

Associação Nacional de História – ANPUH
XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

A Política de Direitos da Criança e do Adolescente: financiamento e controle social

Eliana Silvestre*

Resumo: A pesquisa objetiva o estudo da política de direitos da criança e do adolescente no Brasil, enfocando dois de seus aspectos: a gestão do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) e o controle social da política. O FIA é um fundo especial, criado pela Lei n. 4.320 de 1964 e assumido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069 de 1990. A delimitação do período de análise a partir de 1990 deve-se a essa regulamentação. O estudo privilegiará a gestão do fundo especial e o seu controle tomando-o na sua relação entre os três conselhos: o Conselho Nacional, o Conselho Estadual do Paraná e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá/PR. Os dados coletados serão cruzados com os dados coletados dos Fóruns e Conferências dos Direitos da criança e do adolescente nos âmbitos municipal (Maringá), regionais e estaduais (Paraná) e Nacional.

Palavras-Chave: criança e adolescente, financiamento, controle social,

Abstract: This research aims the study of the politics of child's rights and adolescents in Brazil, focusing two of its aspects: the managing of the Found for childhood and Adolescence (FIA) and social control of politics. FIA is a special found created by the law 4.320 of 1964 and assumed by the Statute of Child and Adolescent, Law 8.069 of 1990. That regulation has delimited the analysis period since 1990. The study will privilege the management of the special found and its control focalized from its relation among the three councils: the National Council, the State Council of Paraná and the City Council of Child and Adolescent's Right of Maringá/PR. The collected data will be crossed with the collected data from the Forum and Conferences of Child's and adolescent's rights in the City (Maringá), regional and State (Paraná) and national field.

Key Words: Child and adolescent, financing, social control.

Introdução

O presente texto é parte da reflexão sobre a política de direitos da criança e do adolescente no Brasil, no enfoque de dois de seus aspectos: a gestão do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) e o controle social dessa política, a partir de 1990, período em que o FIA foi regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8069/90).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF) é considerada um marco de expressão de um direito de cidadania política (participação e controle social) e social

* Advogada na Universidade Estadual de Maringá (UEM), Mestre em História pela UEM/PR, Doutoranda em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista/UNESP - FCLAr/SP.

(proteção integral) referente à infância no país. A Carta Magna fixa os critérios de acesso universal e integral às políticas públicas e responsabiliza o Estado na sua consecução. Também estabelece ser responsabilidade de todos – da Família, da Sociedade e do Estado – a proteção digna e adequada para todas as crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) regulamenta a política de direitos estabelecida na Constituição. A categoria criança e adolescente, na legislação, na condição de sujeito de direitos, tanto porta ação quanto sofre ação de outrem, quem tem o direito de agir, tem o dever de responder por determinados atos contrários à regra constitucional, já que o direito é universal, ou seja, aplica-se a todos. Da mesma forma, os que agem contra os direitos de crianças e adolescentes também respondem pela violação (família, sociedade e Estado).

Observamos a importância das práticas sociais de mobilização da sociedade brasileira na luta pela conquista dos direitos da criança e do adolescente, que tomada como uma experiência nos permite pensar os direitos humanos e as mudanças paradigmáticas colocadas em movimento.

Os reclamos da sociedade refletidos na mobilização em torno da denúncia dos casos de violação dos direitos humanos da população infanto-juvenil utilizou-se de diferentes formas de pressão: denúncias, protestos, proposições envolvendo diversos sujeitos sociais, representantes das mais variadas organizações, profissionais que atuavam no cotidiano das instituições da sociedade, além das crianças e adolescentes.

Uma das manifestações mais importantes desse período foi a consolidação e articulação nacional que simbolizou a causa da Infância no país e todo o processo de luta em favor do denominado Movimento Nacional, que passou a simbolizar a causa da Infância no país, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua formalmente criado em 1985. Ele foi constituído por educadores sociais e pelos próprios meninos e meninas em situação de/na rua. Sua sede era em Brasília/DF, com comissões estaduais em 23 estados da Federação, além de comissões locais/municipais que exigiam vez e voz na garantia de seus direitos (PEREIRA, 1998: 96-98).

Estes novos movimentos sociais desencadearam mutações no interior do movimento, tornando-se protagonistas da mudança paradigmática da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral. Visavam, dentre suas prioridades, a desconstrução da identidade social menor por uma identidade social de criança e adolescente.

No ramo do Direito, o termo *doutrina* indica, conforme Bobbio (1997) “o estudo e a elaboração das normas jurídicas e a interpretação teórica do Direito”, quando se aplicam os procedimentos legais e ainda quando se busca por justiça (BOBBIO, 1997: 382).

Os debates sobre a produção jurídica na temática da Infância resultaram na aprovação do principal documento internacional denominado Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. O governo brasileiro ratificou-a em 21 de novembro de 1990 conforme Saraiva (1990)e, cumpriu tais determinações no plano formal, nos artigos 5º (direitos fundamentais) e 227 da Constituição de 1988, e conseqüentemente, em sua legislação específica, o Estatuto de 1990.

Da década de 1980 até os dias atuais na área da infância, observamos a entrada em cena das Organizações Não Governamentais (ONGs); e a participação da sociedade civil na elaboração da CF (1988) e do ECA de 1990. Após a aprovação dessa legislação, ocorreu a criação e regulamentação dos Conselhos de Direitos e Fundos de Direitos nos três âmbitos da administração pública e dos Conselhos Tutelares no âmbito municipal. E, ainda, os fóruns e conferências de direitos, considerados espaços públicos de debates sobre o tema da infância, continuaram ocorrendo no país. O tema do controle social e financiamento da política de direitos foi destaque na VI Conferência Nacional dos Direitos em 2005.

Outro exemplo foi a articulação universal em torno do Fórum Social Mundial (FSM), realizado no Brasil em Porto Alegre, nos anos 2001 e 2002. Ali reúnem-se representantes de países ocidentais e orientais, de desenvolvimento sócio-econômico-político centrais e periféricos que, com suas especificidades, buscando uma nova ordem comum: um outro mundo possível. Crianças e adolescentes também participaram desse movimento, por meio de atividades protagonizadas por eles através do “Forunzinho Social Mundial” (SILVESTRE, 2002: 151).

E, o debate sobre a idade mínima de responsabilização penal, na última década do século XX, foram apresentadas no Congresso Nacional mais de doze emendas constitucionais exigindo a alteração da idade mínima, variando de dez a dezesseis anos de idade (SARAIVA, 2001).

Ressaltamos, que a concepção e o trato (práticas) no campo da infância é sempre uma tarefa complexa e desafiadora. Assim como é complexa a tarefa de “discussão do significado da noção de “controle social” no pensamento social” conforme Alvarez (2004: 168).

Desenvolvimento da temática

A política de direitos da criança e do adolescente tomada neste texto, é a que se refere ao arcabouço jurídico-institucional (lei e sistema de garantia de direitos) destinado à parcela da população entre doze e dezoito anos de idade e, em condições especiais entre 18 e 21 anos (ECA, art. 2º e parágrafo único). A conseqüente política será realizada “por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios” conforme art. 86 do ECA.

Tal política é realizada por meio de instituições e órgãos que se incorporam a um Sistema de Garantia de Direitos, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública, Poder Executivo, Poder Legislativo e demais instâncias como Conselhos Tutelares (esfera municipal), Conselhos dos Direitos e Fundos Públicos (três âmbitos da administração), conforme dispõe o art. 88 do ECA. A política de direitos é financiada pelo orçamento público e demais recursos, sejam ou não de doações subsidiadas. Na sua forma complementar, a política de direitos recebe, entre outras receitas, as que são repassadas aos FIAs. Os Fundos são vinculados aos Conselhos de Direitos, a quem cabem fixar critérios para utilização dos recursos, implicando na elaboração de planos de aplicação (parágrafo 2º, art. 260 do ECA). Contudo, a responsabilidade gerencial compete ao Poder Executivo, desde que respeitadas a destinação, o acompanhamento e o controle dos Conselhos de Direitos.

Na área da infância, o Fundo (FIA) é previsto em lei no sentido de contribuir no financiamento da política de direitos juntamente com os recursos governamentais. Os conselhos (com caráter deliberativo) têm a responsabilidade de deliberar sobre a política de direitos e de exercer o controle social sobre a implantação, implementação, financiamento e gestão desta política.

Os fundos públicos foram instituídos no Brasil, em 1964, pela Lei Federal n. 4.320. Há vários tipos de fundos, um deles é o FIA, considerado fundo especial, são conceituados como produtos de receitas especificadas por lei e, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (Lei 4.320/64, art. 71).

Quanto ao controle, entendemos ser este controle da função administrativa do Estado, observamos que os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e as esferas jurídicas de governo – União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios – exercem a função administrativa e, portanto, seus atos estão sujeitos a *controle*, uma vez que se subordinam à Constituição e às normas infraconstitucionais.

Na questão do direito ao controle social, percebemos que a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu juridicamente o controle na perspectiva de hegemonia (com o objetivo de

manter a dominação) e, na de fiscalização pela sociedade sobre a função administrativa do Estado.

Conceituamos preliminarmente *controle* como o ato de vigiar, de examinar, de fiscalizar, de inquirir e colher informações a respeito de algo. O algo a ser controlado é a função administrativa do Estado (em seu sentido estrito e amplo), no que diz respeito à política de direitos e o seu financiamento. No entanto, entendemos que o controle não pode se restringir ao ato de fiscalizar uma vez que é direito de todos tornar o Estado efetivamente coisa pública, na perspectiva de interesses coletivos.

O controle sobre a função administrativa do Estado, juridicamente segundo Siraque (2005), “é o gênero que poderá ser classificado em duas espécies: 1) *controle institucional*; 2) *controle social*” (SIRAQUE, 2007: 94).

Controle institucional é aquele realizado pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades. Divide-se em: controle institucional interno e externo. É um *controle interno* do Estado, isento da participação direta da sociedade, efetuado por meio de seus representantes eleitos ou das instituições públicas criadas pela Constituição para fiscalizar as suas atividades (corregedorias, como a do Ministério Público, das Polícias Civil e Militar, do Judiciário e as auditorias e os conselhos fiscais e, ainda, das fundações, autarquias, empresas públicas, institutos entre outros).

É um controle institucional externo quando realizado por órgão estatal diferente daquele ou daqueles que foram responsáveis pelo ato a ser controlado, cuja fiscalização do ato não depende da vontade política das autoridades a serem fiscalizadas nem tampouco da vontade das autoridades fiscalizadoras, pois essas têm o poder e a responsabilidade do controle, sob pena de incorrerem em prevaricação (por exemplo, as ouvidorias do Ministério Público ou dos Poderes Legislativos, auxiliados pelos Tribunais de Contas) conforme a Constituição Federal¹.

Enquanto o controle social aqui entendido como controle exercido por pessoa ou pessoas que não sejam consideradas agentes públicos no exercício da função ou órgão do Estado. O controle social poderá ser exercido individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, nesse caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade. Citamos, como exemplo de pessoas jurídicas de caráter público, os Conselhos de Saúde, Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Conselhos da Assistência Social, os quais foram

¹ Ver nesse sentido, Vanderlei Siraque, *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*, 2004.

instituídos por lei. Como exemplo de entidades de caráter privado que podem fazer o *controle social*, destacamos todas as organizações não governamentais constituídas há mais de um ano, desde que tal finalidade conste de seus estatutos sociais.

O tema do financiamento e controle social da política de direitos está intimamente relacionado ao da lei e ao da democracia no Brasil. Os estudos de Jacobi (2000) sobre “a participação cidadina como uma forma diferenciada de democracia representativa” apontam duas faces: “a que coloca a sociedade em contato com o Estado, e a que reconcentra a participação em si mesma, buscando seu fortalecimento e desenvolvimento autônomo” (JACOBI, 2000: 14). O contexto atual segundo nos parece, indica a prevalência dessa primeira posição: apenas a que coloca a sociedade em contato com o Estado.

Na gestão da política de direitos, o ECA reafirma o preceito constitucional da participação popular, seja por meio da representação (Conselho de Direitos), seja por meio da escolha direta de cidadãos (Conselho Tutelar). O primeiro caso, refere-se ao trato da gestão compartilhada entre governo e sociedade civil na instituição dos Conselhos de direitos nos três níveis da administração pública, funcionando como órgãos deliberativos e controladores da política de direitos (ECA, art. 88, inciso II). No segundo, pela criação do Conselho Tutelar, de âmbito municipal, como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, com a função de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes (art. 131). É o órgão responsável pela aplicação das medidas de proteção às crianças e adolescentes violados em seus direitos e também responsável pelo controle das ações de atendimento desta população.

Conforme percebemos, o ordenamento abre espaços à participação popular em suas várias instâncias de decisão, de controle e de atendimento, funções até então privativas dos homens públicos. Vivemos num cenário composto por novos sujeitos sociais, novas demandas, conflitos e necessidades emergenciais. Termos como descentralização, municipalização, conselhos, participação, controle social entre outros, são colocados como perspectiva de procedimentos estratégicos pluralistas para resolução de conflitos.

Compreendemos nesta primeira leitura, que a implementação da política de direitos, ela implica na articulação de um colegiado, ou seja, de atores e órgãos e/ou instâncias públicas (não necessariamente estatais) que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, resultando-se numa racionalidade formal (compromissada) com o paradigma de direitos na atenção da criança e do adolescente brasileiros. Os colegiados têm a responsabilidade de formular a política e exercer o controle da função administrativa do Estado (em seu sentido estrito e amplo) sobre o desenvolvimento da política de direitos, implicando em sua cobertura e financiamento.

Observamos que aos conselheiros, são autoridades que administram a política de direitos ou influenciam de modo imediato a administração, pois têm a responsabilidade, de elaborar, planejar e controlar as políticas de direitos da criança e do adolescente e de articular com as demais políticas sociais. Agem assim, em nome da população que os escolheu ou elegeu para atuarem em favor das crianças e adolescentes – sentido da ação – na definição e controle da política de direitos.

Como podemos observar o tema é complexo e, desse modo, é necessário recorrer à epistemologia para o desenvolvimento da pesquisa. A opção metodológica e os procedimentos da pesquisa empírica deverão trazer elementos possíveis à captação das relações sociais imbricadas entre instituições públicas e privadas e, extensivamente, ao cidadão que pode exercer o controle social. Entendendo que o estudo jurídico não pode estar apartado dos fenômenos sociais, econômicos e históricos. Para o desenvolvimento da pesquisa, a literatura deverá vincular-se aos mais variados ramos do conhecimento (direito, história, sociologia).

Considerações Preliminares

Ressaltamos que esse modelo de gestão da política de direitos foi forjado na dinâmica das lutas sociais das últimas décadas, na qual foram criados novos espaços de debates públicos, com possibilidades de participação da sociedade civil na deliberação e controle das políticas públicas. Que o controle social está presente nas relações que se estabeleceram em torno da mobilização, dos conselhos, dos fóruns, das ONGs, entidades sociais, como verificamos na questão da infância. Mas como é o controle social? Esta é uma questão em aberto, mas que implica na idéia de tensão.

Observamos, *a priori*, que a existência de colegiados nas três esferas da Administração Pública, com maior ou menor número de responsáveis pela política de direitos, esse fato por si só, não garante que as decisões sejam tomadas de forma democrática.

Essas entre outras questões deverão ser analisadas no decorrer da pesquisa, nas três esferas da administração pública e também nos fóruns de direitos e conferências de direitos da criança e do adolescente, considerando o processo de implantação da política de direitos nas suas particularidades, referentes ao seu financiamento e controle social.

Referências Bibliográficas

- ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo: *São Paulo em perspectiva*, 18(1), 2004, pp. 168-176.
- BRASIL (1964). Lei Federal nº 4320. *Lei dos Fundos Públicos*. Brasília: Imprensa Nacional, 1964.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2001. (Coleção Saraiva de legislação).
- BRASIL (1990). Lei Federal nº 8.069. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Atlas, 1997.
- JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. *Educação e pesquisa*. São Paulo: FEUSP, 2000, v. 26, n. 2, p. 11-29.
- PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. *Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente: do alternativo ao alterativo*. 1998. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.
- SARAIVA, João Batista da Costa. *Adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas sócio-educativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- SILVESTRE, Eliana. *O adolescente autor de ato infracional: de objeto de medidas a sujeito de direitos*, 2002. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2002.
- SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Ver. Téc. de Gabriel Cohn, 3ª ed., vol. I – Brasília: Editora UNB, 2000.