto, em razão de ele ter sido efetivado no contexto do Brasil pós-Constituinte, com vistas a destituir o Código de Menores de 1979, o denominado Código Mello Matos e introduzir algumas alterações significativas na Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, valendo-se para tal propósito de algumas diretrizes básicas, a exemplo da descentralização político-administrativa e da participação dos movimentos sociais nesta área.

Na sequência, a segunda subseção ocupa-se em retratar a dinâmica dos Conselhos no Brasil, especificamente os Conselhos Tutelares, enquanto mecanismos jurídico-políticos instituídos pelo Estado para democratizar a gestão e possibilitar a participação de representantes dos movimentos sociais nas políticas sociais públicas governamentais na área da criança e do adolescente.

Quanto à terceira e última subseção, ela detém-se especificamente na dinâmica dos Conselhos Tutelares do município de Maceió, problematizando as suas possibilidades, funcionalidade e limites no que tange à efetiva implementação das propostas democráticas contempladas no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA.

3.1. Da filantropia ao Estatuto da Criança e do Adolescente: trajetória histórica das legislações direcionadas à criança e ao adolescente no Brasil

A primeira legislação social pertinente à área da criança e do adolescente, implementada no país, foi o *Código Criminal de 1830*⁵⁶. Vale destacar que este Código adotava o termo “menor”⁵⁷ e instituiu a *Doutrina do Direito Penal do Menor*⁵⁸, representando portanto um avanço em relação às legislações coloniais. Porém, as ações efetivadas por esta doutrina não solucionaram a realidade caótica vivenciada pelos “menores” da época.

Segundo Rizzini (1993), a partir da instituição do referido Código e das significativas mudanças ocorridas na conjuntura política e social do Império, o poder e o domínio da Igreja foram sendo paulatinamente transferidos para o âmbito do Estado. Nessa direção, este último se tornou de fato o responsável direto para regulamentar e subsidiar as ações na área da “infância”, ocupando-se em redimensionar o atendimento oferecido aos “menores” através da instauração de algumas *Instituições Asilares* e *Casas de Correção Disciplinares*⁵⁹, a exemplo do *Instituto Disciplinar*⁶⁰ (RIZZINI, 1993, p. 40).

Desse modo, em 1890 foi homologado o *Decreto-lei n. 847/1890*, instituindo o *Código Penal Republicano de 1890*. Este Código peculiarizou-se por romper com as práticas penais do passado escravista e tratar o problema social relativo à infância infratora em seus aspectos mais fundamentais, a exemplo da imputabilidade absoluta e do tratamento diferenciado para menores infratores, entre outros (ALVAREZ; SALLA; SOUZA, 2003, p.55). Mas, apesar das inovações trazidas por intermédio deste Código, a infância continuou sendo tratada como um

⁵⁶ O *Código Criminal de 1830* trouxe duas mudanças significativas na política criminal da responsabilização penal do menor. A primeira referia-se ao estabelecimento de uma inimputabilidade penal relativa aos jovens entre 7 e 14 anos de idade, implicando o fato de que estes jovens só não seriam responsabilizados se o magistrado verificasse que não agiram com discernimento, sem aptidão para distinguir o bem do mal. A outra inovação dizia respeito ao recolhimento destas crianças em casa de correção (RIZZINI, 2000, p. 38).

⁵⁷ O termo *menor* era utilizado em duas categorias: a primeira, cronológica (idade), na qual o menor ao atingir os vinte e um anos chegava à imputabilidade penal plena; a segunda considerava o grau de discernimento ao prever que, na hipótese de o menor de 14 anos praticar ato delituoso com consciência, seria reconhecido como imputável e receberia, então, penas corporais (JESUS, 2006, p.37).

⁵⁸ A *Doutrina do Direito Penal do Menor* propunha que o direito se interessasse pelo menor somente a partir do momento em que este praticasse um ato de delinquência (CAVALLIERI, 1979, p. 391-394).

⁵⁹ As *Casas de Correção Disciplinares* foram originariamente propostas pelos juristas, advogados, desembargadores e juízes, no intuito de corrigir o mau comportamento dos “menores” e salvá-los do meio do vício, das más companhias, dos perigos das ruas e, também, das prisões onde vegetavam os adultos (MARCÍLIO, 2000, p. 45).

⁶⁰ O *Instituto Disciplinar* tinha a função de recolher os maiores de 9 anos e os menores de 14 anos que cometessem crimes com discernimento. Caso esses “menores” contessem tais infrações, seriam automaticamente recolhidos aos estabelecimentos disciplinares industriais pelo tempo que o juiz determinasse, não podendo, contudo, o recolhimento exceder idade de 17 anos (MARCÍLIO, 2000, p. 40-42).

“problema social”, ou seja, materializava-se a ideia de que a criminalidade, a desordem e a vadiagem deviam ser coibidas ou controladas mediante práticas repressoras de caráter policial.

Diante do exposto, admitimos o fato de que nas periodizações relativas ao Império e à “República Velha”, as legislações pertinentes aos “menores” baseavam-se no “sistema do discernimento” e representavam um instrumento de coerção e disciplinarização do comportamento impróprio dos menores contra a ordem social.

No final do século XIX e início do século XX, a sociedade brasileira deixa de ser marcadamente rural, avançando em direção a um processo de modernização, urbanização e industrialização. Nessa direção, verifica-se a alteração dos padrões sociais, culturais e econômicos, os quais contribuíram para que as famílias da classe trabalhadora migrassem dos centros rurais para as cidades, em busca de melhoria nas condições de vida e de novas oportunidades de emprego. Todavia, as expectativas dessas famílias foram sumariamente frustradas, agravando assim os níveis da pobreza, a proliferação dos cortiços e o aumento da criminalidade e da marginalidade. Além disso, os “menores”⁶¹, visando assegurar a sua subsistência e a de sua família, recorriam às ruas da cidade para praticar pequenos delitos, sendo culpabilizados pela classe dominante como os responsáveis diretos pela desordem e uma ameaça iminente à ordem social.

Naquele contexto, a “questão social” brasileira se complexificava e o Estado foi convocado a intervir com vistas a atenuar os conflitos emergentes e harmonizar a sociedade. Para isso, teve de implantar e implementar algumas políticas sociais públicas governamentais. Entretanto, as políticas instituídas possuíam um caráter assistencial, jurídico, moral e repressor, principalmente no trato da problemática dos menores, os quais, ao serem frequentemente encaminhados aos internatos e ao trabalho industrial, tornavam-se ainda mais vulneráveis aos maus-tratos e aos acidentes de trabalho registrados nas fábricas.

Nessa dinâmica da intervenção estatal, vale salientar o fato de que a real intenção do Estado em colocar os menores nos internatos era afastá-los do convívio social com vistas a mascarar a sua cruel realidade social, além de moldá-los segundo as determinações da classe dominante, a fim de que eles pudessem contribuir para o desenvolvimento da economia do país. Cabe ainda destacar que a justificativa apresentada pelo Estado para efetivar tal intervenção sustentava-se no reconhecimento “natural” da miséria vivenciada pela classe

⁶¹ De maneira geral, o termo *menor* era considerado um estereótipo para a criança alvo de ação civilizatória e “uma categoria jurídica e socialmente construída para designar a infância pobre, abandonada (materialmente e moralmente) e delinqüente. Ser menor era carecer de assistência, sinônimo de pobreza, baixa moralidade e periculosidade” (RIZZINI, 1997, p. 223).

trabalhadora. Ou seja, para o Estado, a pobreza era um problema insolúvel ou uma disfunção pessoal dos indivíduos, oriunda da imperfeição moral e humana, não sendo resultante do processo desigual ocasionado pelos antagonismos engendrados no âmbito da relação capital/trabalho.

Nesse mesmo período histórico, ou seja, em meados do século XIX e início do século XX, quando a classe trabalhadora enfrentava precárias condições de saúde e altos índices de mortalidade infantil, surgiu no Brasil um determinado movimento social que visava disseminar novos conhecimentos e preconizar normas e hábitos para aprimorar a saúde coletiva e individual. Tratava-se do denominado *Movimento Higienista*, caracterizando-se por possuir uma constituição social heterogênea, uma vez que era representado por várias correntes políticas. Contudo, do ponto de vista da sua prática interventiva, este movimento pautava-se dentro dos princípios ideológicos advogados pelo liberalismo.

O protagonista mais relevante do Movimento Higienista foi o médico e filantropo *Arthur Moncorvo Filho*, que juntamente com outros médicos buscou interferir nos centros de decisão do Estado para obter investimentos e intervir não só na regulamentação daquilo que estaria relacionado especificamente à área da saúde, mas também no ordenamento de muitas outras esferas da vida social. Detendo-se sobre a ação deste Movimento na área da infância, Rizzini (2000) anota que o

Movimento Higienista adotava uma metodologia educacional pautada na disciplina para o trabalho, visando retirar o “menor” pobre das ruas e colocá-lo em instituições correcionais para evitar o surgimento da delinqüência juvenil. Arthur Moncorvo Filho defendia a instauração de um sistema nacional centralizado de proteção e atendimento infanto-juvenil, oferecendo-lhe serviços de saúde e educação (RIZZINI, 2000, p.17).

Em consequência da intervenção social proposta pelo Movimento Higienista, o Estado decidiu instituir um sistema de proteção infanto-juvenil que assegurasse vigilância pública aos menores abandonados e delinquentes. Esse sistema de proteção era constituído por três áreas distintas: a primeira, relativa à *Medicina*, que tinha a incumbência de diagnosticar e tratar a infância; a segunda, pertinente à *Justiça*, que deveria agir por intermédio da regulamentação e da proteção dos menores e da sociedade, priorizando a educação sobre a punição; e a terceira, relacionada à *Filantropia*, encarada como uma prática social substitutiva da caridade. No âmbito dessa proposta de intervenção estatal na área da infância, salientamos o aspecto de que ela se viabilizou fundamentalmente constituída por uma articulação jurídico-assistencial, efetivada com vistas a controlar os menores incivilizados e impedir que eles infringissem a

ordem social dominante (RIZZINI, 1997, p.30)

Nessa direção o Estado, visando instaurar o supramencionado sistema de proteção infante-juvenil, sancionou alguns Decretos. Foram eles: *Decreto-lei de n. 16.272/1923*, datado de 20 de novembro de 1923, que instituiu o *Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e aos Delinqüentes*; o *Decreto-lei de n. 16.300/1923*, datado de 31 de dezembro de 1923, que criou o *Departamento Nacional de Saúde Pública — DNSP*, para desenvolver a medicina preventiva/curativa e a *Inspetoria de Higiene Infantil*; e o *Decreto-lei de n. 17.943-A*, de 12 de outubro de 1927, que homologou o *Código de Menores Mello Matos*. Vale ressaltar que este Código constituiu o primeiro documento legal que apresentava os fundamentos básicos à consolidação do sistema jurídico repressivo, moralista e assistencial de proteção aos “menores” portadores de carências culturais, psíquicas, sociais e econômicas. Ou seja, este Código de Menores destinava-se

aos menores de 0 a 18 anos, de um ou de outro sexo, em estado de abandono, quando não possuíssem moradia certa, tivessem os pais falecidos, fossem ignorados ou desaparecidos, tivessem sido declarados incapazes, estivessem presos há mais de dois anos, fossem qualificados como vagabundos, mendigos, de maus costumes, exercessem trabalhos proibidos, fossem prostitutas ou filhos de famílias economicamente incapazes de suprir as necessidades de sua prole (RIZZINI, 2000, p.45).

Desse modo, o *Código de Menores de 1927*, denominado *Código de Menores Mello Matos*, caracterizava-se por fazer a distinção entre os menores válidos e os desvalidos, tanto econômica quanto socialmente. Nesse âmbito, os *menores válidos* eram aqueles que se encontravam em “situação regular”, ou seja, aqueles que estavam inseridos no seio da estrutura familiar, necessitando apenas de acompanhamento social. De outro lado, os considerados *menores desvalidos* eram os filhos da classe trabalhadora que experienciavam uma “situação irregular”, sendo classificados em quatro categorias: os “expostos”, constituídos pelos menores de sete anos; os “abandonados”; os “vadios”, que esmolavam ou vendiam pelas ruas; e os “libertinos”, que frequentavam os prostíbulos e contrariavam a ordem social (BRASIL, 1927).

No mencionado Código, os menores de quatorze anos em situação de abandono ou de delinquência, ficariam eximidos de qualquer processo penal, em virtude de serem inimputáveis. Entretanto, os menores de dezoito e os maiores de quatorze anos seriam submetidos a processo especial estabelecido pelos juízes. Desta forma, ficava instituída a

imputabilidade penal e a assistência jurídico-social aos menores e suas famílias.

Todavia, para que de fato alguns direitos sociais, a exemplo da oportunidade de acesso à educação e à alimentação até a maioridade, fossem assegurados, o Código de Menores de 1927 determinou a implantação da *Doutrina da Situação Irregular*⁶², que possuía um caráter assistencial, recebendo por isso a total adesão por parte das famílias dos menores (RIZZINI, 1993, p.38-40). Contudo, analisando as proposições da referida Doutrina, entendemos que ela era ao sistema capitalista e à ordem social vigente, em razão de não somente efetivar ações clientelistas e autoritárias que apenas reafirmavam e legitimavam o aspecto repressor e a segregação social dos menores.

Na década de 30 do século XX foram homologadas duas Constituições Federais – a de 1934 e a de 1937 – que faziam referência à situação infanto-juvenil, proporcionando-lhe coberturas sociais. Nessa direção, a *Constituição Federal de 1934*, em seu art. 138, determinava que cabia respectivamente,

à União, aos Estados e aos Municípios, assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços sociais especializados, visando estimular a educação eugênica; amparar a maternidade e a infância; socorrer as famílias de prole numerosa; proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade, as morbidades infantis e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais (MARCÍLIO, 2000, p.56).

No que diz respeito à *Constituição Federal de 1937*, ressaltamos que ela implantou as primeiras políticas sociais públicas governamentais destinadas à infância e às famílias. Desse modo, em seu art.127, determinava que

a infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento de suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las de conforto e dos cuidados indispensáveis à sua preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de sua prole (RIZZINI, 1995, p. 136).

⁶² A *Doutrina da Situação Irregular* foi instituída para oferecer amparo completo aos “menores”. No entanto, de maneira efetiva, apenas corrigia as causas dos desajustes, do abandono e da marginalidade, não se ocupando em problematizar a raiz da desigualdade social (RIZZINI, 1993, p. 42-43).

Em sequência, merece destaque o fato de que, no período ditatorial representado pelo Estado Novo, foram instaladas instâncias de âmbitos nacional, estadual e municipal para lidar com a infância, a juventude e as famílias oriundas da classe trabalhadora. Nessas instâncias, foram criadas algumas instituições. A primeira consistiu no *Conselho Nacional de Serviço Social* – CNSS, instaurado através do *Decreto n. 525, de 1938*, objetivando instituir as bases da organização da profissão de Serviço Social e oferecer serviços públicos de atendimento à população em condições de pobreza e miserabilidade (RIZZINI, 1995, p. 137).

Posteriormente, em 1940, o *Decreto n. 2.024/1940* instaurou o *Departamento Nacional da Criança* – DNCr, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, criado para dar proteção materno-infantil, organizar instituições e conferir subsídios às iniciativas privadas de amparo às mães e filhos (RIZZINI, 1995, p. 138).

No supramencionado ano, foi homologado um novo *Código Penal*, determinando que os menores de 18 anos, em condição de delinquência ou abandono, deveriam ser assistidos por uma pedagogia corretivo-repressiva. Porém, para efetivar esta pedagogia, o governo ditatorial de Getúlio Vargas publicou o *Decreto-lei n. 3.799/1941*, de 5 de novembro de 1941, instituindo o *Serviço de Assistência ao Menor* – SAM, órgão vinculado ao Ministério da Justiça para viabilizar as determinações do Código de Menores de 1927 e do Código Penal de 1940 (COSTA, 1992, p.14).

Segundo Rizzini (1995), o *Serviço de Assistência ao Menor* – SAM possuía determinados objetivos, salientando-se entre eles sistematizar e nortear os serviços de assistência aos menores desvalidos e delinquentes; proceder à investigação social; viabilizar exame médico-psico-pedagógico; abrigar os menores à disposição do juizado em instituições adequadas; estudar as causas do abandono e da delinquência infantil; promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas; e incentivar, controlar e supervisionar as instituições particulares de assistência aos menores (RIZZINI, 1995, p. 140).

Referenciada em tais objetivos, a citada instituição não aplicava nenhuma medida preventiva, muito pelo contrário, continuava fazendo diferenciação entre menor “carente e abandonado” e menor “infrator”. No âmbito dessa intervenção de caráter segregativo, o menor desamparado era assistido nas escolas agrícolas e de aprendizagem de ofícios urbanos, enquanto o menor infrator era encaminhado aos reformatórios ou Casas de Correção para ser reeducado e ressocializado por meio de um atendimento assistencial-punitivo, na maioria das vezes sendo vítima de maus-tratos e constrangimentos morais. Nessa direção, registramos o fato de que o Serviço de Assistência ao Menor – SAM funcionava como um sistema prisional que adotava estratégias de caráter correccional-repressivo-assistencial.

Mediante o caráter desumano, ineficaz e perverso do Serviço de Assistência ao Menor — SAM, a sociedade, a imprensa e a Igreja Católica passaram a criticar os serviços oferecidos por essa instituição. A partir da pressão popular, o Presidente Getúlio Vargas publicou dois Decretos-lei. O primeiro, o *Decreto-lei n. 6.013/1942*, que instituiu a *Legião Brasileira de Assistência — LBA*, para implantar um novo tipo de atendimento aos “menores”; o segundo, o *Decreto-lei n. 8.462/1945*, que criou as *Delegacias de Menores* nas unidades policiais, as quais eram articuladas ao Juizado de Menores do Distrito Federal (RIZZINI, 1995, p. 142).

Na década de 40 do século XX, mais precisamente em 1948, foi promulgada pela Organização das Nações Unidas — ONU a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, concebida como um mecanismo regulatório de abrangência internacional que reivindicava o direito dos menores a cuidados especiais. Em seguida, em 1949, o *Decreto-lei n. 560/1949* instituiu o *Serviço de Colocação Familiar*, destinado a oferecer aos menores necessitados de 0 a 14 anos um ambiente favorável ao seu pleno desenvolvimento.

No início dos anos 50 do supramencionado século, representantes dos movimentos sociais passaram a exigir a reformulação da legislação vigente na área infanto-juvenil, bem como reivindicaram a intervenção mais incisiva do Estado nesta área. Mas, em consequência dos condicionamentos histórico-políticos e econômicos e, acima de tudo, das orientações dos países centrais, o Estado continuou promovendo ações de caráter assistencialista, higienista, repressivo e fragmentado, amenizando tão somente a situação caótica da infância, em vigor naquela época. Nessa direção, cria determinadas instituições, a exemplo da *UNICEF*⁶³ (1950), do *Instituto de Adoção* (1957), e do *Instituto Nacional de Serviço Social — INAM* (1955); este último teve a incumbência de apurar as irregularidades cometidas pelo Serviço de Assistência ao Menor — SAM.

Em 1959, a *Organização das Nações Unidas — ONU*, visando garantir a universalidade e a igualdade nas questões relativas aos direitos da infância, proclamou a *Declaração Universal dos Direitos da Criança*. A partir de então, a questão da infância deixou de ser um caso de polícia, passando a ser um caso de política. Por conseguinte, a população infantil passou a ser tratada como pessoa em desenvolvimento, portadora de necessidades especiais e passível de proteção legal.

Mas, apesar do entendimento da Organização das Nações Unidas — ONU, alguns legisladores, juristas e setores do Executivo tinham visões diferenciadas quanto à legislação vigente na área da infância. Isso implicou a formação de dois grupos: os que defendiam o

⁶³A *UNICEF* é uma agência das Nações Unidas que tem como objetivo promover a defesa dos direitos das crianças, ajudando a dar resposta às suas necessidades básicas e contribuir para o seu pleno desenvolvimento.

menor como objeto do direito penal; e os que defendiam o menor enquanto sujeito de direitos. Convém, porém, observar que nesta arena os referidos grupos disputavam apenas a jurisdição e a execução do atendimento ao menor, as quais ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e do Juizado de Menores. Todavia, em razão de esses órgãos não disporem de recursos humanos e financeiros suficientes, o atendimento aos menores continuou precário.

Em 1963, alguns desequilíbrios estruturais e desajustes funcionais afetaram a sociedade e as instituições, provocando uma instabilidade geral no país e condicionando o governo a realizar um diagnóstico sobre o problema do menor. Desse modo, a partir dos dados obtidos, o presidente João Goulart idealizou uma nova proposta de assistência direcionada aos menores. Contudo, para que ela fosse devidamente efetivada, foi instituída a *Política Nacional do Bem-estar do Menor — PNBEM*⁶⁴, a qual esteve voltada exclusivamente para controlar os menores e proteger a sociedade, prevalecendo assim os objetivos que defendiam a manutenção dos internamentos, as práticas autoritárias, os interesses dos tecnocratas e a ordem nacional.

Contudo, a supramencionada política social só foi consolidada em 1964, mais precisamente a partir da homologação da *Lei n. 4.513/1964*, datada de 1º de dezembro de 1964, que criou a *Fundação Nacional do Bem-estar do Menor — FUNABEM*⁶⁵. Essa instituição caracterizou-se por possuir autonomia administrativa e financeira, tendo jurisdição em todo o território nacional. De maneira geral, se opunha à *Doutrina de Segurança Nacional* que norteou política e ideologicamente o período ditatorial brasileiro, e defendia que os “menores” deveriam continuar sendo tratados de acordo com os princípios da Doutrina da Situação Irregular. A referida Doutrina destinava-se a executar as políticas sociais públicas governamentais dirigidas à infância e aos menores em situação irregular, oferecendo um atendimento de contenção e reeducação menos repressivo e autoritário.

Fica evidente, que a FUNABEM pautou-se pelo desenvolvimento de práticas assistenciais ao invés de práticas punitivas, através dos seguintes objetivos: corrigir as falhas desenvolvidas pelo Serviço de Assistência ao Menor — SAM; controlar as entidades públicas e particulares que prestavam atendimento aos “menores”; acompanhar o planejamento, a orientação, a coordenação, a fiscalização dessas entidades; e assistir, financeiramente e com pessoal, aos convênios e contratos estabelecidos com *as Fundações Estaduais do Bem-estar*

⁶⁴ De forma geral, a *PNBEM* estabelecia para todo o país uma gestão centralizada e vertical com vistas a controlar e vigiar a situação dos menores (RIZZINI, 1995, p. 77).

⁶⁵ A *FUNABEM* era um órgão nacional vinculado à Política Nacional de Bem-estar do Menor — PNBEM, sendo criada para reintegrar os “menores” na sociedade, através da Fundação Estadual do Bem-estar do Menor — FEBEM. No entanto, esta instituição seguiu a linha pedagógica de internação, típica do antigo Serviço de Assistência ao Menor — SAM.

do Menor — FEBEMS e com as instituições criadas com vistas a ampliar os internamentos destinados aos menores abandonados, aos carentes e aos infratores.

Quando o país adentra a década de 70 do século XX, as desigualdades sociais e a violência urbana se avolumam, com elas se intensificando os debates sobre a forma de atendimento prestada aos menores pelo Estado e pela sociedade. No bojo dessa discussão, dois grupos disputaram a hegemonia da política social da infância: *os menoristas*, representados pelas forças públicas e privadas de caráter autoritário, assistencialista, clientelista e populista, que defendiam a punição e a manutenção do Código de Menores de 1927; e os *estatutistas*, representados pelas forças sociais e políticas que pressionavam pela instauração de um novo Código que assegurasse aos “menores” os direitos fundamentais.

Nessa correlação de forças os estatutistas saíram vitoriosos, e no *Ano Internacional da Criança*, mais precisamente em 10 de outubro de 1979, a *Lei n. 6.697/1979* instituiu o *Código de Menores de 1979*. Todavia, este Código significou apenas uma revisão do Código de Menores de 1927, uma vez que continuava viabilizando práticas meramente repressivas, assistenciais, terapêuticas, jurídicas e assistenciais à população infanto-juvenil, favorecendo assim a ideologia dos militares e a Política de Segurança Nacional.

Desse modo, o Código de Menores de 1979 possuía um caráter essencialmente conservador e antidemocrático, reforçando a *Doutrina da Situação Irregular do Menor*, que era destinada aos menores infratores e às vítimas de maus-tratos ou abandonadas pela família e pela sociedade (BRASIL, 1979). Por isso, esses menores ficavam privados de liberdade, sendo segregados e culpabilizados pela sua condição social e econômica, transmutando assim da condição de vítima para a de réu.

A conjuntura dos anos 80 do século XX pautou-se por uma situação paradoxal, sendo caracterizada por uma crise econômica, política e social, e pelo estabelecimento de novos canais de comunicação entre Estado e movimentos sociais, objetivando regulamentar, entre outras reivindicações, o Estado Democrático de Direito, a descentralização e a transparência dos processos decisórios (CARVALHO, 2004, p.183).

Vinculados a este último aspecto, determinados atores da sociedade, a exemplo dos representantes da corrente progressista do Judiciário, dos técnicos da FUNABEM e dos órgãos estaduais, dos líderes do movimento social, dos representantes das entidades de direitos humanos, das organizações não governamentais, da Pastoral da Criança, da Congregação Nacional dos Bispos do Brasil, do Fundo das Nações Unidas e, em especial, do *Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua*, constituíram o denominado *Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos das Crian-*

ças e dos adolescentes.

Vale destacar que o *Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua*⁶⁶, constituíram o denominado *Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes*. Dentre as funções principais deste fórum, estavam a coleta de assinaturas⁶⁷ favoráveis às emendas em prol da infância e da juventude, e a organização da participação das entidades não governamentais na *Assembleia Nacional Constituinte*⁶⁸.

Como resultante dessa ampla mobilização popular e de classe, foram criadas a *Comissão Nacional Criança Constituinte*⁶⁹ e a *Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança*, com vistas a reivindicar a implementação de mudanças concretas na legislação de proteção social à infância e à juventude, ou seja, lutar por uma nova ordem jurídico-institucional para a infância. Nessa direção, os integrantes dessa luta entendiam que as ações de cariz assistencial, correccional e discriminatório, destinadas aos menores, não alteravam a sua realidade. Em razão desse fato, para eles não adiantava punir os “menores”, mas era preciso implantar outro tipo de atendimento que os considerasse sujeitos de direitos, merecedores de prioridade absoluta e pessoa em desenvolvimento. Desta forma, conforme aqueles atores, fazia-se absolutamente imprescindível implantar a *Doutrina da Proteção Integral*⁷⁰ (COSTA, 1991, p. 28).

Na concepção de Silva (2005), esse movimento organizado foi decisivo para que fos-

⁶⁶ Movimento organizado por jovens de rua e egressos dos mecanismos correccionais, contando com o apoio internacional da Unicef e participando ativamente na Constituinte e que se envolveu intensamente na mobilização da sociedade para a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

⁶⁷ Segundo Costa (1992), o *Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes* conseguiu a assinatura de 200 mil cidadãos adultos e 1 milhão e 400 mil crianças e adolescentes (COSTA, 1992, p. 11).

⁶⁸ Composta por 559 congressistas, a Assembleia Nacional Constituinte durou 18 meses e significou um avanço no reordenamento jurídico, político e institucional do país, uma vez que procurou sintetizar, em forma de dispositivo legal, os direitos humanos para meninos e meninas.

⁶⁹ A *Comissão Nacional Criança Constituinte* foi promulgada através de Portaria Interministerial, envolvendo os representantes das áreas da Educação, Saúde, Previdência Social, Trabalho, Justiça e Planejamento, além dos representantes do Fundo das Nações Unidas da Infância – UNICEF, Organização Mundial para Educação Pré-Escolar – OMEP, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR e o Fundo Nacional de Defesa da Criança – FNDCr. A referida Comissão organizou em cada Estado uma comissão estadual, conseguindo aprovar a Frente Parlamentar e criar diversos Fóruns de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes pelo país (FALEIROS, 1995, p. 85).

⁷⁰ A *Doutrina da Proteção Integral* foi regulamentada a partir da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ocorrida em novembro de 1989, nos Estados Unidos, e afirmava, entre outros princípios, 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 do seu povo e da espécie; e o reconhecimento da 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, 1992, p.11).

se apresentada, na *Assembleia Nacional Constituinte*, duas emendas: a primeira, denominada *Criança Constituinte*, de iniciativa governamental e encaminhada pelo Ministério da Educação, defendendo propostas assistenciais e repressivas; e a segunda, denominada *Criança Prioridade Nacional*, que possuía um caráter popular e se contrapunha ao anteprojeto constitucional (SILVA, 2005, p. 38).

Diante da diversidade das propostas apresentadas e objetivando assegurar, de fato, os direitos à infância e à juventude, os representantes dos movimentos de defesa da infância, os consultores do UNICEF e os assessores da FUNABEM e da Secretaria de Assistência Social — SAS decidiram fazer a junção das emendas anteriormente citadas, as quais passaram a compor um Projeto de Lei emblemático, denominado *Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude*. Este projeto foi apresentado na Câmara dos Deputados pelo Deputado Nelson Aguiar, do PDT, e encaminhado ao Congresso Nacional via Emenda Popular (SILVA, 2005, p. 39).

As proposições do referido projeto foram contempladas na *Constituição Federal do Brasil de 1988*, a qual estabelece mudanças no padrão de proteção social. Dentre as alterações realizadas, destacamos a regulamentação do art. 204, em seus incisos I e II:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1997, p.153).

Além das supramencionadas mudanças feitas no padrão de proteção social brasileiro, o art. 227 da Carta Magna também contempla alterações, ao determinar que:

É dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1997, p.164).

Do ponto de vista jurídico, o referido artigo dispõe sobre a prioridade absoluta e a proteção especial direcionada para aqueles que se encontram em situação de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, assegurando garantias às vítimas

de violações dos direitos constitucionais. De forma ampliada, este artigo contempla, simultaneamente, os interesses da sociedade brasileira e os direitos da criança e do adolescente. Além disso, estabelece a descentralização político-administrativa e a participação de representantes dos movimentos sociais nas políticas sociais públicas governamentais.

Um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os representantes de diferentes forças políticas, a exemplo dos juristas e dos líderes dos movimentos sociais de todas as regiões do país, os quais possuíam posicionamentos políticos heterogêneos, iniciaram uma luta para que fosse instituída uma legislação específica para crianças e adolescentes, entendidos enquanto sujeitos de direitos. Este fato sensibilizou o presidente da República Fernando Collor de Mello, levando-os a encaminhar ao Congresso Nacional um pacote de reformas administrativas que continha a *Lei n. 8.029/1990*, recomendando a substituição da FEBEM pela *Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência — FCBIA*. Esta última tinha a função de mudar o conteúdo da instituição anterior, além dos métodos e dos serviços de proteção social para crianças e adolescentes, assim como lutar pela aprovação de uma legislação específica (FALEIROS, 1995, p. 90).

Desse modo, em 1990, foi homologada a *Lei n. 8.069/1990*, instituindo o *Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA*, que ratificava o art. 227 da Constituição Federal de 1988 e publicizava os direitos da criança e do adolescente, os quais passaram a ser vistos como pessoa humana em desenvolvimento e possuidores de direitos subjetivos que poderiam ser exigidos formalmente. Cabe aqui ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente — *ECA* emergiu como um instrumento jurídico-político-social e institucional-formal renovador, para implantar a Política de Atendimento e a Proteção Integral a crianças e adolescentes. Entretanto, concordamos com Silva (2005) quando assevera que o supracitado Estatuto não possui respaldo em um projeto revolucionário, sendo elaborado de cima para baixo, em virtude de ter sido

Uma conquista obtida tardiamente nos marcos do neoliberalismo, nos quais os direitos estão sendo ameaçados, precarizados e reduzidos, criando um impasse na “cidadania de crianças”, no sentido de tê-la conquistada formalmente, sem, no entanto, existir condições reais de ser efetivada e usufruída (SILVA, 2005, p. 36).

Por isso, o Estatuto da Criança e do Adolescente — *ECA* representa uma legislação que prescreve os deveres e as responsabilidades, além disso, assegura alguns direitos a crianças e adolescentes, porém dentro dos limites impostos pelo neoliberalismo. Contudo, além de caracterizar as crianças e os adolescentes sujeitos individuais, coletivos, determina que estes

devem ser considerados sujeitos direitos⁷¹, amparados e tutelados pela família, pela sociedade e pelo Estado. Tais prescrições podem ser observadas nos seus vários artigos, a exemplo do art. 3º, determinando que:

Criança e adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (ALAGOAS, 2003, p. 12).

Mas, para que os direitos fundamentais possam ser concretamente efetivados, o referido Estatuto exigiu a instituição de mecanismos⁷² e estruturas de apoio para promover “mudanças de conteúdo, mudanças de método e mudanças de gestão” (COSTA, 1990, p.10).

A primeira *mudança de conteúdo* proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA está localizada em seu art. 87. Nele, fica estabelecido que, para efetivar políticas sociais públicas governamentais básicas, assistenciais e de defesa de direitos, faz-se necessário que a Política de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente se operacionalize por meio de algumas *linhas de ação*, que se constituem em

políticas sociais básicas de caráter universal que visam integrar e alavancar a inclusão moral e social das vítimas de violação dos direitos, dentre elas educação, saúde, trabalho, esporte, habitação e cultura/lazer; de políticas e programas de assistência social de caráter supletivo, para aqueles que delas necessitem. Nestas estão incluídas os programas de enfrentamento da pobreza, de apoio familiar, geração de renda e oficiais de auxílio às famílias com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e os plantões sociais; e, de serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; de serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos; e de proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente (ALAGOAS, 2003, p. 37).

No citado artigo, observam-se mudanças no âmbito jurídico, institucional e político. Desse modo, o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA se diferencia do paradigma corretivo e repressivo, mas continua efetivando ações tipicamente assistenciais e

⁷¹ Ser *sujeito de direito* implica passar a ter proteção jurídica, caso os direitos fundamentais não sejam efetivados. Significa, assim, assegurar prioritariamente a efetivação de políticas sociais públicas governamentais que estimulem positivamente o desenvolvimento de crianças e adolescentes e os ponha a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

⁷² Estes *mecanismos* dizem respeito à elaboração de leis, decretos, portarias e regimentos que determinem, regulem e enquadrem as decisões e ações destinadas às crianças e aos adolescentes em fase de desenvolvimento (FALEIROS, 1995, p. 34).

normatizadoras, que atuam apenas nas expressões da “questão social”. Portanto, podemos afirmar que esta legislação tem um caráter programático, em razão de trazer em seu bojo a normatização de uma política de proteção que precisa ser implementada de imediato pelo Estado e por representantes dos movimentos sociais.

No tocante às *mudanças de método* e na organização dos programas de atendimento para crianças e adolescentes, Costa (1990) assevera que elas

devem ser direcionadas para impedir que crianças e adolescentes sejam tratadas como mero objeto de intervenção disciplinar, técnica e jurídica por parte do Estado, da família e da sociedade. Além disso, devem respeitar as potencialidades e as limitações dos que se encontra em fase de desenvolvimento (COSTA, 1990, p. 39).

Nesse sentido, ressaltamos o aspecto de que, muito embora o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA apresente significativas mudanças e conquistas em relação ao conteúdo, ao método e à gestão, elas ainda permanecem no plano jurídico e político-conceitual, não contemplando efetivamente os seus destinatários (crianças e adolescentes).

No que diz respeito às *mudanças de gestão*, estas estão contempladas no art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA. No referido artigo, ficam estabelecidos as diretrizes da Política de Atendimento para crianças e adolescentes. São elas:

A municipalização; criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis que, segundo lei federal, estadual e municipal, assegura a participação popular paritária por meio de organizações representativas; criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; e mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (ALAGOAS, 2003, p. 37).

Tendo como referência a citação em destaque, ressaltamos o aspecto de que o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, ao estabelecer a Política de Atendimento na área da criança e do adolescente, institui a descentralização político-administrativa para redimensionar as atribuições do governo federal em direção aos estados e aos municípios. Estes últimos, por serem a instância mais próxima da realidade das crianças e adolescentes, vêm sendo dotados de autonomia para responder pela coordenação local das políticas e

programas destinados a crianças e adolescentes. Mas, em virtude das vicissitudes históricas, a descentralização na área em foco apenas institucionaliza canais participativos meramente formais, dentre eles destacando-se, na esfera federal, o *Conselho Nacional de Direitos*; na esfera estadual, os *Conselhos Estaduais de Direitos*; e nas esferas municipais, os denominados *Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente* e os *Conselhos Tutelares* — mecanismos jurídicos-políticos institucionalizados pelo Estado para responder pela defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, e serão devidamente analisados na próxima subseção.

Detendo-nos no inciso II do art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, este recomenda a

criação de Conselhos nacionais, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (ALAGOAS, 2003, p. 37).

Em conformidade com o referido inciso em destaque, cabe destacar que cada Conselho de Direito, atuando em sua esfera de atuação, define os critérios para a destinação das verbas e das políticas sociais públicas governamentais a serem aplicadas para o cumprimento do referido Estatuto.

Outra inovação do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA foi a criação do *Fundo da Infância e Adolescência — FIA*, fundo destinado a captar e gerir recursos para o financiamento de programas, projetos e ações da política municipal de atendimento à criança e ao adolescente. Vale salientar que os gestores deste Fundo são os próprios conselheiros municipais de direitos da criança e do adolescente, os quais devem exigir, com competência e eficácia, o que lhes é devido pelo Estado e pela União, fomentando, também, as doações subsidiadas (ALAGOAS, 2003, p. 37).

O Estatuto da Criança e do Adolescente instituiu ainda o *Sistema de Garantia de Direitos — SGD* para efetivar a Doutrina da Proteção Integral. Nele incluem-se princípios e normas que regem a Política de Atendimento a crianças e adolescentes, promovidas pelo Poder Público (em suas esferas — União, Estados, Distrito Federal e municípios — e Poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, sob três eixos: Promoção (formulação de políticas públicas); Defesa (responsabilização do Estado, da sociedade e da família); e Controle Social (espaço da sociedade civil articulada em fóruns / frentes / pactos...

vigilância dos preceitos legais). Por sua vez, cada segmento possui as seguintes atribuições e competências:

Família: esfera natural e básica de atenção. Cabe ao Estado oferecer condições mínimas p/ que a família cumpra a sua função; *Sociedade civil organizada*: assume um duplo papel – atuam na linha de frente, colocando em prática ações de defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescente; e encaminham reivindicações e fiscalizam a atuação dos governos para suas demandas sejam atendidas; *Conselhos Tutelares*: é um órgão colegiado, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente; *Ministério Público*: órgão constitucional autônomo, incumbido de zelar pela defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático; *Defensoria Pública*: é um órgão público que garante às pessoas o acesso à Justiça, ou seja, que permite as pessoas que não podem pagar ter um advogado especializado para orientá-las e defender seus direitos na Justiça; *Juizado da Infância e da Juventude*: contam com juízes especializados na área da infância e adolescência que, em conjunto com uma equipe técnica, realizam estudos e pesquisas, acompanham o cumprimento das leis e das medidas de proteção, promovem o entrosamento dos serviços do juizado com os Conselhos Tutelares e acompanham a execução das medidas sócio-educativas. Assim como as Varas, Promotorias da Infância costumam denominar-se promotorias cíveis e de defesa dos direitos difusos e coletivos da infância e da juventude, promotorias inflacionais da infância e da juventude e promotorias de execução de medida sócio-educativa; e as *Delegacias especializadas*: repartição policial especializada para atendimento ao adolescente (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006).

Nesses termos, o Sistema de Garantia de Direitos — *SGD* constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e dos representantes dos movimentos sociais, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006). No entendimento de Neto (2005),

o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente operacionaliza-se mais como um “sistema estratégico” do que propriamente como um “sistema de atendimento direto” e atua exercendo três tipos de funções estratégicas: promoção de direitos, em que se destacam as políticas sociais básicas; defesa (proteção) de direitos, em que se encontram as políticas de assistência social e proteção especial, a exemplo dos Conselhos Tutelares, dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente, do Ministério Público, do Judiciário e da Segurança Pública e das delegacias especializadas; e controle institucional e social da promoção e defesa dos direitos, composto pelos Conselhos de Direitos, pelos Fóruns de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e outros instrumentos judiciais e administrativos de controle interno da administração pública, a exemplo da Controladoria, Tribunal de Contas, do Ministério Público, do Poder Judiciário, entre outros (NETO, 2005, p.14-15).

O supracitado autor prossegue afirmando que “o Sistema de Garantia dos Direitos de Criança e Adolescentes — SGD se operacionaliza mais como um sistema estratégico do que propriamente como um “sistema de atendimento direto”, a exemplo do Sistema Único de Saúde — SUS (NETO, 2005, p.15-16).

O Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA ainda apresenta outros *avanços*, a exemplo da alteração da nomenclatura Juizados de Menores para Justiça da Infância e da Juventude, constituída por juízes, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e por uma assessoria interdisciplinar composta por advogado, assistente social, pedagogo e psicólogo; redimensionamento das relações entre os juízes, policiais e instituições; redimensionamento da questão orçamentária; instauração processual para que crianças e adolescentes possam ter seu ato julgado em juízo com assistência jurídica gratuita; atuação do Ministério Público na fiscalização da efetivação das leis contempladas; reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; institucionalização da descentralização político-administrativa, cogestão entre Estado e representantes dos movimentos sociais; e, por fim implantação da Doutrina da Proteção Integral disposta na Política de Atendimento.

Mas, apesar dos citados avanços, o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA apresenta algumas *continuidades* em relação ao antigo Código de Menores de 1979, dentre elas, a internação de adolescentes “infratores”; a colocação em família substituta; as medidas de proteção; a Política de Atendimento; e a fiscalização das entidades.

Sumariando o conteúdo das legislações que subsidiaram a Política de Atendimento da criança e do adolescente ao longo da história brasileira, podemos dividi-la fundamentalmente em duas tendências teórico-políticas: as de caráter conservador-repressivo e as de caráter progressista. A primeira tendência de *caráter conservador-repressivo*, caracteriza-se pela relação com a caridade religiosa fundada na assistência e na filantropia, constituída pelo Código Criminal de 1830, pelo Código Penal Republicano de 1890, pelo Código de Menores de 1927 e pelo Código de Menores de 1979. Quanto à segunda tendência, de *caráter progressista*, ela é constituída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA. Porém, não se pode negar que, na atual conjuntura capitalista, o supracitado Estatuto representa um marco histórico na trajetória da Política de Atendimento para crianças e adolescentes. Todavia, não rompe totalmente com o projeto de sociedade vigente nos anos 70, mas, muito pelo contrário, continua efetivando ações focalizadas, fragmentadas, assistencialistas, autoritárias e filantrópicas, que não atingem a raiz dos problemas sociais que envolvem crianças e adolescentes, porém apenas assegura os interesses da ideologia dominante, vigente na contemporaneidade brasileira.

Desse modo, fica evidente que, em cada momento histórico, a legislação vigente não suprimiu totalmente a legislação anterior, mas apenas fez adaptações para que o sistema capitalista continuasse detendo o poder sobre todo o metabolismo social. Assim sendo, ambas as tendências respondem às exigências do neoliberalismo e são por isso funcionais ao capital.

Em tais condições, temos o entendimento de que os problemas sociais que envolvem as crianças e adolescentes brasileiras continuam imbatíveis, uma vez que o Estado, através das legislações sociais, tem a pretensão de conciliar interesses contraditórios e escamotear as contradições e as desigualdades sociais ocasionadas pela lógica do capital. Desse modo, as legislações e os mecanismos jurídicos, adotados na área da criança e do adolescente, não eliminam o processo de desumanização, de dominação, opressão e discriminação, mas, pelo contrário, os casos de maus-tratos, injustiça, discriminação, ausência de vagas nas escolas, trabalho infantil e miserabilidade de crianças e adolescentes passam a ser triviais no contexto brasileiro. Isto ocorre devido ao fato de o Estado entender que a resolução dos problemas sociais desta área é de ordem privada, familiar, psicológica e comportamental, e não ocasionada pelos antagonismos entre capital e trabalho.

Neste ponto, registramos o nosso entendimento de que as legislações vigentes na área da criança e do adolescente continuam segregando crianças e adolescentes de acordo com sua condição social, bem como limitando as condições de acesso às políticas sociais públicas governamentais e aos mínimos patamares de bem-estar e desenvolvimento proposto neste sistema. Do nosso ponto de vista, tal situação ocorre devido ao fato de que, particularmente nesta área, a descentralização não consegue desburocratizar o atendimento à criança e ao adolescente. Assim sendo, o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA exerce uma função meramente normatizadora e ligada diretamente aos ditames impostos pelo projeto neoliberal.

Nessa perspectiva, concordamos inteiramente com Silva (2005) quando afirma que o supracitado Estatuto: “caiu nas armadilhas do Estado globalizado, sendo tragado pelos pressupostos mundiais do neoliberalismo” (SILVA, 2005, p. 44). Prosseguindo na sua reflexão, ainda acrescenta que o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA “não superou a lógica de dominação e de controle social, tendo em vista que não foi viabilizado para além do domínio de classe, até porque o projeto capitalista se mantém inalterado” (SILVA, 2005, p. 45). Por fim, a autora entende que a legislação em foco fortalece tão somente a democracia burguesa vigente no país.

Na próxima subseção, investigaremos os aspectos referentes à funcionalidade dos Conselhos no Brasil, enfocando a dinâmica e a particularidade da atuação dos Conselhos Tutelares vigentes na cidade de Maceió.

3.2. Os pressupostos e a funcionalidade dos Conselhos Tutelares no Brasil e em Maceió

A emergência dos Conselhos no Brasil deu-se em períodos históricos distintos e em contextos diferenciados. Todavia, a presente reflexão se deterá na realidade brasileira a partir dos anos 80 do século XX, período em que a sociedade enfrentava transformações radicais, tanto nas relações econômicas quanto nas relações sociais, impulsionadas pelo processo de redemocratização e pelas reformas estruturais do Estado impostas pela ofensiva neoliberal⁷³. No bojo dessas reformas, destacamos a descentralização política e administrativa do Estado, que alterou as formas de planejamento, organização e gestão pública das políticas sociais públicas governamentais.

Segundo Gohn (2001), no período citado foram desencadeadas no país mobilizações e resistências das forças sociais de esquerda e dos segmentos progressistas, que entre tantas resistências, lutavam contra o Estado autoritário-ditatorial-conservador, contra a corrupção, contra o corporativismo dos tradicionais mecanismos de luta popular (sindicatos e associações), contra as más condições de vida da população e contra o modelo centralizador das políticas sociais públicas governamentais. Além dessas lutas, esses setores sociais reivindicavam a reinstitucionalização de uma política efetivamente democrática na esfera da reprodução social. Assim, neste contexto permeado por intensas mudanças, os Conselhos emergiram no país redefinindo estratégias e práticas sociais (GOHN, 2001, p. 50).

Corroborando as reflexões salientadas por Gohn (2001), Teixeira (2000) afirma que os Conselhos são “resultado de um processo de discussão pública que ocorre a partir dos anos 80 e que se consolida no final da referida década, sobretudo em relação às grandes áreas das políticas públicas: assistência social, criança e adolescente, educação e saúde” (TEIXEIRA, 2000, p. 102).

Decorreu, pois, dessa mobilização a inclusão no texto constitucional de 1988 dos princípios e dispositivos legais pertinentes à descentralização político-administrativa, que possibilitaram a instalação de novos mecanismos jurídico-políticos, a exemplo dos Conselhos. Essas instâncias, por sua vez, objetivavam, entre outros aspectos, a transferência de parcelas de poder da esfera federal para os estados e municípios brasileiros, a ampliação e a

⁷³ De maneira geral, a denominada *ofensiva neoliberal* caracteriza-se pela defesa das reformas administrativas, destacando-se a descentralização de poder, imposta pelos organismos nacionais e internacionais que defendiam as políticas liberalizantes, privatistas e de mercado; as mudanças na estrutura institucional e organizacional do Estado; a desresponsabilização social do Estado; a redução dos gastos sociais; e a instauração da solidariedade social, da re-filantropia e da participação dos movimentos sociais nas políticas sociais públicas governamentais.

responsabilização dos estados e dos municípios, e a possibilidade da participação de representantes dos movimentos sociais e de classe na formulação, execução, fiscalização, controle e publicização das políticas sociais públicas governamentais. Tal inserção deixou claro que, particularmente no Brasil, os Conselhos já nasceram institucionalizados, tendo em vista o fato de se encontrarem inseridos nos preceitos constitucionais vigentes.

Essas responsabilidades atribuídas aos Conselhos foram amplamente defendidas pelos apologistas neoliberais, uma vez que, na concepção deste ideário, os Conselhos possibilitam uma nova institucionalidade nas ações públicas, pois envolvem distintos sujeitos que disseminam a democracia participativa e a cogestão das políticas sociais públicas governamentais nas esferas federal, estadual e municipal.

Segundo Gohn (2001), os Conselhos entendidos de forma geral na Constituição Federal de 1988 como instâncias de participação popular e controle das políticas públicas, possuem a seguinte classificação: *programas*, criados pelo poder público e, por conseguinte, vinculados aos programas governamentais e destinados a clientelas específicas (assistência social, educação, saúde, entre outros); *temáticos*, associados a movimentos de ideias e baseados em ações diretas; *institucionais*, criados para exercer o controle social sobre as políticas sociais; e os de *política*, previstos nas legislações e possibilitando a participação de representantes na formulação e acompanhamento da implementação de políticas sociais nas esferas de governo (GOHN, 2001, p. 53-55).

Contudo, a realidade efetiva tem demonstrado o fato de que, para além dessas funções formais atribuídas aos Conselhos, eles objetivam integrar, com vistas a controlar o acesso dos movimentos sociais e de classe nas políticas sociais públicas governamentais.

Analisando as formulações teóricas elaboradas em torno das concepções sobre os Conselhos, Bidarra (2006) acentua que essas entidades, apesar de possuírem diversas dimensões, representam, com efeito, arenas de disputa de interesses, denúncias, debates, controle, consensos, articulações, negociações e sistematizações de proposições, demandas e projetos coletivos. Além dessas características, o autor ressalta o aspecto de que os Conselhos também colocam em evidência os interesses governamentais, as resistências políticas e hierárquicas, o jogo partidário e as práticas particularistas e centralizadoras no processo decisório das políticas sociais (BIDARRA, 2006, p. 43).

Complementando o entendimento da supramencionada autora, Gohn (2001) assevera que os Conselhos são fundamentalmente

ampliam o espaço público democrático; de outro, representam uma estratégia de governo para efetivar a democracia participativa, mediar os conflitos, reafirmar práticas fisiologistas e a proposta da reforma democrática do sistema capitalista (GOHN, 2001, p. 108).

No atual contexto sociopolítico, os Conselhos são apoiados e motivados pelos princípios da democracia, da cidadania e da participação, e buscam estabelecer conexões entre as instituições públicas e as demandas coletivas da classe trabalhadora. Além disso, variam em suas atribuições, jurisdição territorial (federal, estadual e municipal) e composição (plural e heterogênea, sendo representada por líderes dos movimentos sociais e de classe *versus* governo) e possuem como distinção principal a natureza *consultivo-deliberativa* ou de *controle social*.

No que diz respeito aos Conselhos de caráter *consultivo-deliberativo*, estes têm sua representatividade constituída por dois segmentos distintos: pelo governo, sendo representado pelos agentes públicos; pelos titulares de cargos de direção na administração pública direta ou indireta, que atuam nas políticas sociais públicas governamentais ou por indicação do chefe do poder Executivo. Ou seja, nesse âmbito, os Conselhos são preferencialmente representados por profissionais qualificados. Contudo, os Conselhos *consultivo-deliberativos* também podem ser representados por líderes dos movimentos sociais e de classe, os quais são escolhidos por seus pares em fórum próprio, nas entidades e organizações não governamentais prestadoras de serviço de defesa de direitos, nos movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, dentre outras, que apesar de politizados, às vezes não possuem domínio do teor das legislações.

Entretanto, é preciso ter claro que a natureza consultiva dos Conselhos implica o fato de que o Estado, para decidir sobre o direcionamento das políticas sociais públicas governamentais e atender às reais necessidades de determinada área, deve consultar o Conselho correspondente ao setor/segmento em questão. Por sua vez, a natureza deliberativa dos Conselhos consiste na sua capacidade própria de decidir sobre a formulação, controle, fiscalização, supervisão e avaliação das políticas sociais públicas governamentais, inclusive nos assuntos referentes à definição e aplicação do orçamento, como instituição máxima de decisão. No entendimento de Tatagiba (2002), o princípio da paridade nos Conselhos consultivo-deliberativos deve ser assegurado para que haja equilíbrio entre Estado e sociedade civil no processo decisório (TATAGIBA, 2002, p. 79).

No tocante aos *Conselhos de controle social*, estes são constituídos pela sociedade para exercer ações fiscalizatórias ante as políticas sociais promovidas pelo Estado (TATAGI-

BA, 2002, p. 91).

Para Carvalho (1995), os Conselhos de controle social, no contexto democrático capitalista, permitem a participação da sociedade no processo de elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais e ainda estão aptos para “impedir o Estado de transgredir” e a “induzi-lo a agir” (CARVALHO, 1995, p.130-136). Prosseguindo em sua reflexão, a supracitada autora ressalta que os Conselhos de controle social podem ser abordados sob dois aspectos: o Estado controlando a sociedade; e a sociedade controlando o Estado (completando, participando das decisões) (CARVALHO, 1995, p.130-136).

Corroborando esse mesmo entendimento, Campos (2006) afirma que o controle do Estado sobre a sociedade civil pode ocorrer sob dois aspectos: *externamente* e *internamente*. O controle externo do Estado visa manter a ordem social através de legislações restritivas, autoritárias e centralizadas; e o controle interno do Estado se destina à naturalização das desigualdades sociais e individuais por meio da ideologia e dos valores. Para a autora, o controle do Estado sobre a sociedade ainda promove a burocratização, a cooptação, a rotinização do funcionamento das políticas sociais, bem como fragiliza e neutraliza os Conselhos ao nomear representantes governamentais que, em muitos casos, não contribuem com a efetividade democrática dos Conselhos, mas legitimam apenas a ordem social vigente (BOBBIO, 2000 *apud* CAMPOS, 2006, p. 103-104).

Quanto ao controle social exercido pela sociedade civil sobre o Estado, Campos (2006) assevera que este representa um “instrumento da democracia participativa, e sua efetivação está associada à capacidade que a sociedade civil tem para impor mudanças nas tradicionais dinâmicas da gestão pública”. A autora em foco afirma que este controle possui uma natureza técnica e sociopolítica. A natureza técnica fiscaliza as ações governamentais no tocante aos recursos financeiros, à qualidade e à efetividade dos serviços. Quanto à natureza sociopolítica, esta favorece o protagonismo da sociedade civil nos espaços públicos e uma gestão participativa em defesa dos interesses ditos coletivos (CAMPOS, 2006, p.105).

Vale aqui, portanto, salientar que, na ótica neoliberal, os Conselhos enquanto instrumento de controle social, ao intervirem em áreas específicas no âmbito das políticas sociais públicas governamentais, efetivam a democracia participativa e representativa advogada pelas reformas neoliberais e imprimem nova dinâmica à forma de administrar as políticas sociais públicas governamentais. Entretanto, esta modalidade de controle pressupõe, por um lado, um Estado democrático decidido a partilhar o poder e instituir mecanismos de participação; por outro lado, exige a participação dos movimentos sociais.

Porém, é preciso ter claro que, apesar de a maioria dos usuários dos serviços públicos

estarem politizados, eles não possuem habilidade técnica para realizar de fato uma análise crítica da realidade social, ou seja, se veem incapacitados para fazer uma articulação dos nexos das expressões particulares com as questões gerais da realidade. O resultado dessa ausência crítica, articulada com a desresponsabilização do Estado e com os ditames da política econômica, contribui para a centralização, para a fragmentação e privatização das políticas sociais públicas governamentais e para as negociações particularistas que apenas reforçam os mecanismos de coerção e de cooptação, não suprimindo as desigualdades sociais, mas reforçando a manutenção das relações de poder da classe dominante.

Detendo-nos particularmente nos Conselhos operantes na área da criança e do adolescente, destacamos o aspecto de que eles emergiram a partir da institucionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, possuindo os seguintes objetivos: dar legitimidade e respaldo à gestão participativa; efetivar os princípios da descentralização e da municipalização; flexibilizar as relações de poder; deslocar recursos financeiros da esfera federal para os estados e municípios; e promover mudanças ideológicas, institucionais e operacionais nos espaços públicos, mas em conformidade com os limites impostos pelo neoliberalismo.

No país, o primeiro Conselho instaurado foi o *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — CONANDA*, órgão integrante da estrutura administrativa da Presidência da República, vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos, instituído em 12 de outubro de 1991, por meio da Lei Federal n. 8.242, de 1991, para promover, em âmbito nacional, a garantia e a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes (BRASIL, 1991).

Vale destacar que o art. 8º da referida lei determinava que a implantação do referido Conselho devia ocorrer: “no prazo de quarenta e cinco dias da publicação desta lei” (BRASIL, 1991). Entretanto, ela foi marcada pela morosidade, protelação e resistência de alguns políticos e juristas, os quais entendiam que os novos espaços participativos (os Conselhos) representavam uma ameaça para os políticos, asseguravam regalias para crianças e adolescentes e podiam ocasionar sérios problemas para a manutenção da ordem social. Esta estratégia reacionária acabou por provocar um retardamento na efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA no país.

Nesse cenário de resistências, os representantes dos movimentos sociais e das organizações não governamentais percorreram algumas cidades brasileiras para divulgar os ideais do referido Estatuto e lutar pela instauração do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — CONANDA. A resultante desse processo foi a institucionalização deste Conselho em 16 de dezembro de 1992, quando houve a eleição dos primeiros

conselheiros. No que diz respeito às atribuições dos conselheiros do CONANDA, destacam-se:

I - Elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente [...]; II - Zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente [...]; III - Dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente [...]; V- (Vetado); VI - (Vetado); VII - Acompanhar o reordenamento institucional [...]; VIII - Apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente [...]; IX - Acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União [...]; X - Gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização [...]; XI - Elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente (BRASIL, 1991).

Diante das atribuições postas ao CONANDA, podemos considerá-lo um órgão propulsor de ações democráticas, que se responsabiliza pela regulamentação desses princípios constitucionais, pelas diretrizes e pelos direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Mas, para viabilizar estes princípios, este Conselho, em cumprimento ao que estabelecem o art. 227 da Constituição Federal e os arts. 131 a 138 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/90), elaborou a *Resolução de n. 75/2001*, datada de 22 de outubro de 2001, a qual estabelece que:

No art. 1º que Ficam estabelecidos os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares em todo o território nacional, nos termos do art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto órgãos encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente; e no Parágrafo Único [...] nortear os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo Municipal, em obediência às exigências legais (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA, 2001).

A supracitada Resolução, em seu art. 3º, recomenda que :

A legislação municipal deverá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar; Parágrafo Único. A Lei Orçamentária Municipal deverá, em programas de trabalho específicos, prever dotação para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Tutelar, inclusive para as despesas com subsídios e capacitação dos Conselheiros, aquisição e manutenção de bens móveis e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, diárias, material de consumo, passagens e outras despesas (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2001).

Outra modalidade de Conselho instituída após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA foram os *Conselhos Estaduais de Direito*. Em Alagoas, a Lei que instituiu o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente — CEDCA foi a de n. 5.812, datada de 27 de fevereiro de 1996, substituindo a Lei Estadual n. 5.336, de 8 de maio de 1992. De maneira geral, este Conselho é dotado de um órgão deliberativo, formulador e controlador da Política de Atendimento aos direitos da criança e do adolescente no Estado de Alagoas, estando integrado à estrutura da Secretaria de Estado da Mulher, da Cidadania e dos Direitos Humanos e vinculando-se diretamente ao Gabinete do Governador, conforme estabelece o art. 268 da Constituição do Estado de Alagoas (ALAGOAS, 1989).

Desse modo, cabe ao CEDCA formular, acompanhar e controlar a execução da Política Estadual dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridades a serem incluídas no planejamento do Estado, na captação e na aplicação de recursos para a referida área. Além disso, deve criar estratégias para fazer cumprir, em âmbito estadual, os princípios contemplados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA.

A última eleição para o CEDCA, biênio (2009-2011), ocorreu em 2 de abril de 2009. O processo eleitoral foi conduzido por uma comissão formada pela representante da Sociedade de Pediatria (Marluce Barbosa) e pelo representante do Fórum Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente — FDCA/AL, sendo fiscalizado pelo Coordenador do Núcleo da Infância e da Juventude do Ministério Público Estadual (Dr. Luis de Albuquerque Medeiros), sob a supervisão da Secretária Executiva do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Nelma Nunes) (CEDCA, 2009).

Na supracitada eleição, os conselheiros eleitos representam, dentre outras, as seguintes instituições: Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas — SINTEAL; Ordem dos Advogados do Brasil — Seccional de Alagoas — OAB/AL; Associação Alagoana de Adolescência — AALA; Associação Alagoana de Prevenção às Drogas; Atenção à Saúde Mental e Ecologia Humana; Associação Alagoana de Combate e Prevenção ao Uso de Drogas — ACORDE; Conselho Regional de Psicologia — 15ª Região; Associação dos Deficientes Físicos de Alagoas — ADEFAL; Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Zumbi dos Palmares — CEDECA e o Conselho Regional de Medicina do Estado de Alagoas — CREMAL (CEDCA, 2009).

Contudo, para efetivar a municipalização e implementar a Política de Atendimento à criança e ao adolescente, o supramencionado Estatuto dispõe que no âmbito municipal devem

ser instaurados dois conselhos: os *Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente* — CMDCA e os *Conselhos Tutelares* (ALAGOAS, 2003). No entendimento de Dantas (1992), o *Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente* — CMDCA deve ser implantado em todos os municípios do território nacional, uma vez que a esfera municipal é “a base do processo democrático e onde se dá a participação da sociedade civil” (DANTAS, 1992, p.49). Sob o ponto de vista do autor em tela, o referido Conselho garante novas relações democrático-participativas e inibe as antigas práticas autoritárias, clientelistas, repressivas e assistencialistas, que se consolidaram no país ao longo dos anos.

No âmbito do município de Maceió, a *Lei Municipal n. 4.014/1991* de 23 de janeiro de 1991, modificada pela *Lei Municipal n. 4.141/1992*, de 28 de agosto de 1992, instaurou o *Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió*, que se encontra vinculado, administrativamente, à Secretaria Municipal de Assistência Social — SEMAS. Nesta cidade, esse Conselho representa um órgão paritário, autônomo, deliberativo e controlador do conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais na área da criança e do adolescente. E seus membros atuam em três Comissões, são elas: avaliação e norma; cadastramento e promoção; e avaliação de convênios e projetos. Em seu Regimento Interno, datado de 6 de julho de 2001, existem os dispositivos gerais que tratam da sua regulamentação, da sua natureza e finalidade; das competências; da composição e da organização; das atribuições dos conselheiros e das disposições gerais para o devido funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Outro Conselho recomendado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA para ser instituído no âmbito municipal consiste no *Conselho Tutelar*, cuja emergência na realidade brasileira deu-se a partir do processo de democratização e descentralização político-administrativa. Segundo o projeto neoliberal e as agências financeiras internacionais, tais Conselhos são espaços públicos plurais e democráticos que desjudicializam a “questão social” e tornam os municípios interlocutores do Estado no trato das questões referentes à Política de Atendimento à criança e ao adolescente. Ou seja, foram criados para zelar, reaglutinar e efetivar os direitos da criança e do adolescente.

No entanto, presencia-se na realidade brasileira que os direitos de crianças e adolescentes, assegurados no Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, não vêm sendo cumpridos em sua íntegra. Assim, o que de fato vem sendo efetivado é uma tentativa de romper com o assistencialismo paternalista e com a relação maniqueísta entre Estado-Sociedade. Consequentemente, a raiz das expressões da questão social que envolvem crianças e adolescentes permanece intocada, até porque os Conselhos Tutelares, sendo um instrumento

jurídico-político designado pelo projeto neoliberal, não se destinam a viabilizar ações mais incisivas na área da criança e do adolescente.

De acordo com o art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, o Conselho Tutelar é caracterizado como um órgão permanente⁷⁴ e autônomo⁷⁵, não jurisdicional⁷⁶, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei (ALAGOAS, 2003, p. 55). Para isso, o art. 132 do referido Estatuto determina que “em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução” (ALAGOAS, 2003, p. 55).

Quanto aos requisitos para ingressar no quadro do Conselho Tutelar, o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, em seu art. 133, estabelece que o candidato a conselheiro deve ter “reconhecida idoneidade moral; idade superior a vinte e um anos e residir no município” (ALAGOAS, 2003, p. 55-56). No tocante à remuneração dos conselheiros tutelares, o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA não determina o valor. Assim, cabe ao município encontrar um parâmetro justo para a remuneração desses conselheiros, podendo ser tomado como referência os valores pagos, a título de subsídio, aos mais elevados Cargos em Comissão e com aprovação em Lei Municipal. Desse modo, os conselheiros tutelares não podem ser considerados funcionários públicos, mas *agentes políticos*⁷⁷ que devem atuar de forma itinerante e preventiva.

Com base no exposto, salientamos o aspecto de que, de maneira geral, os Conselhos Tutelares são instituídos pelo Estado e legitimados pela sociedade para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, o Estatuto da Criança e

⁷⁴ Enquanto órgão permanente, o Conselho Tutelar, uma vez instalado, deve ser mantido. Embora seu funcionamento seja regulamentado em Lei Municipal, o Poder Executivo municipal não possui poderes para fechá-lo.

⁷⁵ Afirmar que o Conselho Tutelar é autônomo não significa dizer que não possui vinculação alguma com outro órgão. Até porque o Conselho Tutelar vincula-se administrativamente ao Poder Executivo municipal, o qual destina recursos orçamentários, dispõe sobre horário de funcionamento e remuneração, enfim, garante a manutenção de infraestruturas, recursos materiais, recursos humanos, dentre outras medidas, para que o órgão funcione adequadamente. Porém, esse vínculo administrativo não pode interferir na autonomia da atuação do Conselho Tutelar, que é de zelar, promover e defender os direitos da criança e do adolescente.

⁷⁶ Significa dizer que este órgão não faz parte do Poder Judiciário, ou seja, é um órgão meramente administrativo e, por isso, não pode julgar os casos de violação da lei, cabendo-lhe apenas dar resolatividade administrativa às demandas advindas da realidade de crianças e adolescentes na área da jurisdição.

⁷⁷ Os *agentes políticos* atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas pela Constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao regime jurídico único estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos. Os agentes políticos decidem e atuam com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizados, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais e de jurisdição (MEIRELLES, 1997, p. 72-73).

do Adolescente — ECA determina que o Conselho Tutelar deverá possuir as seguintes atribuições:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105 [...]; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar (ALAGOAS, 2003, p. 56-57).

Além dessas atribuições, o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, em seu art. 95, preconiza que cabe aos Conselhos Tutelares: “fiscalizar juntamente com o Poder Judiciário e com o Ministério Público as entidades governamentais e não-governamentais” (ALAGOAS, 2003, p. 41). E, caso sejam constatadas irregularidades, o referido Conselho deve aplicar algumas medidas punitivas propostas no art. 97, ressaltando-se, dentre elas:

I - às entidades governamentais: a) advertência; b) afastamento provisório de seus dirigentes; c) afastamento definitivo de seus dirigentes; d) fechamento de unidade ou interdição de programa; II - às entidades não-governamentais: a) advertência; b) suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas; c) interdição de unidades ou suspensão de programa; d) cassação do registro (ALAGOAS, 2003, p. 41-42).

Conforme o art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, o Conselho Tutelar pode atuar: “I- por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; e, III – em razão de sua conduta” (ALAGOAS, 2003, p.42). Além disso, o Conselho Tutelar pode intervir quando crianças e adolescentes cometerem ato infracional. Para isso, pode aplicar as medidas previstas no art. 101, as quais são:

I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V –

requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (ALAGOAS, 2003, p. 43).

Segundo o art. 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, quando os pais ou responsáveis violarem os direitos de crianças e adolescentes, cabe ao Conselho Tutelar aplicar as seguintes medidas:

I – encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; II – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III – encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV – encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V – obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI – obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; e, VII – advertência (ALAGOAS, 2003, p.54-55).

Conforme preceitua o artigo 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, as decisões deliberadas pelos Conselhos Tutelares somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse na decisão (ALAGOAS, 2003, p. 57).

Sumariando as atribuições dos Conselhos Tutelares, podemos salientar que o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA assegura aos Conselhos Tutelares as seguintes: requisitar e efetivar direitos fundamentais através das políticas sociais públicas governamentais; buscar alianças com instituições públicas e não governamentais; garantir a concretização do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente; fiscalizar a Política de Atendimento a crianças e adolescentes; assegurar a cogestão nas políticas sociais públicas governamentais; e deliberar, fiscalizar, identificar prioridades e propor alternativas de forma contínua, ininterrupta e de acordo com as demandas para impedir a ocorrência de situações de risco pessoal e social que envolvem crianças e adolescentes. Mas, na prática dos Conselhos Tutelares, verifica-se apenas a efetivação de alguns itens dos art. 98, 101, 129 e 136, ou seja, eles realizam apenas algumas medidas paliativas, arcaicas e assistencialistas.

Por isso, concordamos com Jacobi (2000) quando afirma que os Conselhos Tutelares não vão além da função meramente administrativa, individualista, pontual e de uma representatividade apenas legal-formal, uma vez que sua efetividade neste sistema fica à mercê da orientação do Estado neoliberal, que os torna meros instrumentos democráticos de fácil cooptação. O autor prossegue afirmando que a execução de políticas sociais, efetivada através dos Conselhos, garante apenas a compensação social e não os interesses de crianças e adolescentes (JACOBI, 2000, p. 11).

Nessa perspectiva, o Estado brasileiro mantém os Conselhos Tutelares como uma espécie de apêndice da sua forma de governar, buscando aparentar uma abertura para a democracia e para a participação dos movimentos sociais e de classe. Contudo, na prática, as decisões fundamentais continuam sendo adotadas pelo próprio Estado, que atua apoiando ou freando a coparticipação dos movimentos sociais e de classe de acordo com as imposições neoliberais, que não democratizam as relações de poder, mas reforçam as práticas hierárquicas do sistema capitalista.

Na esteira desse raciocínio, podemos afirmar que os Conselhos Tutelares têm uma representatividade muito mais política do que social, ou seja, tornam-se eficazes e eficientes ao projeto neoliberal pelo fato de comporem uma heterogeneidade de sujeitos coletivos, compatibilizarem a democracia representativa com a democracia direta e serem direcionados para despolitizar a “questão social”, a qual deve ser contornada pela iniciativa privada ou individual e não mais por ações exclusivas do Estado.

Enfim, a funcionalidade dos Conselhos Tutelares para com o projeto neoliberal consiste em torná-lo um instrumento para justificar e legitimar o processo de desresponsabilização parcial do Estado nas políticas sociais públicas, ou seja, os Conselhos Tutelares conduzem a população a acatar a desresponsabilização do Estado ante as expressões da “questão social” e ao mesmo tempo entender como ganhos as ações desenvolvidas pelo voluntariado e pela filantropia, atenuando assim as críticas ao projeto neoliberal.

Concluindo de maneira provisória a reflexão até aqui desenvolvida, salientamos que os Conselhos, independentemente da jurisdição e do caráter inovador, representam tão somente um mecanismo jurídico-político que respalda o projeto neoliberal e, por isso, continuam encontrando dificuldades em romper com a forte tradição política autoritária e assistencialista nas políticas sociais públicas governamentais, especificamente na área em estudo. Isso ocorre devido ao fato de que os Conselhos, a exemplo dos Conselhos Tutelares, foram instituídos pelo sistema vigente para conter os encargos sociais, reativar a cidadania, a filantropia e as práticas compensatórias que mascaram a realidade degradante vivenciadas pelas crianças e adolescentes filhos da classe trabalhadora, que sofrem com os antagonismos entre capital e trabalho, inerentes ao sistema capitalista. Diante do exposto, entendemos que, apesar do caráter inovador dos Conselhos nas esferas nacional, estadual e municipal, eles representam apenas espaços públicos de diálogo e instrumentos que respaldam o projeto neoliberal.

Após a sistematização acima delineada sobre a formação dos Conselhos, em especial os Conselhos Tutelares, na próxima subseção investigaremos a realidade dos Conselhos Tutelares vigentes na cidade de Maceió, enfatizando sua atuação em face da Política de Aten-

dimento à criança e ao adolescente.

3.3. A dinâmica dos Conselhos Tutelares na cidade de Maceió

A partir das análises até o momento desenvolvidas, que se ocuparam em refletir sobre as determinações básicas e os eixos centrais que norteiam o conceito e o debate oficiais sobre os Conselhos, salientando o real fenômeno que esta denominação ideológica oculta, agora discorreremos sobre a constituição, a composição, as atribuições legais, os princípios, as diretrizes, os avanços e os retrocessos dos Conselhos Tutelares, diante da Política de Atendimento à criança e ao adolescente, e sua funcionalidade ao projeto neoliberal. Assim, buscaremos descortinar alguns aspectos relevantes desse mecanismo jurídico-político bastante controverso e, por isso, alvo de muita polêmica no âmbito da estratégia de descentralização político-administrativa vigente. Portanto, os Conselhos Tutelares em vigor na cidade de Maceió passam a ser descortinados criticamente a partir dos dados que passaremos a apresentar.

De acordo, com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico — IBGE (2007), o Município de Maceió, ocupa uma área de unidade territorial de 511km², com densidade demográfica de 574,8 hab/km², e uma população de 896.965 hab., sendo 11.880.590 crianças e adolescente (BRASIL, 2007).

Em 1994, quando foram instituídos os *Conselhos Tutelares* na cidade de Maceió, o contexto político da época era marcado por gestões municipais e por partidos políticos conservadores pouco favoráveis e comprometidos com a incorporação efetiva dos representantes dos movimentos sociais na gestão da política local e no controle social das políticas sociais públicas governamentais destinadas às crianças e aos adolescentes.

Os líderes dos movimentos sociais e de classe desencadearam um processo de convencimento dos gestores locais para que estes elaborassem uma Lei Municipal a fim de que as diretrizes supracitadas fossem instaladas nesta cidade. Desse modo, em 19 de dezembro de 1994, a *Lei Municipal de n. 4.373/1994*, com publicação no Diário Oficial do Município de Maceió, instituiu os Conselhos Tutelares, vinculando-os administrativamente à Secretaria Municipal de Assistência Social — SEMAS, a quem cabe dotá-los de condições para funcionamento (MACEIÓ, 1994).

O art. 3º da supramencionada lei, em conformidade com o art. 132 do Estatuto da

Criança e do Adolescente — ECA, determina que: “em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução” (ALAGOAS, 2003). Mas, em virtude de Maceió ter sido considerada como metrópole, cabe ao município dispor de 4 (quatro) Conselhos, distribuídos nas 7 (sete) Regiões Administrativas — RA⁷⁸, instauradas em momentos diferenciados, como pode ser observado a seguir:

RAs I-II — Ano de Criação — 1995, (Centro) — Abrange os bairros: Ipioca, Pescaria, Riacho Doce, Guaxuma, Garça Torta, Jacarecica, Cruz das Almas, Mangabeiras, Jatiúca, Ponta Verde, Poço, Ponta da Terra, Pajuçara, Jaraguá, Reginaldo, Vergel do Lago, Levada, Ponta Grossa, Centro, Prado, Trapiche da Barra e Pontal da Barra; RAs III — IV — Ano de Criação — 2002(Bebedouro) — Contempla os bairros: Bebedouro, Rio Novo, Fernão Velho, Santa Amélia, Chã de Bebedouro, Chã da Jaqueira, Mutange, Bom Parto, Jardim Petrópolis II, Canaã, Santo Amaro, Gruta, Novo Mundo, Ouro Preto, Pinheiro, Pitanguinha e Farol; RAs V — VI — Ano de Criação — 2002 (Jacintinho) — Atende os bairros: Jacintinho, Feitosa, Barro Duro, São Jorge, Serraria, Antares e Benedito Bentes I e II; RA VII — Ano de Criação — 23/04/2003 (Tabuleiro) — Assiste os bairros: Tabuleiro, Cidade Universitária, Santos Dumont, Clima Bom e Santa Lúcia (CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2008).

Vale salientar, contudo, que a permissão de recondução por um lado é restrita: uma só vez. Mas só é considerada recondução a escolha para um mandato imediatamente seguinte, nada impedindo que o conselheiro tutelar, após passar um mandato sem se candidatar, volte a ocupar o cargo, pois nesse caso não estaria havendo recondução. Por outro lado, tenta evitar a perpetuação de determinados conselheiros tutelares por meios legais e escusos. Dito de outra forma, tenta-se quebrar a mercadorização do cargo e se dá posse a representantes eleitos pelo crivo dos munícipes.

Detendo-nos especificamente nos dois últimos processos eleitorais ao cargo de conselheiro tutelar, destacamos que apesar de o art. 139 do o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA determinar que o processo eleitoral será: “estabelecido em Lei Municipal, realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió e fiscalizada pelo Ministério Público” (ALAGOAS, 2003, p.58), foram constatadas algumas irregularidades que passamos a detalhar.

Segundo alguns conselheiros tutelares, o processo eleitoral iniciado em abril de 2008 nas Regiões Administrativas: RA III e IV e RA V e VI foi desorganizado e com pouca divul-

⁷⁸ As *Regiões Administrativas* — RA representam a distribuição geográfica da área de atuação de cada Conselho Tutelar no município Maceió.

gação, ou seja, os pretensos candidatos tomaram conhecimento acerca do período de inscrição por pessoas que tinham algum contato com os Conselhos Tutelares. Para eles, esta falta de divulgação prejudicou o processo da campanha ao cargo.

Todavia, na Região Administrativa RA III e IV a eleição ocorreu em 1º de junho de 2008 e transcorreu dentro da normalidade. Entretanto, as eleições das Regiões Administrativas RA V e RA VI, realizadas na mesma data, apresentaram algumas irregularidades. Dentre elas, 12 (doze) urnas foram violadas na sua integridade, a contagem dos votos foi equivocada e o resultado da eleição foi publicado no Diário Oficial do Município de Maceió por várias vezes e com resultados divergentes. Diante dessas irregularidades, alguns candidatos se sentiram prejudicados e acionaram o Ministério Público para averiguar a situação. Naquela oportunidade, foi designado o Promotor de Justiça de Alagoas Dr. Ubirajara Ramos dos Santos, o qual, ao examinar as documentações, constatou a veracidade das denúncias e decidiu impugnar o resultado da eleição. Além disso, recomendou ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió definir nova data para a realização de novas eleições, a qual ocorreu em 5 de julho de 2008, dentro da normalidade.

Em 1º de abril de 2009 foi publicado no Diário Oficial do Município de Maceió o edital do processo eleitoral e a data da eleição (31 de maio de 2009) das Regiões Administrativas RA I e II e RA VII. Contudo, este processo eleitoral mais uma vez não transcorreu dentro da normalidade, já que o mandato dos conselheiros tutelares havia expirado em 28 de abril de 2009. Assim, a data de convocação da eleição das Regiões Administrativas RA I e II e RA VII foi publicizada apenas 27 (vinte e sete) dias antes da expiração do mandato dos conselheiros tutelares das citadas regiões, incorrendo em ilegalidade jurídica. Conforme está posto no art. 2º da *Lei Municipal n. 5.749/2009, de 6 de janeiro de 2009*: “a eleição será organizada de acordo com regras estabelecidas em resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, publicada no Diário Oficial do Município de Maceió com antecedência mínima de 60 dias da data fixada para a sua realização” (MACEIÓ, 2009).

Desse modo, evidencia-se no caso em tela que a lei foi violada pelo próprio Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que a instituiu, comprovando assim a falta de competência e habilidade técnica para fazer cumprir o que está posto em lei.

Não bastando essa ilegalidade, houve outras denúncias de irregularidades, a exemplo dos problemas nos resultados da prova teórica dos conselheiros tutelares, publicados no Diário Oficial do Município de Maceió datado de 6 de junho de 2009, entre outros. Diante das

denúncias realizadas por alguns candidatos ao cargo de conselheiro tutelar nas supramencionadas Regiões Administrativas, o Promotor de Justiça de Alagoas, Dr. Luiz Henrique Medeiros Filho, ao tomar conhecimento das irregularidades do processo eleitoral, decidiu impetrar uma liminar recomendando a suspensão do processo eleitoral. O referido Promotor teve êxito na ação judicial e, por conseguinte, a eleição ficou *sub judici*. O resultado da prova teórica dos conselheiros tutelares foi revogada, sendo recomendado agendamento para nova data das eleições.

Particularmente neste caso, é importante ressaltar que, mediante a suspensão do processo eleitoral, a vereadora Heloísa Helena, presidente da Comissão da Criança e do Adolescente na Câmara Municipal de Maceió, entendendo que a Política de Atendimento para crianças e adolescentes nas Regiões que ficaram *sub judici* não poderia ter seu funcionamento prejudicado, decidiu apresentar na Câmara Municipal de Maceió um *Projeto de lei de n. 47/2009*, recomendando a prorrogação do mandato dos atuais conselheiros tutelares das RA I e II e RA VII por mais 2 (dois) meses, em razão do imbróglio jurídico. Este Projeto de lei foi aprovado com a quase unanimidade dos vereadores de Maceió em 16 de junho de 2009.

Contudo, essa postura parlamentar provocou em algumas lideranças locais repúdio e questionamento quanto à iniciativa dos vereadores em aprovar a prorrogação do mandato nas supracitadas Regiões por mais dois meses. Sobre isso, afirma Lyra:

O mandato dos Conselheiros Tutelares é de 3 (três) anos, sendo ilegal qualquer tentativa no sentido de antecipá-lo ou prorrogá-lo [...] é uma infração à Lei Federal, mas precisamente ao Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Art.132 [...] (LYRA, 2009).

Prosseguindo em sua argumentação, a mesma liderança admitiu o fato de que,

como sempre, a eleição para Conselheiros Tutelares de Maceió está em litígio com os candidatos. Como acontece desde a eleição de 2005, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente — CMDCA de Maceió não consegue articular uma eleição sem problemas de disposições legais ou administrativas, o que poderia ser bem diferente caso se limitasse as suas atribuições, não intencionando mudar as regras do Estatuto para as eleições. Além do mais, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Maceió desconsiderou a Lei Municipal n. 5.749/01/2009, que estabelece as normas do processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares e respectivos suplentes, no âmbito do município de Maceió, que em seu art. 1º. ‘a eleição será organizada de acordo com regras estabelecidas em resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente, publicada no Diário Oficial do Município de Maceió com antecedências mínima de 60 dias antes da data fixada para a sua realização’, ocasionando mais um equívoco pretendido por alguns, na Câmara de Vereadores de Maceió, que intentam por uma

prorrogação de mandato, o que é totalmente ilegal (LYRA, 2009).

Passados 5 (cinco) meses da expiração do mandato dos conselheiros tutelares e 2 (dois) meses da determinação judicial determinando novas eleições para o cargo de conselheiros tutelares, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió publicou, no Diário Oficial do Município de Maceió datado de 5 de setembro de 2009, o Edital de Convocação para as inscrições ao cargo de conselheiros tutelares das Regiões Administrativas RA I e II e RA VII, com eleição prevista para ocorrer no dia 8 de novembro de 2009.

Aqui, o que interessa reter é que desde o mês de abril de 2009, o mandato dos conselheiros tutelares das Regiões Administrativas RA I e II e RA VII expiraram e, apesar do arranjo jurídico homologado pela Câmara Municipal de Maceió, os Conselhos Tutelares estão juridicamente desativados. Em consequência disso, os atos dos conselheiros tutelares não possuem respaldo jurídico, até porque a Lei Federal n. 8.069/1990 — Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Municipal n. 5.749/2009, homologada pelo Prefeito de Maceió, proíbem que o mandato desses conselheiros seja antecipado ou estendido sob quaisquer hipóteses, sendo, portanto, a prorrogação de mandato em foco considerada absolutamente ilegal.

Desse modo, a Câmara Municipal de Maceió ao fazer esse arranjo jurídico, legaliza situações de irresponsabilidade de órgãos gestores, no caso o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente — CMDCA, em não cumprir o que determina o art. 2º da Lei Municipal n. 5.749, de 6 de janeiro de 2009. Até porque o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, em seu art. 134, assegura que o cabe ao município tão somente “dispor sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à eventual remuneração de seus membros” (ALAGOAS, 2003, p. 56). O que só poderá ser determinado em Regimento Interno. Este fato comprova que os próprios conselheiros municipais e tutelares não estão aptos a efetivar o controle social e a Doutrina da Proteção Integral para crianças e adolescentes, limitando-se a apenas assegurar interesses particulares e político-partidários predominantes nas Regiões Administrativas em foco.

No que se refere ao Regimento Interno, destacamos o aspecto de que os Conselhos Tutelares são regidos pelo Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente — CMDCA, aprovado em 6 de julho de 2001. Entre outras coisas, este Conselho tem a função de regulamentar os parâmetros para a funcionalidade dos Conselhos Tutelares, o acesso de crianças e adolescentes aos serviços oferecidos, o horário de funcionamento, os direitos e deveres dos conselheiros tutelares em exercício, além de organizar internamente a burocracia necessária às relações que o Conselho Tutelar mantém

com órgãos e entidades da Política de Atendimento a crianças e adolescentes (CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2001).

Neste ponto da análise, vale destacar que a maioria dos conselheiros tutelares possui vínculos político-partidários, além de relações com movimentos religiosos e com o voluntariado na área da criança e do adolescente. Entretanto, nesta cidade, a predominância é o vínculo político-partidário, em virtude de alguns políticos indicarem e financiarem a candidatura de alguns conselheiros tutelares. Desse modo, nas eleições para conselheiro tutelar prevalece a confiança pessoal e político-partidária, em lugar da representação legal dos movimentos sociais.

Isto implica dizer que, nos Conselhos Tutelares, ocorre uma negociação de interesses, submissão e contenção da participação dos verdadeiros líderes dos movimentos sociais, tornando a representação nestes Conselhos tradicional, conservadora, clientelista, patrimonialista, restritiva e assistencialista. Desse modo, a representação dos movimentos sociais se apresenta comprometida, implicando uma solução falsa e ilusória.

Utilizando-se desta prática, a atuação dos conselheiros tutelares fica destituída das conexões sociais econômicas. Por conseguinte, as lutas deixam de ser coletivas, passando a ser corporativas e atreladas à defesa de grupos de interesses específicos. Dito de outra forma, os conselheiros tutelares se tornam especialistas em soluções imediatistas e focalizadas, indo do aconselhamento à filantropia moralista, culpabilizando a máquina administrativa e a falta de vontade política. Nessa direção, por não possuírem uma postura reivindicatória, não questionam a estrutura do capital.

Feitas essas considerações, é importante destacar que, em 2008, os representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió, do Fórum dos Conselhos Tutelares de Alagoas – FECTAL e dos quatro Conselhos Tutelares de Maceió, entendendo que os critérios para o ingresso de candidatos ao cargo de conselheiro tutelar eram insuficientes para eleger candidatos comprometidos com a realidade de crianças e adolescentes, elaboraram uma Minuta, datada de 24 de agosto de 2008, propondo alterações nos critérios estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, bem como outras medidas. Em 19 de novembro de 2008, a referida Minuta foi transformada em Projeto de lei pelo Poder Executivo do Município de Maceió e, em seguida, encaminhada à Câmara Municipal de Maceió, sendo sancionada e transformada na *Lei Municipal n. 5.749/2009 em 6 de janeiro de 2009*, revogando as leis municipais n.4.373/1994, de 19 de dezembro de 1994, e n. 5.135/2001, de 16 de julho de 2001.

Detendo-nos nas inovações trazidas pela Lei Municipal de n. 5.749/2009, destacamos

o seu art. 3º: “os Conselhos Tutelares de Maceió serão compostos de 5 (cinco) membros efetivos e 5 (cinco) suplentes, com mandato de 3 (três) anos, permitida a recondução por mais um mandato consecutivo” (MACEIÓ, 2009). Outra inovação dessa lei refere-se aos requisitos para os pretensos candidatos à função de conselheiro tutelar. Acerca desse assunto, a referida lei recomenda os seguintes requisitos:

Ter reconhecida idoneidade moral; ter idade superior a 21 (vinte e um) anos; ter comprovada a residência e o domicílio, por no mínimo um ano, na Região Administrativa de Maceió do respectivo Conselho Tutelar para cuja composição o candidato estiver concorrendo; apresentar comprovante de experiência mínima de um ano em trabalho com crianças e adolescentes e freqüentar, antes da eleição, curso de capacitação baseado no Estatuto da Criança e do Adolescente organizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como sobre as atribuições do Conselho Tutelar, com freqüência de 100% (cem por cento), admitindo-se somente 1 (uma) falta por motivo de extrema relevância, devidamente comprovada por documentação que justifique a ausência; apresentar certidão negativa da Justiça Federal e Estadual, assim como dos Cartórios de Protestos de Títulos e Documentos do Município; apresentar Cédula de Identidade, CPF e comprovante de votação no último pleito eleitoral; comprovação de conclusão do Ensino Médio; a apresentação de qualquer documento falso para a inscrição do candidato acarretará na cassação do seu mandato de Conselheiro, ocupando a sua vaga o respectivo suplente; cumprir outras exigências estabelecidas na Resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; ter sido aprovado com média mínima 7,0 (sete) em teste de avaliação versando sobre os direitos da criança e do adolescente e as atribuições do Conselho Tutelar (MACEIÓ, 2009).

Fica evidenciado que a Lei Municipal n. 5.749/2009, além dos critérios postos no art. 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, confere novos critérios. Sobre isso, entendemos que a inserção de novos critérios para o ingresso no cargo de conselheiro tutelar na cidade de Maceió fere uma *lei ordinária*, no caso o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Isso implica dizer que, sob hipótese alguma, os critérios exigidos para concorrer ao cargo de conselheiro tutelar, nesta cidade, podem ocorrer via ato normativo do Poder Público Executivo Municipal.

Desse modo, quando a Lei Municipal n. 5.749/2009, de 6 de janeiro de 2009, refere-se ao critério da escolaridade, vincula este critério à garantia de uma melhor qualidade dos serviços prestados a crianças e adolescentes. Entretanto, temos o entendimento de que a escolaridade exigida para o exercício do cargo (Ensino Médio) não garante a pretensa qualidade, e tampouco possibilita que os representantes dos movimentos sociais estejam adequadamente representados nos Conselhos Tutelares. Muito pelo contrário, a adoção desse critério limita sobremaneira a representação de alguns integrantes dos movimentos sociais,

conforme preceitua o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, restando-lhe tão somente o direito de votar em seus representantes.

Outras alterações podem ser observadas na Lei Municipal n. 5.749/2009, de 6 de janeiro de 2009, a exemplo da remuneração dos conselheiros. Sobre esse tema, o art. 6º recomenda que: “[...] os Conselheiros não serão incluídos no quadro da Administração Pública municipal, mas terão direito à remuneração equivalente àquela paga ao cargo comissionado de simbologia DAS-4” (MACEIÓ, 2009). Vale ressaltar que esta remuneração estimula a maioria dos candidatos a entrarem na disputa ao cargo de conselheiro tutelar. Posto isso, fica claro que os Conselhos Tutelares são espaços de empregabilidade e renda para alguns integrantes da classe trabalhadora que se encontram fora do mercado formal de trabalho.

Como consequência dessa “motivação interesseira” para ocupar um cargo público, ocorre o fato de alguns representantes não apresentarem qualquer identificação com a causa que envolve crianças e adolescentes, buscando apenas interesses particulares. Desse modo, os Conselhos Tutelares representam espaços de mercadorização cujas ações possuem um caráter pontual, formal, simbólico, assistencial e de natureza meramente sociojurídica, ocasionando a baixa resolutividade dos casos demandados. Isto implica dizer que os conselheiros tutelares vêm assumindo uma função de ouvinte e mero executor da Política de Atendimento destinada a crianças e adolescentes, não participando ativamente do processo decisório das políticas sociais públicas governamentais.

Outro aspecto inovador da Lei Municipal n. 5.749, de 6 de janeiro de 2009, está posto no Parágrafo único do art. 8º, que recomenda o seguinte requisito:

Os Conselhos Tutelares do Município de Maceió deverão dispor de uma equipe de técnicos e servidores públicos cedidos pelo Poder Executivo Municipal, que dará apoio logístico a suas atividades funcionais em suas respectivas sedes, tais como psicólogos, assistentes sociais, motoristas, digitadores, secretários executivos, serviçais (faxineiras) e Guardas Municipais (MACEIÓ, 2009).

Quanto a essa exigência, vale destacar que ela possui grande importância para o efetivo funcionamento dos Conselhos Tutelares. No bojo desses profissionais especializados na área social, ressaltamos a importância, sobretudo, do assistente social e do psicólogo no quadro dos Conselhos Tutelares, devido ao fato de esses profissionais poderem mais efetivamente contribuir para uma leitura mais crítica e rigorosa da realidade social em questão, uma vez

que dispõem de conhecimentos – nas dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais –, além de saberem lidar, com competência, com determinados instrumentos de trabalho, a exemplo de relatórios, laudos e pareceres sociais. Do nosso ponto de vista, tais conhecimentos e habilidades proporcionam qualidade ao estudo social que, com frequência, é encaminhado ao Ministério Público, aos juízes, à Rede de Atendimento e às instâncias definidoras das políticas sociais públicas governamentais.

No entanto, no que diz respeito à cidade de Maceió, apenas um Conselho Tutelar possui tais profissionais. Além disso, a contratação desses especialistas foi realizada em regime de cargo comissionado, ferindo assim o que determina a Lei Municipal em vigência desde o mês de janeiro de 2009.

Quanto ao processo de capacitação entendido como um mecanismo de formação continuada absolutamente necessária ao exercício do cargo dos conselheiros tutelares, salientamos o aspecto de que eles são capacitados apenas quando vão assumir o cargo. Esta capacitação, contudo, é promovida pelos conselheiros tutelares que estão no segundo mandato, e não pelo Poder Judiciário, e tampouco pelos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Isto implica dizer que os conselheiros tutelares não recebem capacitação continuada quanto às legislações, às formas de abordagens junto às demandas, aos instrumentos de trabalho (entrevistas, laudos, perícias e pareceres) e ao conhecimento sobre as políticas sociais públicas governamentais.

Este fato contraria frontalmente o que determina o Parágrafo único do art. 3 da *Resolução 75 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA*, ao recomendar que: “a Lei Orçamentária Municipal deverá, em programas de trabalhos específicos, prever dotação para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Tutelar, inclusive para as despesas com subsídios e capacitação dos Conselheiros [...]” (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2001).

No tocante ao *Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA*, ressaltamos que este órgão consiste em um Sistema idealizado pelo Centro Brasileiro da Infância e Adolescência – FCBIA⁷⁹, sendo criado para monitorar e armazenar os atendimentos realizados na área da criança e do adolescente. Nessa direção, o SIPIA oferece aos conselheiros tutelares instrumentos metodológicos que possibilitam cadastrar a rede de atendimento, as denúncias, os direitos violados, os agentes violadores, as medidas de proteção, as requisições de serviços à rede de atendimento disponível no município, os

⁷⁹ A FCBIA foi extinta em 2001, sendo substituída pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

encaminhamentos, as representações ao Ministério Público e ao Poder Judiciário e as formas de acompanhamento. Além desses recursos, o SIPIA ainda disponibiliza modelos de gráficos, tabelas e relatórios para dar suporte e funcionalidade aos Conselhos Tutelares.

Desse modo, o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência — SIPIA representa um instrumento tecnológico que busca fortalecer a ação dos conselheiros tutelares, pois permite que estes agentes trabalhem de maneira integrada, reflitam sobre sua prática e pensem coletivamente em soluções para as dificuldades encontradas no cotidiano dos Conselhos Tutelares, além de facilitar e agilizar os processos de atendimento. Contudo, entendemos que este Sistema se sustenta em uma base paradoxal: de um lado possui uma dimensão positiva, pelo fato de possibilitar aos conselheiros tutelares colocar em prática o inciso IX do art. 136 da Lei n. 8.069 de 1990 de forma ágil; de outro tem um caráter negativo, em virtude de unificar e padronizar o atendimento às crianças, adolescentes e famílias, ou seja, não considera as especificidades da demanda local.

Vale destacar que, no âmbito do município de Maceió, a capacitação do *Software SIPIA* para os conselheiros tutelares foi realizada pela Secretaria de Direitos Humanos do Estado em outubro de 2005. Entretanto, até o presente momento, este Sistema ainda não foi disponibilizado nas quatro Regiões Administrativas, em virtude de estas não disporem de internet, dificultando assim o acesso aos métodos de interpretação das demandas, a exemplo do tipo de violação dos direitos, do perfil dos vitimizados, dos espaços violados, da elaboração do diagnóstico da realidade de crianças e adolescentes com mais precisão, e do encerramento dos casos demandados.

No que se refere às demandas apresentadas aos Conselhos Tutelares de Maceió no segundo semestre de 2008, estas foram as seguintes: *Regiões Administrativas I e II* — 1.150 casos/mês, com incidência maior na requisição de serviços e negligência familiar e institucional; *Regiões Administrativas III e IV* — 100 casos/mês, requisitando acesso a serviços nas instituições governamentais; *Regiões Administrativas V e VI* — 115 casos/mês, com maior incidência para negligência familiar; e a *Região Administrativa VII* — 124 casos/mês, com maior incidência em casos de drogas, abuso sexual e abandono familiar.

Diante do exposto, podemos enfatizar que, dentre as demandas apresentadas nos Conselhos Tutelares, destacam-se a violência doméstica; a drogadição dos pais, crianças e adolescentes; a violência psicológica; a agressão física; o estupro; o abandono; o alcoolismo; o assédio/abuso sexual; e a agressão moral e verbal.

Ante tais demandas, os Conselheiros Tutelares desenvolvem atividades que coincidem nos quatro Conselhos Tutelares. São elas: atendimento; recebimento denúncias; averiguações

sobre os direitos violados; notificação dos violadores dos direitos de crianças e adolescentes; requisição e encaminhamentos para programas e projetos das políticas sociais públicas governamentais; acompanhamento dos casos; parceria com representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário e reunião colegiada semanal dos conselheiros para avaliar as ações realizadas. Diante desses dados, fica evidenciado que os atendimentos às demandas continuam sendo restritos, pontuais, socorristas, burocráticos, assistenciais, arcaicos e fiscalizadores, reforçando assim as políticas focalizadas e fragmentadas, que apenas escamoteiam a realidade caótica de crianças e adolescentes em nosso município.

No que diz respeito à dinâmica de atuação dos conselheiros tutelares, é interessante ressaltar uma situação paradoxal. Trata-se do fato de que todos os conselheiros tutelares foram unânimes em afirmar que encaminham mensalmente relatórios das demandas para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, para a Câmara Municipal, para o Ministério Público, para o Poder Judiciário e para a Secretaria Municipal de Assistência Social. Entretanto, o Presidente em exercício do referido Conselho afirmou que nunca recebeu nenhum relatório dos Conselhos Tutelares. Segundo o presidente: “em nossos arquivos não dispomos de nenhum relatório dos nossos Conselhos Tutelares, retratando as ações e a realidade de crianças e adolescentes da cidade de Maceió, e desconheço essa publicização” (Informação verbal)⁸⁰.

Tal fato pode ser comprovado nesta pesquisa, uma vez que nos foi apresentado apenas o número das demandas assistidas no mês, e não o relatório sobre o diagnóstico da realidade de crianças e adolescentes maceioenses, além das proposições sugeridas para o encaminhamento das ações.

Quanto à publicização das ações realizadas pelos Conselhos Tutelares, salientamos o fato de que ela apenas acontece quando os conselheiros tutelares são convocados pelos líderes comunitários da Região Administrativa – RA em que atuam, ou quando são convocados pela imprensa local para se pronunciarem quanto a determinada situação ou denúncia de negligência. Assim, fica claro que os conselheiros tutelares não efetivam uma articulação direta com os demais segmentos da população. E quando são convocados pela população, apenas realizam palestras e/ou participam de fóruns e movimentos públicos, reafirmando a função político-burocrática conservadora enraizada nas políticas sociais públicas governamentais. Portanto, não ocorre o cumprimento do art. 5º, § 8º, recomendando que

⁸⁰ Informação obtida durante entrevista com o Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maceió em 12 de maio de 2009.

os Conselheiros Tutelares também deverão participar do acompanhamento de casos, visitas, fiscalizações de entidades de atendimento governamentais e não-governamentais, aos órgãos públicos que mantém convênios ou prestam apoio às mesmas, bem como comparecer aos encontros, seminários, palestras, capacitações, reuniões, mesas redondas, plenárias do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fórum Estadual dos Conselhos Tutelares (MACEIÓ, 2009).

Sobre a requisição dos serviços dos conselheiros tutelares pela população local, um conselheiro tutelar informou que:

Em determinados casos a comunidade recorre a nós, mas paralelamente aciona a imprensa local. Em outros casos, a própria mídia policial liga para o Conselho Tutelar, informando que recebeu determinada denúncia na área da criança e do adolescente. Assim, a imprensa televisiva chega primeiro do que a própria lei. Do meu ponto de vista, isto representa parceria (Informação verbal)⁸¹.

No que diz respeito à efetivação da Política de Atendimento a crianças e adolescentes, os Conselhos Tutelares atuam nos três eixos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, os quais são: promoção, controle e defesa. Assim, devem lutar pela efetivação dos direitos; por seu atendimento; participar ativamente do movimento pela infância e adolescência e junto aos órgãos de controle social; participar das discussões do orçamento público. Enfim, devem estar e atuar nos mais diversos espaços, somando forças para o cumprimento dos preceitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Para isso, na cidade de Maceió, contam com o apoio de instituições públicas e não governamentais, as quais oferecem atendimento de defesa e promoção de direitos ligados à saúde, educação, assistência social, trabalho e segurança. Alistam-se:

Pestalozzi; Thalita; L.A.; Miosótis; Lar Batista; Movimento Dando as Mãos; Juvenópolis; Casa Nosso Lar, Cruz Vermelha; Graciliano é uma Graça; SENAC; Casa Dom Bosco; Lar da Menina; APAE; Deus Proverá; Paróquia São José (Trapiche); Centro Espírita Melo Maia; Associação dos Moradores Lot. Acauã; Ulisses Bandeira; CIEE; Família Down; O Consolador; Lar São Domingos; AAPPE; FUNCAE; Associação das Donas de Casa de Bebedouro; Casa de Adoção Rubens Colaço; Pastoral da Criança; Associação do Movimento de Amparo à Infância; Lar Batista Marcolina Magalhães; Centro Evangélico de Recuperação a Meninos e Meninas de Rua – Desafio Jovem; Sociedade Nossa Senhora do Bom Conselho; Casa Abrigo Viva Vida; Programa Casa de Passagem Feminina e Casa de Passagem Masculina – Projeto Acolher. 04 entidades de apoio sócio-educativo em meio aberto e orientação e apoio sócio-familiar; 01 entidade de abrigo, apoio sócio-educativo em meio aberto e orientação e apoio sócio-familiar; 01 entidade de orientação e apoio sócio-familiar e apoio sócio-educativo em meio aberto; 16 entidades de apoio sócio-

⁸¹ Informação obtida durante entrevista com um conselheiro tutelar realizada em 16 de abril de 2009.

educativo em meio aberto; 02 entidades de abrigo feminino; 02 entidades de apoio sócio-educativo em meio aberto e abrigo; 01 entidade de abrigo; e 01 entidade de apoio sócio-familiar (CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2001).

Entretanto, ressaltamos que tais instituições não dispõem de programas sociais suficientes que atendam às Linhas de Ação previstas no art. 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Diante disso, algumas demandas não são atendidas, em virtude da falta ou da precariedade dos serviços na área da criança e do adolescente nas respectivas Regiões Administrativas de nosso município.

No que diz respeito à estrutura física dos Conselhos Tutelares, constatamos um diminuto espaço em todos os Conselhos Tutelares, ou seja, eles operam em um cômodo com no máximo duas ou três salas. O mais impressionante, contudo, é a ausência de espaços privativos para o atendimento dos casos mais graves que envolvem crianças e adolescentes. Além disso, alguns Conselhos Tutelares, à época das entrevistas, funcionavam em espaços cedidos pela Administração Municipal, em imóveis alugados ou próprios e, até mesmo, compartilhando espaço com outros programas sociais do município de Maceió.

Quanto aos recursos disponíveis nos Conselhos Tutelares, vale salientar que cada Conselho Tutelar possui: um carro, um telefone, um fax, um computador, uma impressora, aparelhos celulares, móveis e materiais de escritório. Todavia, os veículos e o combustível são insuficientes para atender às demandas em cada Região Administrativa. Além disso, alguns equipamentos disponíveis nos Conselhos Tutelares são precários, outros inexistem, prejudicando dessa forma o seu adequado funcionamento.

No que diz respeito à dinâmica de funcionamento, alguns elementos são comuns a todos os Conselhos Tutelares de Maceió, a exemplo do horário de funcionamento, que ocorre de segunda a sexta-feira das 8h30min às 12h e das 13h30min às 18h. Nos finais de semana e feriados, contudo, o atendimento é realizado de forma plantonista, ou seja, em plantão domiciliar, sendo acionado pela população através de aparelho celular. Entretanto, esta forma de contato às vezes se torna inacessível para a classe trabalhadora, que mesmo possuindo aparelho celular geralmente não tem créditos para efetuar ligações de emergência.

No tocante à carga horária de trabalho desempenhada pelos conselheiros tutelares, a Lei Municipal n. 5.749/2009, de 6 de janeiro de 2009, em seu art. 5º, § 7º, determina que:

Cada conselheiro tutelar terá a obrigação de desempenhar suas atividades na sede do Conselho Tutelar por no mínimo 25h (vinte e cinco horas) semanais, divididos em

(cinco) plantões, incluindo os horários das reuniões ou sessões, mediante escala elaborada por cada Conselho pleno, podendo ainda ser convocado em outro horário diferente, de acordo com a necessidade e urgência do caso, ficando 15 (quinze) horas semanais para os plantões domiciliares e nos casos previstos no § 8º deste artigo (MACEIÓ, 2009).

Outro ponto em comum diz respeito às reuniões de colegiado, as quais acontecem mensalmente para discutir os casos demandados, o planejamento de atividades, a avaliação e as questões administrativas do Conselho Tutelar, bem como o processo eletivo para presidente, que se realiza a cada seis meses.

Com a aprovação da Lei Municipal n. 5.749/2009, o Prefeito do Município de Maceió, objetivando otimizar o atendimento às comunidades assistidas pelos Conselhos Tutelares, homologou o Decreto n. 7.002/2009, de 21 de agosto de 2009, determinando o desmembramento dos Conselhos Tutelares das RAs I e II, RAs III e IV e RAs V e VI. Entretanto, o referido Decreto não determina quando ocorrerão os desmembramentos.

Prosseguindo em nossa reflexão, vale ressaltar que os conselheiros tutelares estabelecem relação com as famílias, as escolas, as agências de saúde, a segurança pública, os partidos políticos, o Ministério Público e o Poder Judiciário. A *relação com as famílias* dá-se através da conformação e aceitação da decisão do conselheiro tutelar, sem nenhum questionamento as suas decisões; quanto à *relação dos conselheiros tutelares com as escolas*, ela restringe-se basicamente ao pedido de vagas e ao tratamento oferecido às crianças e aos adolescentes; a relação com a área da *saúde* volta-se para a requisição de serviços e à apuração de denúncias na qualidade dos serviços oferecidos; a *relação com a segurança pública* é mais complicada, pois ainda ocorre falta de entendimento quanto aos direitos de crianças e adolescentes, principalmente em situação de risco; a *relação com os partidos políticos* prejudica o funcionamento dos conselhos tutelares; a *relação com o Ministério Público e com o Poder Judiciário*, apesar de estes serem órgãos fiscalizadores das ações dos Conselhos, são tidos pelos conselheiros tutelares como parceiros. No entendimento dos conselheiros tutelares, os juízes são os responsáveis pela aplicabilidade das medidas socioeducativas e jurídicas, afastando-se da questão social e se aproximando da política, ao pressionarem o Poder Executivo a cumprir os direitos definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, enquanto eles se responsabilizam pelas medidas de proteção e pela área social.

Outro aspecto relevante destacado pelos conselheiros tutelares refere-se às vantagens e desvantagens em desempenhar as funções pertinentes ao cargo. Dentre as vantagens, desta-

cam-se: a remuneração, os resultados do trabalho, o crescimento da conscientização da população para buscar a efetividade dos direitos nesta área. As *desvantagens* mencionadas foram: risco de morte, não ter vínculo trabalhista e, por conseguinte, não ter garantidos os direitos previstos pela legislação trabalhista brasileira na íntegra, mas apenas os mesmos direitos conferidos pela legislação municipal aos servidores públicos que exercem cargo em comissão. Além disso, eles não têm insalubridade, perdem a privacidade e falta reconhecimento ao seu trabalho por parte da população e dos governantes.

A pesquisa ainda possibilitou identificar os *obstáculos* existentes na prática dos conselheiros tutelares, os quais podem ser classificados em três âmbitos: funcionalidade, relação com o Estado e participação da população maceioense. Os *obstáculos que dizem respeito à funcionalidade* dos Conselhos Tutelares são: burocratização na efetivação das atribuições; déficit de recursos humanos e financeiros; precariedade das instalações físicas; dificuldade dos sujeitos governamentais e não governamentais em lidar com a pluralidade; déficit da rede de atendimento e falta do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência — SIPIA para efetivar a Política de Atendimento a crianças e adolescentes.

No tocante aos *obstáculos relacionados ao Estado*, listam-se: a reintrodução do clientelismo sob novas formas; a interferência político-partidária; a falta de autonomia do Conselho em relação ao Estado; os diferentes projetos políticos que permeiam os Conselhos Tutelares; o poder unilateral do Estado na definição dos assuntos relevantes nesta área; o entendimento do Estado quanto às expressões de a questão social ser oriunda dos problemas familiares e pessoais e não vinculados ao sistema capitalista; e a incapacidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente — CMDCA para efetivar programas de impacto que transformem a cruel realidade das crianças e adolescentes residentes na cidade de Maceió.

No que diz respeito aos *obstáculos que influenciam diretamente na participação da população*, destacam-se: os problemas na representatividade, em virtude de a maioria dos conselheiros tutelares possuírem vínculo político-partidário, repercutindo negativamente nas suas ações; falta de conhecimento da política orçamentária destinada para a área da criança e do adolescente; falta de compromisso da população em fiscalizar as ações dos Conselhos Tutelares; falta de qualificação e capacitação dos conselheiros tutelares para o exercício de suas funções; ausência de publicização das ações; os conselheiros tutelares não informam nem mobilizam as bases sociais, fragilizando dessa forma a representatividade dos movimentos sociais; a ausência de debates consistentes envolvendo os conselheiros tutelares, a população e o Conselho Municipal; a ausência das crianças e dos adolescentes nas discussões de projetos

e programas sociais estabelecidos pela Doutrina da Proteção Integral; e a ausência de um diagnóstico da realidade de crianças e adolescentes para propor novas políticas sociais públicas governamentais.

Postos os obstáculos, é oportuno enfatizar que, na concepção dos conselheiros tutelares, estes são oriundos da má administração do Estado em formular e efetivar as políticas sociais públicas governamentais. No entanto, os obstáculos presentes na dinâmica dos Conselhos Tutelares são de ordem estrutural, institucional e social, possuindo estreita relação com os ditames colocados pela ofensiva da política neoliberal instalada em nosso país e engendrados por todo o metabolismo social.

Feita a apresentação dos resultados da pesquisa empírica realizada nos Conselhos Tutelares de Maceió, constatamos que apesar de esse mecanismo jurídico-político representar uma inovação jurídico-legal de extrema importância em termos de ampliar a possibilidade de denúncias contra a falta ou negligência de direitos de crianças e adolescentes, de democratizar os espaços públicos, possibilitando a participação de representantes dos movimentos sociais, eles continuam sendo orientados pelas regras estabelecidas pela classe dominante e pelo sistema capitalista. Tal situação acontece devido ao fato de que o Estado administra as contradições e harmoniza as lutas de classes para o sistema se expandir. Sobre isto, Montaño (2007) afirma que

das lutas de classes, desenvolvidas na sociedade civil, passa-se a *atividades de ajuda mútua* em parceria com o Estado e o empresariado. E, com isso, enquanto a população se debruça exclusivamente no âmbito da sociedade civil, a direção central do governo fica nas mãos dos neoliberais [...] deixando a correlação de forças ainda em maior desvantagem para a classe trabalhadora (MONTAÑO, 2007, p. 236-237).

Desse modo, os Conselhos Tutelares internalizam as expressões dos problemas sociais da área em foco, bem como asseguram a conformação dos representantes dos movimentos sociais às legislações vigentes impostas pelo sistema capitalista, contribuindo, portanto, com a reprodução e a manutenção do sistema vigente. Em razão desse limite, os Conselhos Tutelares não oferecem resistências aos ditames governamentais, nem aprofundam a origem das expressões da “questão social”.

Pelo exposto, fica evidente que a natureza dos Conselhos Tutelares é complexa e contraditória, tendo em vista que, por um lado, se propõe a efetivar alguns direitos para crianças e adolescentes; por outro, reforçam os ideais da política neoliberal, não pondo em risco a ordem do capital, apenas atuando ante os efeitos ocasionados pelo domínio do capital

sobre o metabolismo social, e não sobre as causas da “questão social”.

Por fim, podemos afirmar que os Conselhos Tutelares, ao permitir a participação de representantes dos movimentos sociais, instauram um padrão alternativo na efetivação das políticas sociais públicas governamentais. Porém esse padrão se desenvolve regulado pelo Estado, pelo Direito e por ações supostamente democráticas que promovem uma cidadania tutelada e assistida de crianças e adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise desenvolvida ao longo das três seções constitutivas deste estudo, as quais se ocuparam das categorias que possibilitaram a institucionalização dos Conselhos Tutelares no Brasil e em Maceió, a exemplo da democracia, da descentralização político-administrativa e dos Conselhos, apresentaremos neste espaço as nossas considerações finais. Desse modo, cabe-nos aqui fazer uma recuperação sinótica sobre os aspectos centrais abordados nos três capítulos, enfatizando determinadas questões teóricas que têm polarizado a reflexão em torno do nosso objeto de pesquisa.

Nesse sentido, ressaltamos a princípio que, a democracia no sistema capitalista se constitui num mecanismo de dimensão meramente formal, uma vez que não implica a libertação da classe trabalhadora das amarras do capital. Muito pelo contrário, para esse autor, a democracia proporciona uma liberdade limitada, tendo em vista o fato de que os direitos apregoados nas legislações burguesas de base democrática não erradicam de fato as desigualdades sociais, nem suprimem a exploração existente na relação capital/trabalho. Isso ocorre devido ao fato de que essas legislações estão subordinadas ao sistema do capital, que por sua vez não permite aos movimentos sociais intervir ativamente nas esferas econômica, social e política. Por isso, a democracia possibilita apenas a democratização de determinadas relações sociais e não a democratização dos bens materiais socialmente produzidos pelos seres humanos.

Diante dessa constatação, concluímos que a democracia só pode se concretizar plenamente em uma sociedade onde o ser humano não mais se aliene por meio de concessões políticas e jurídicas, ou seja, somente poderá ser instaurada quando ocorrer a eliminação da propriedade privada, das classes sociais, do capital e do seu instrumento de manutenção – o Estado.

No que diz respeito à democracia, representada pela descentralização político-administrativa, vale lembrar que esta permite a introdução de mecanismos gerenciais e incentiva os processos de privatização, deixando em nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e efetivar serviços.

Diante do exposto, entendemos que a política de descentralização constitui uma estratégia inerente ao sistema capitalista, que visa encobrir os antagonismos da relação capital/trabalho e reforçar a seletividade no atendimento às demandas das políticas sociais

públicas governamentais, contrapondo-se desse modo às expectativas de universalização dos direitos sociais. Em razão desse fato, descentralizar competências e organizar os movimentos sociais em espaços democráticos não significa a implementação de mudanças nas configurações de poder que, por sua vez, culminem com a eliminação das desigualdades sociais e econômicas e com as relações de dominação vigentes no mundo globalizado.

Com base no que foi discutido até o momento sobre a categoria central deste estudo — os Conselhos Tutelares —, faz-se oportuno salientar que essas instâncias políticas foram institucionalizadas nos anos 90 do século XX, quando, de fato, o projeto neoliberal se consolidou na sociedade brasileira. Assim, vimos que, de maneira geral, os Conselhos Tutelares enquanto mecanismos jurídico-políticos do Estado, promovem mudanças nas relações entre o Estado e os movimentos sociais, entretanto tais mudanças são conduzidas de forma a manter os privilégios dos segmentos dominantes, assegurando formalmente os direitos da criança e do adolescente e afastando da esfera judicial as situações que se localizam exclusivamente no âmbito social.

Assim, cabe esclarecer que os Conselhos Tutelares constituem a própria institucionalização da “questão social”, uma vez que essas instâncias assumem apenas funções sociais e políticas funcionais à elaboração de medidas regulatórias que asseguram garantias jurídicas e contribuem para administrar, neutralizar e escamotear a miserabilidade enfrentada por crianças e adolescentes. Por isso, os Conselhos Tutelares contribuem para a reprodução da ideologia vigente, escamoteando a relação conflituosa e antagônica entre capital/trabalho de um sistema que possui um controle sociometabólico incontrolavelmente voltado para a expansão e valorização do capital, não contemplando os interesses da classe trabalhadora, mas viabilizando tão somente políticas sociais públicas governamentais de caráter compensatório.

Nesse contexto, entendemos que a função social dos Conselhos Tutelares é atender apenas às determinações postas pelo capital, desempenhando um espaço de execução para ações definidas, na maioria das vezes, pelo poder central. Nessas circunstâncias, o Estado, através dos Conselhos Tutelares, forja um discurso descentralizador ao conclamar a representação dos movimentos sociais para atuar na elaboração, gestão e fiscalização das políticas sociais públicas governamentais na área da criança e do adolescente.

Nesta dinâmica de transferência de poder, as contradições engendradas no âmbito da relação capital/trabalho não são resolvidas, mas continuam intocáveis e deslocadas para outras esferas; no caso em foco, para a esfera familiar e individual, colaborando assim na reprodução da ordem social dominante e adequando-se ao projeto neoliberal que preserva a reprodução

expansiva do capital, a emancipação política e a igualdade formal determinada pelo sistema capitalista, que defende os interesses da classe dominante e dos indivíduos proprietários.

Desse modo, os Conselhos Tutelares não asseguram efetivamente transformações, até porque promovem apenas a emancipação política inerente a uma sociabilidade regida pela propriedade privada, na qual os homens são submetidos à lógica do capital. Assim sendo, a emancipação política defendida pelos Conselhos Tutelares busca eliminar os entraves que emergem para a solidificação do domínio do modo de produção capitalista, permitindo a ampla regência do capital no mercado e na vida privada.

Tendo em vista esse entendimento, admitimos de maneira conclusiva o fato de que os Conselhos Tutelares não possuem poder para transformar a realidade caótica de crianças e adolescentes. Tal impossibilidade deve-se ao aspecto de que os problemas presentes nesta realidade não se resolvem no âmbito do Estado, onde essas entidades ocupam posição de destaque e reconhecimento, mas apenas quando ocorrer a efetiva superação da subordinação dos indivíduos aos ditames do capital, da desigualdade social e da propriedade privada. Ou seja, a resolução dos problemas vivenciados pelas crianças e pelos adolescentes somente se efetivará quando for instituída uma autêntica emancipação humana, que por sua vez promova uma transformação liderada pelos trabalhadores, e não apenas uma reforma capitaneada pelos segmentos burgueses, enquanto legítimos defensores da ordem do capital.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Alagoas*. Alagoas: Gabinete Civil, 1989, 234p.

_____. Tribunal de Justiça de Alagoas. Lei 8.069/90 de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Maceió: Mastergraphy, 2. ed., p. 136, 2003.

ALMEIDA, M. H. Federalismo e Políticas Sociais. Descentralização e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: FUNDAP/ANPOCS, v. 28, p. 88-108, n.10, 1995. Disponível em

<<http://www.anpocs.org.br/index.php/economia/article/viewPDFInterstitial/6643/6261.html>>

Acesso em: 15 jan. 2009.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando; SOUZA, Luiz Antonio F. A sociedade e a lei: o código penal de 1890 e as novas tendências penais na primeira república. In: *Justiça e história*. Porto Alegre: CEPID/USP, v. 3, n. 6, 2003.

ANDRADE, Paulo; BONAVIDES, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, p. 593-600, 2008. Disponível em:

<<http://www.fernandodannemann.recantodasletras.com.br/visualizar.php?id=1033611>>

Acesso em 10 de mai. 2009.

ARIENTI, Wagner Leal. Novas Referências Para Uma Análise do Estado Desenvolvimentista Brasileiro. *Textos de Economia*. Florianópolis, v. 4, n.1, p. 77-104, 1993. Disponível em

<[http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/viewPDFInterstitial/6643/6261.ht](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/viewPDFInterstitial/6643/6261.html)

ml> Acesso em: 10 dez. 2008.

ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martin Claret, p. 60-80, 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec/ ANPOCS, Ano 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BARRETO, M^a Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER PEREIRA L. C. & CUNILL GRAU N. (Orgs.) **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 107-150, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma*: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. *Política social*: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, v. 2, 2006 (Biblioteca Básica de Serviço Social).

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortês, Ano XXVI, n. 88, p. 41-58, nov. 2006.

BOAVENTURA, Souza Santos. *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 10. ed., 2000 (Pensamento Crítico, 63).

_____. *Estado, governo e sociedade*: para uma teoria geral da política, 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BRASIL. Decreto n. 17943-A, de 12 de outubro de 1927. *Código de Menores de 1927*. Brasília: Senado. 1927. Disponível <http://www.planalto.gov.br/civil_03/decreto/_Dec_ano>.

html> Acesso em: 18 mar. 2009.

_____. Decreto n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. *Código de Menores de 1979*.

Brasília: Senado. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdaCriancaeAdolescentes.html> Acesso em: 18 mar. 2009.

_____. Lei Federal n. 8.242, de 12 de outubro de 1991. *Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.html Acesso em: 20 abr. 2009.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado/MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Imprensa Oficial*, Brasília, Sept. 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121.html> Acesso em: 03 jan. 2009.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1997, 358p.

_____. Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico. In: *Censo Demográfico de 2007*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br.html> Acesso em: 1 jun. 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter (org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. In: *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 1998. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=283.html> Acesso em: 20 dez. 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34, 1998a.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: SEGUNDA REUNIÃO DO CÍRCULO DE MONTEVIDÉU, 25-26, 1997, Barcelona. *Revista de cultura política*. São Paulo: Lua Nova, n.45, p. 49-95, 1998b. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/95.html>> Acesso em: 22 dez. 2008.

CALICCHIO, Vera; FLAKSMAN, Dora. *Atos Institucionais*. Rio de Janeiro: Centro de pesquisa e documentos de história contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (cpdoc. FGV), s/d. (verbete temático). Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_hm/5744_1.asp> Acesso em: 23 jul. 2009.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. *Serviço Social & Sociedade*, Ano XXVII, n. 88, p. 101-121, nov. 2006.

CARVALHO, Antonio Ivo de. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995, 135p.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, Maria H. G. de. Descentralização e Política Social no Brasil: As Perspectivas dos Anos 90. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 32, p. 80-87, 1991.

CAVALLIERI, Alyrio (org.). *Falhas do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

CEDCA. Alagoas escolhe novos conselheiros. *Alagoas em tempo real*. 3 abr. 2009. Disponível em <<http://www.alemtemporeal.com.br.html>> Acesso em: 15 mai. 2009.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE

MACEIÓ. Regimento Interno. Maceió: *Diário Oficial*. Maceió, 6 jul. 2001.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

Resolução n.75, de 22 de outubro de 2001. Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos tutelares e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em <http://mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/17_2092170293172008_75resol%5B1%5D.pdf.html> Acesso em: 10 abr. 2009.

Resolução n.113 de 19 de abril de 2006. Dispões sobre os parâmetros para a instituição e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2006. Disponível em <<http://www.fundocrianca.org.br.html>> Acesso em: 10 abr. 2009.

COSTA, A. C. Gomes da. O Novo direito da Criança e do Adolescente no Brasil: o conteúdo e o processo das mudanças no panorama legal. In: *A criança, o adolescente e o município: entendendo e implementado a lei n. 8.069/90*. Brasília: UNICEF/FCBIA, 1990.

_____. **De Menor a Cidadão**: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude do Brasil. Brasília: MAS/CBIA, 1991.

_____. O Novo direito da Criança e do Adolescente no Brasil: o conteúdo e o processo das mudanças no panorama legal. In: **Municipalização**: possibilidade ou Realidade. Cadernos CBIA. Rio de Janeiro: CBIA, Ano 1, n.2, 1992.

DAHL, R. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**, 19. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

DANTAS, Maria da Guia. Dados de Implementação dos Conselhos Estaduais e Municipais Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares. **Família**: Ponto de Chegada ou

de Partida? Cadernos CBIA. Rio de Janeiro: CBIA, n.4, 1992.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene. *A arte de governar crianças*: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: USU, 1995.

FAORO, Raymundo, 1925. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro vol. 1, 10. ed, São Paulo: Globo publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

FERNANDES, F. *Nova República?* 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FONTES, Martins. *Segundo Tratado sobre o governo de John Locke*. São Paulo: 1998. (Clássicos).

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortês, n. 84, 2001, 120p. (Questões da Nossa Época).

HABERMAS, J. *Três modelos normativos de democracia*. São Paulo: Lua Nova, n. 36, p.39-53, 1995.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, p. 123-199, 1987.

HOUAISS. Dicionário eletrônico da língua portuguesa 1.0. *Instituto Antônio Houaiss*. Editora Objetiva Ltda., dez. 2001.

IAMAMOTO, M.V. *Relações sociais e serviço social no Brasil*: esboço de uma interpretação histórico-metodológica/Marilda Villela Iamamoto, Raul de Carvalho, 17. Ed. São Paulo: Cortez, [Lima, Peru], CELATS, 2005.

JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

JESUS, Maurício Neves. *Adolescente em Conflito com a Lei*: prevenção e proteção integral. Campinas: Sevanda, p.13-192, 2006.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XIX, n. 56, p. 35-49, 1998.

KAMEYAMA, Nobuco. *As novas tendências das políticas sociais*. In: Boletín Eletrónico

Surá, n. 70. Universidad de Costa Rica: Escuela de Trabajo Social, mai. de 2002.

LAUREL, A. Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, CEDEC, p. 151-178, 2002.

LENIN, V.I. *O Estado e a revolução*: O conceito marxista do poder. Rio de Janeiro, Diálogo Livraria, s.d.

LIMA, Ângela M^a de L. D. de. A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XX, n.73, p. 23-43, 2003.

LYRA, Nel. Novamente a Câmara de Vereadores! In: *Portal dos direitos da criança e dos adolescentes — Maceió*. Disponível em: <<http://www.tutelardemaceio.cjb.net>> Acesso em: 7 jun. 2009.

_____. Lei em conflito. In: *Portal dos direitos da criança e dos adolescentes — Maceió*. Disponível em: <<http://www.tutelardemaceio.cjb.net>> Acesso em: 12 jun. 2009.

LOBO, Thereza. Política Social e Descentralização. In: Projeto: *A Política Social em tempo de crise. Articulação institucional e descentralização*. Rio de Janeiro: MPAS/CEPAL, v. III, 1990.

MACEIÓ. *Lei municipal n. 4.373*, de 19 de dezembro de 1994.

_____. Lei Municipal n. 5.749, datada de 06 de janeiro de 2009. Altera e acrescenta dispositivos as leis municipais n. 4.373, de 19 de dezembro de 1994 e n.5.135, de 16 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial*. Maceió, 6 jan. 2009.

MACPHERSON, C.B. *A Democracia Liberal*: origens e evoluções. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARCÍLIO, Maria Luiza. O menor infrator e os direitos da criança no século XX. In: LOURENÇO, M. Cecília França (org.). *Direitos Humanos em Dissertações e Teses da USP*

- (1934 – 1999). Comissão de Patrimônio Cultural. São Paulo: EDUSP, p. 39-49, 2000.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania Classe social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. *A Questão Judaica*. Santa Catarina: Moraes, 1991.
- _____. *Glosas críticas marginais ao artigo “o rei da Prússia e a reforma social” de um prussino*. Práxis, Projeto Joaquim de Oliveira, n.5, 1995.
- _____. *A Ideologia Alemã. 1º capítulo*: seguido das teses sobre Feuerbach/ Karl Marx, Friedrich Engels / (tradução Sílvio Donizete Chagas). São Paulo: Centauro, 2005.
- MEIRELLES, Hely L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros editores, 22. ed., p. 72-73, 1997.
- MELO, Marcus A. B. C. de. A Difusão das Reformas Neoliberais: Uma Resenha da Literatura Internacional. *Revista Política Hoje*. Pernambuco, v. 2, n. 3, p. 97-124, 1995.
- MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: *Os clássicos da política*. WELFORT, Francisco, (org.). São Paulo: Ática, 1973.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social*: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- MONTEIRO, J. Cauby, S.; MONTEIRO, M. C. Mira Cavaleiro J. *Estado e sociedade civil na teoria marxista*. Belém: Adcontar, v.4, n.2, p.9-26, nov. 2003.
- MUNHOZ, Sara R. (IC); VILLA, Marco. Atuação do “Centrão” na assembléia nacional constituinte de 1987/88: dilemas e contradições. In: CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 16, v.4, p. 236, 2008, São Carlsso, *Anais de Eventos da UFSCar*. Disponível em <<http://www.nit.ufscar.br.html>> Acesso em: 18 dez. 2008.
- NASCIMENTO, Milton Meira do Nascimento. Rousseau: da servidão à liberdade. In: *Os clássicos da política*. WELFORT, Francisco, (org.). São Paulo: Ática, 1973.
- NETTO, J. Paulo. *Democracia e transição socialista*: escritos de teoria política. Belo Horizonte: Oficina de livros, 1990.

_____. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETO, Wanderlino Nogueira. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortês Ano XXVI, n. 83, p. 5-29, set. 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para uma reforma democrática de Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PORTO, Maria Célia da S. *A Condição do Estado Assistencialista no Brasil Pós-Constituinte: um exame sobre as determinidades das políticas sociais brasileiras em face das imposições do ajuste neoliberal*. Maceió: EDUFAL, 2007.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: GRAAL, 1980.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo – colônia*. São Paulo: Brasiliense/Publifolha, p. 277-307, 2000.

_____. *História econômica do Brasil*. São Paulo, Brasiliense/Publifolha, 1992.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. IN: *Os clássicos da política*, WELFORT, Francisco, (org.), São Paulo: Ática, 1973.

RIZZINI, Irene. *Assistência à Infância no Brasil: uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: USU, 1993.

_____. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, F. e RIZZINI, Irene. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: USU, 1995.

_____. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância* no

Brasil. Rio de Janeiro: USU, 1997.

RIZZINI, Irene; BARKER, Gary; CASSANIGA, Neide. *Criança não é risco é oportunidade*: fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e Adolescentes. Rio de Janeiro: USU/CESPI/Instituto Promundo, 2000.

ROUSSEAU, Jean J. Do contrato social. In. *Os Pensadores*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, p. 15-145, 1983.

SADER, Emir. *Gramsci*: sobre o poder, política e partido. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SCHUMPETER, Joseph. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA et al. A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, Ano XXI, n. 65, p. 124-145, 2001.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira. Estatuto da criança e do adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortês, Ano XXVI, n. 83, p.30-48, set. 2005.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. 2. ed. São Paulo: Nova cultural, p. 49-50, 1985.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, Ano XVIII, n.54, p. 75-96, jul. 1997.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?. In: CARVALHO, M do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, n. 37, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América Latina*. Tradução, prefácio e notas: Neil Ribeiro da Silva, 2. ed., Belo Horizonte, Itatiaia, São Paulo: EDUSP, 1998.

TONET, Ivo. *Educação, cidadania e emancipação humana*. Rio Grande do Sul: Unijuí, 2005. (Coleção Fronteiras da Educação).

_____. *Em defesa do futuro*. Maceió: EDUFAL, 2005, 144p.

_____. *Democracia ou liberdade?* Maceió: EDUFAL, 2. ed., 2005, 237p.

TOURAINÉ, Alain. *Crítica da Modernidade*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1. ed., 1994.

_____. *O que é a democracia?* Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1996, 286p.

_____. *O pós Socialismo*. Editora Brasiliense, São Paulo, 1988, p. 226.

VIANA, A. *SUS: Entraves à Descentralização e Propostas de Mudança*. Descentralização e Políticas Sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996 (Federalismo no Brasil).

Obras Consultadas

BRESSER PEREIRA L. C. & CUNILL GRAU N. (Orgs.) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 107-150, 1999 (Coletânea).

HEGEL, G.W.F. *A sociedade civil burguesa*. Tradução de José Saramago. Lisboa: Estampa, 1979.

HELD, David. Desigualdade de poder, problema da democracia. In: MILIBAND, David (Org.). *Reinventando a esquerda*. Tradução de Raul Filker. São Paulo : UNESP, 1997.

MACEIÓ. Lei Municipal n. 4.141, de 28 de agosto de 1992. Introduz alterações à lei n. 4.014, de 23 de janeiro de 1991 e adota providências correlatas. Maceió: *Diário Oficial*. Maceió, 24 ago. 1992.

_____. *Lei municipal n. 5.135*, de 16 de julho de 2001.