

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - DCP
CURSO EM MOVIMENTOS SOCIAIS, ORGANIZAÇÕES
POPULARES E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

PATRÍCIA AMORIM TEIXEIRA LOUREIRO

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE
SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO
MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E
ADOLESCENTE NA CIDADE DE IBICUITINGA – ESTADO DO
CEARÁ.**

Monografia apresentada a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, curso de Pós-Graduação Especialização em Movimentos Sociais, Organizações Populares e Democracia Participativa, como requisito parcial para a obtenção do Título de Especialista.

Orientador: Leonardo Avritzer

BELO HORIZONTE, MG.

2008.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - DCP
CURSO EM MOVIMENTOS SOCIAIS, ORGANIZAÇÕES
POPULARES E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

PATRÍCIA AMORIM TEIXEIRA LOUREIRO

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE
SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO
MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E
ADOLESCENTE NA CIDADE DE IBICUITINGA – ESTADO DO
CEARÁ.**

Monografia apresentada a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, curso de Pós-Graduação Especialização em Movimentos Sociais, Organizações Populares e Democracia Participativa, como requisito parcial para a obtenção do Título de Especialista.

Orientador: Leonardo Avritzer

BELO HORIZONTE, MG.

2008.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
PÓS GRADUAÇÃO LATO SENSU EM MOVIMENTOS SOCIAIS,
ORGANIZAÇÕES POPULARES E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.**

**PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE SOCIAL
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO MONITORAMENTO DO
ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE NA CIDADE DE IBICUITINGA
– ESTADO DO CEARÁ.**

Monografia apresentada a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, curso de Pós-Graduação Especialização em Movimentos Sociais, Organizações Populares e Democracia Participativa, como requisito parcial para a obtenção do Título de Especialista.

Banca Examinadora

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meu companheiro Januelson, minha filha Maria Júlia, ao Grupo de Mobilização e Formação para Políticas Públicas de Ibicuitinga e as equipes que compõem a rede Cáritas no Regional Ceará.

RESUMO

O presente trabalho intitulado Participação da Sociedade Civil no controle das políticas públicas: a experiência do monitoramento do orçamento criança e adolescente na cidade de Ibicuitinga – Ceará revela o quanto avançamos em 20 anos de abertura democrática brasileira. Na perspectiva da participação e da construção de uma relação com o estado e as novas formas de espaços públicos constituídos a partir de 1988. contudo, ainda em nosso contexto somos marcados sobretudo pelo modelo neoliberal vigente que exclui cada vez mais as pessoas, e, as seduz. Mas, sobretudo, o trabalho revela que as relações entre Estado e Sociedade Civil são densas e complexas. Sendo ultrapassada uma leitura manequê de Estado e Sociedade.

Nesse contexto, analisamos a efetividade do Estatuto da Criança e do Adolescente na garantia da prioridade absoluta para crianças e adolescentes, através do desenvolvimento do Projeto Orçamento Criança e Adolescente baseado na metodologia do Orçamento Criança e Adolescente – OCA. Para tanto, partimos para análise da experiência do Grupo de Mobilização e Formação para políticas públicas de Ibicuitinga, sujeitos desse desafio de desvendar e intervir no Orçamento Público. Percebendo então, seus avanços e desafios. E, sobretudo, a referência de protagonismo desses sujeitos.

PALAVRAS – CHAVES: Estado, Sociedade Civil, Participação, Controle Social, Orçamento, Criança e Adolescente.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO I ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: UMA REFLEXÃO SOBRE O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO	14
1.1 CONCEPÇÕES SOBRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL	14
1.2. RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL - O EXEMPLO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA.	19
1.3. CONFLUÊNCIA PERVERSA: NATUREZA DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO BRASILEIRO ATUAL	24.
CAPÍTULO II PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL A PARTIR DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE.	28
2.1. CRIANÇA E ADOLESCENTE BRASILEIRAS: PRIORIDADE ABSOLUTA	28
2.2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO DO ESTADO	33
2.3. CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DE OLHO NO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE	36
CAPÍTULO III O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA CIDADE DE IBICUITINGA: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COM O GRUPO OCA	44
3.1. CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO DA CIDADE DE IBICUITINGA	44
3.2. A EXPERIÊNCIA DO PROJETO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE – O GRUPO OCA	48
3.2.1. E tudo começou...	48
3.2.2. Composição do Grupo OCA	52
3.2.3. Metodologia e Conteúdos desenvolvidos	55
3.3. AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63
ANEXOS	67

INTRODUÇÃO

A desesperança é negação da esperança. A esperança é uma espécie de ímpeto natural possível e necessário, a desesperança é o aborto deste ímpeto. A esperança é um condimento indispensável à experiência histórica. Sem ela, não haveria História, mas puro determinismo. Só há História onde há tempo, problematizado e não pré-dado. A inexorabilidade do futuro é a negação da História.

Paulo Freire.

Vivemos em uma sociedade regulada pelo Mercado, onde o Estado atua somente na respectiva de mediar essa relação. Diante disso, percebemos que a relação entre o Estado e Sociedade está marcada pelo paternalismo, assistencialismo, troca de votos por favores, onde as pessoas não reconhecem no Estado e nem em si mesmas seus verdadeiros papéis políticos. Contudo, experiências apontam que através da participação política da sociedade, através de mecanismos de controle social, essa relação sociedade – Estado pode ser resgatada, e trabalhada de forma onde o Estado possa servir aos interesses da população em âmbito geral e não apenas favorecendo “pequenos” grupos econômicos e políticos.

Acreditando isso ser possível, colocamo-nos a realização de uma pesquisa onde possamos observar possibilidades de enfrentamento a essa forma perversa de vida, imposta pelo modelo de desenvolvimento do Neoliberalismo.

Segundo Minayo (1999), a definição do tema e escolha do problema deve ter sua fundamentação na área de interesse do(a) pesquisador(a). Nessa perspectiva propomos analisar o tema do Controle Social, tema esse de interesse nosso desde o período da Graduação em Serviço Social, finalizado em 2001. Contudo, como este tema é bastante vasto, para a necessidade da realização de uma pesquisa é necessário um recorte mais “concreto”, mais preciso do assunto. Sabendo que ao formularmos perguntas ao tema,

estamos construindo sua problematização, assim o fizemos e para isto elencamos algumas perguntas que a nosso ver resultou na construção de nosso objeto de pesquisa.

A definição do problema ou objeto de pesquisa às vezes é tarefa difícil. Embora possa parecer uma “recaída” positivista, vale lembrar que uma maneira de facilitar esse primeiro momento de impasse é a descrição do problema especulando sobre seu campo de observação em relação a algumas variáveis. (Rudio, apud Minayo, 1999, pág. 37).

Controle Social do quê? Por quem? Onde? Em que período? Controle Social das políticas públicas, pois acreditamos que a partir do controle social das políticas públicas temos o caminho para a democratização do Estado. Porém, para garantir essa transformação, queremos identificar que ela somente poderá acontecer através da participação da sociedade civil. Então, construímos monografia sob controle social das políticas públicas sob o prisma da participação da sociedade civil. Todavia, o tema é demasiadamente abrangente, assim, recortamo-o em tempo e espaço. Durante dois anos (2006 e 2007) na cidade de Ibicuitinga – Ceará. Outro elemento que gostaríamos de introduzir para o recorte é a categoria Orçamento Público, sendo esta categoria a necessária, pois, queremos analisar como se dá a intervenção da sociedade civil nos orçamentos públicos, entendendo-o como um importante instrumento de controle social, reafirmado pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Gonsalves (2002), a escolha do tema, deve ter por base alguns aspectos que merecem destaque: o interesse do(a) pesquisador(a), possibilidade de acesso e manejo de fontes bibliográficas, que podem surgir a partir de observações do cotidiano, da vida profissional, de programas de pesquisa, contatos com especialistas, bem como de consultas a literatura especializada. Portanto, um tema que despertou nossa atenção e da sociedade, principalmente a partir da década de 1980 foi o tema: CONTROLE SOCIAL, já que com a Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, trouxe em seu bojo, pela primeira vez a possibilidade da sociedade exercer o controle das políticas públicas, garantindo sua participação na formulação dessas políticas.

Assim, a sociedade estava disposta a construir um modelo de gestão baseada na participação popular, e algumas experiências foram surgindo na perspectiva do controle social, tendo a sociedade civil participado de conselhos gestores de políticas públicas e outros espaços de definição de políticas. Mas, essa participação não era plena, pois se percebia que o que era discutido e decidido não era colocado em prática pelos governos, na maioria das vezes justificando que não tinham recursos para a realização das ações planejadas. Assim, a sociedade percebeu que estava tendo uma visão restrita da elaboração das políticas, viu-se a necessidade de também intervir nos orçamentos dos governos, pois se percebeu que somente com recursos orçamentários garantidos em lei, poderiam ser colocadas em prática as definições e prioridades que a sociedade por muito tempo reivindicava.

Nesse sentido, a Cáritas Brasileira¹ e outras entidades da sociedade civil organizada realizaram ações no sentido de animar e participar dos processos de controle social do Estado pela sociedade civil, através de sua inserção em redes, fóruns, conferências e conselhos.

Em nosso grande país, com ações muito diversificadas, a prática de uma caridade libertadora passou a difundir nos agentes cáritas a compreensão de que sua ação não podia ficar no isolamento das experiências locais. Dentro de uma sociedade onde as formas de injustiça, desigualdade e exploração das classes pobres que vivem do seu trabalho se complexifica, era fundamental uma inserção com um projeto político que contribuísse para a transformação da sociedade brasileira. (Pedrine, 2006).

No Estado do Ceará não foi diferente, a Cáritas Brasileira Regional Ceará, entidade na qual ocupo desde 2003, a função de assessora técnica, acompanhando mais diretamente os Programas de Defesa e Promoção dos Direitos da Infância, Adolescência e juventude - PIAJ e Defesa e Promoção dos Direitos de Catadores (as) de Materiais Recicláveis, também desenvolveu várias ações relacionadas ao controle social das políticas públicas, como acompanhamento a grupos organizados incentivando-os a contribuindo com formações para que exerçam o controle social de políticas públicas

¹ Organismo da Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, criada em 1956 que tem como missão: *testemunha e anuncia o evangelho de Jesus Cristo, defendendo a vida, promovendo e animando a solidariedade libertadora, participando da construção de uma nova sociedade com as pessoas em situação de exclusão social, a caminho do Reino de Deus.*

locais, participação em fóruns, redes, conselhos e conferências, bem como manifestações e mobilizações sociais, pois entendemos que políticas públicas e participação social estão intimamente ligadas para o exercício do controle social.

É importante destacar que no Brasil, a Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 227, fruto de duas emendas populares com mais de 1,5 milhão de assinaturas de adultos, crianças e adolescentes, garantindo que crianças e adolescentes sejam prioridade absoluta no Estado Brasileiro, inclusive com destinação privilegiada de recursos. Esse artigo foi posteriormente regulamentado com a promulgação de Lei específica denominada Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº. 8069 de 13 de julho de 1990, influenciando no destino de crianças e adolescentes.

Com o intuito de garantir a efetivação do Estatuto pelo Estado, um dos espaços prioritários de controle social, na qual represento a entidade que trabalho, é o Fórum das Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes – Fórum DCA Ceará, que tem como objetivo principal articular a sociedade civil na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Nesse espaço de controle social das políticas públicas direcionadas a crianças e adolescentes, a Cáritas manteve articulações sistemáticas com várias entidades, dentre elas o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDECA Ceará², atualmente um dos grandes parceiros da Cáritas, na qual desenvolvemos um projeto em conjunto, que será objeto desse trabalho.

Durante o início do projeto e até os dias atuais acompanhamos mais diretamente o processo que se consolidou na cidade de Ibicuitinga. Nesse período surgiu o Grupo de Mobilização e Formação para Articulação de Políticas Públicas de Ibicuitinga formado por estudantes, agricultores(as) familiares, professores(as), lideranças comunitárias, que discute com a sociedade o orçamento público da cidade, analisa as peças orçamentárias, propõe emendas ao orçamento.

² O Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA Ceará é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos que tem como missão defender o direito de crianças e adolescentes, quando violados, principalmente, quando o violador desses direitos é o próprio Estado.

Percebendo que todo esse processo vivenciado na cidade de Ibicuitinga é visto como algo bastante inovador e diferente, pois, como em muitas cidades do interior do Estado do Ceará, a política é fundamentada em práticas assistencialistas, clientelistas e paternalistas. A sociedade não se reconhece como partícipe do processo democrático. E, durante esse período de cerca de três anos essa relação Estado e Sociedade começou a sofrer alterações.

Assim, baseado na experiência do Projeto Orçamento Criança e Adolescente, na qual participo como coordenação e assessoria que nos propomos a analisar o papel da participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas a partir do monitoramento do orçamento público.

Esperamos que uma análise mais aprofundada dessa experiência desenvolvida em Ibicuitinga possa propiciar caminhos de afirmação de espaços de controle social a partir do orçamento público.

Percurso Metodológico.

Entendendo metodologia como um conjunto de procedimentos teóricos (conceitos e teorias) práticos (técnicos e instrumentos) e processos utilizados pela ciência para formular e resolver problemas voltados à produção de conhecimento, de maneira sistemática (Deslanchas, 2004), nos propusemos a abordar como método o dialético. Fundamentado na dialética proposta por Hegel, Marx e Engels. Pode ser entendido como um método de interpretação da realidade, fundamentando-se nos princípios da unidade dos opostos e da negação da negação – tese, síntese e antítese. A escolha pelo método dialético é devido o mesmo buscar compreender os jogos de poder, resistência e pressão, as relações entre os indivíduos e as estruturas, o fato e o contexto, em seu movimento de origem e desenvolvimento.

O tipo de pesquisa utilizado foi a pesquisa qualitativa. Segundo Martinelli (1999, 19 a 29), na pesquisa qualitativa os dados ganham vida com as informações, com os

depoimentos, os (as) participantes pensam e discutem sobre o que está sendo pesquisado. Ressalta-se que existe um contato direto do(a) pesquisador(a) e o sujeitos da pesquisa.

Observando que existem alguns pressupostos que fundamentam a pesquisa qualitativa, reconhecemos a Singularidade do Sujeito, onde o sujeito é único e se revela na ação; a importância de se conhecer a experiência social do sujeito, onde é importante que se saiba articular as circunstâncias materiais, a condição de vida e, principalmente, o modo de vida desses sujeitos, e o reconhecimento da importância de que conhecer o modo de vida dos sujeitos pressupõe o conhecimento de sua experiência.

Outro tipo de pesquisa também utilizada foi a Pesquisa Documental, pois, no entendimento do Orçamento Público e como se deu à intervenção do Grupo de Mobilização e Formação para Articulação de Políticas Públicas de Ibicuitinga no Orçamento Público, foram utilizados relatórios, Leis Municipais, dentre outros documentos institucionais. Vale ressaltar que esses tipos de pesquisas não são excludentes, ao contrário, são complementares, onde somamos a elas, em uma fase inicial a pesquisa bibliográfica, já concluída.

Para compreendermos como se deu a participação da sociedade civil, a partir do monitoramento do orçamento criança e adolescente, foi necessário a utilização de algumas técnicas de coleta de dados para o bom desempenho da pesquisa:

1. **Observação participante:** participamos mensalmente dos encontros de formação do Grupo de Mobilização e Formação para Articulação de Políticas Públicas de Ibicuitinga com o objetivo de perceber as estratégias de participação do grupo no orçamento público da cidade, bem como, da interlocução com outros atores da sociedade civil do município e a participação em encontros da sociedade civil para discussão da temática de controle social;

É necessário os observados estarem conscientes de que a observação não trará qualquer ameaça ao grupo, tanto pela precisão das informações,

quanto pela demanda de um tempo mais prolongado de investigação
(Matos; Vieira, 2001, p. 60).

2. O uso do **diário de campo** foi imprescindível. As observações foram de extrema importância para a melhor compreensão das falas dos entrevistados, permitindo-nos ver além do que se mostrava nos discursos;

Dessa forma, estruturamos o presente trabalho em três capítulos. O Capítulo I: Estado e Sociedade civil: uma reflexão sobre o processo de democratização retrata pensamentos de algumas correntes ideológicas sobre a concepção de Estado e Sociedade Civil, situando como essas categorias relacionaram-se no cenário brasileiro e como se redefine significados nos dias atuais. O Capítulo II trata das Crianças e Adolescentes como prioridade absoluta, percorrendo o caminho histórico das crianças e adolescentes brasileiros desde o paradigma da situação irregular a Doutrina da Proteção Integral. Refletindo também como se dá a prioridade absoluta de crianças e adolescentes no orçamento público, compreendendo a metodologia do Orçamento Criança. Por fim, no Capítulo III apresentamos e analisamos a experiência do Grupo OCA, da cidade de Ibicuitinga no estado do Ceará, que se propõem a intervir no Orçamento Público da cidade.

CAPÍTULO I

ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: UMA REFLEXÃO SOBRE O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO.

Não creio que as mulheres e os homens do mundo, independentemente até de suas opções políticas, mas sabendo-se e assumindo como mulheres e homens, como gente, não aprofundem o que hoje já existe como uma espécie de mal estar que se generaliza em face da maldade neoliberal.

Paulo Freire

Neste Capítulo resgatamos algumas concepções de Estado e Sociedade Civil na tentativa de compreendê-las na sociedade atual. Em seguida, apresentamos a relação Estado e Sociedade Civil no Brasil, focalizando o período do processo de democratização deste país, já que a temática em análise, Controle Social das Políticas Públicas, insere-se nesse contexto. Sabendo da complexidade dos termos Estado e Sociedade Civil e das contradições da relação entre eles apenas tentamos realizar uma breve reflexão sobre o assunto. Não queremos em nenhum momento, minimizar essa discussão. O importante é compreendermos a dificuldade de pensar projetos que buscam a Participação e o Controle Social, sem antes retratar a relação Estado e Sociedade Civil, dentro do contexto da política neoliberal.

1.1. CONCEPÇÕES SOBRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Iniciaremos apresentando as primeiras acepções sobre Estado e Sociedade Civil, de modo a facilitar o nosso entendimento sobre o assunto. A palavra Estado é derivada do latim “status” e surge na Renascença com o sentido de nomear alguma coisa.

Se gramaticalmente, Estado equivale a forma de ser ou estar das coisas, essa acepção se amplia dentro de nossa ciência, para expressar a maneira de ser ou estar politicamente ou, mais precisamente, o modo de ser ou estar construída jurídica e politicamente uma sociedade humana (Menezes, 1972, p. 52).

Como já dissemos, muitos são os conceitos sobre Estado e Sociedade Civil. Interessa-nos aqui os defendidos por Dagnino. Porém, antes de discutirmos as concepções dessa autora, acreditamos ser necessário iniciar a discussão com os conceitos dos naturalistas e liberais para entendermos as mudanças contextuais dos termos. Os naturalistas entendem por sociedade civil a organização dos indivíduos em uma entidade coletiva governada pelas leis, ou seja, é o Estado de natureza organizado e governado pela vontade coletiva, pelo Estado. *...Trata-se da sociedade civil vivendo sob o direito civil, isto é, sob as leis promulgadas e aplicadas pelo soberano.* (Chauí, 2002, p. 400).

Hobbes (séc. XVII) e Rousseau (séc. XVIII) trabalharam com o conceito Estado de Natureza. Para o primeiro, neste Estado, os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, enquanto o segundo defende que, no Estado de Natureza os indivíduos vivem isolados pelas florestas e, no momento em que aparece a divisão desses espaços, fruto do conflito entre indivíduos pela posse de riquezas, surge a propriedade privada e o Estado de Sociedade, ou Estado de natureza Hobbesiano da guerra de todos contra todos (Chauí, 2002).

Para Chauí (2002), os dois tipos de Estado vão evidenciar uma luta entre fracos e fortes, buscando-se interromper a passagem dos humanos à sociedade civil ou Estado Civil, onde são criados o poder político e as leis. Nessa passagem do Estado de Natureza à sociedade civil tem-se o contrato social proposto por Rousseau. Carnoy (1990) afirma que a partir desse contrato todos deveriam ser tratados igualmente. O Estado deveria ser o reflexo da vontade geral do povo, a qual seria responsável pela estabilidade do mesmo. O contrato entraria em risco caso houvesse conflitos de interesses. Assim não poderia existir excesso de riqueza ou de pobreza.

Segundo Hobbes, o poder é adquirido no mercado e é definido pela capacidade individual de adquirir riquezas. Os conflitos de interesse, as lutas pelo poder e a tendência natural dos indivíduos a mútua destruição, competição e desconfiança, igualam todos em insegurança – os indivíduos estão em um “estado natureza”, o que os conduziria a um permanente “estado de guerra”.

(Duriguetto, 2007, p. 35)

Com relação ao Estado Liberal, Carnoy (1990) afirma que ele estaria submetido aos interesses da sociedade civil. Entende-se aqui sociedade civil (a partir de Locke) como o conjunto dos proprietários, onde a posse sobre a terra seria a base de uma sociedade civil justa e eqüitativa assim formada para proteger-se das condições do Estado de Natureza. Diferentemente de Hobbes, Locke rejeitava a noção de um Estado absoluto e proeminente em todas as esferas. As formulações de Locke constituíram as diretrizes fundamentais do Estado Liberal, inaugurando um dos princípios do liberalismo: “o Estado existe para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos, que em última instância, são os melhores juízes de seus próprios interesses”. Ou seja, a essência da democracia está nos interesses individuais (Duriguetto, 2007, p. 37). O Estado Liberal desenvolve-se a partir da queda do sistema feudal e do desenvolvimento do capitalismo, onde se observa o conflito de classes. A doutrina liberal defendida por Adam Smith propõe um Estado mínimo capaz de criar normas gerais para regular a sociedade.

... conforme os liberais o Estado passa a ser concebido como uma instância separada da sociedade, devendo esta expressar-se apenas de forma parcial, referenciada na atitude daquele... (Pereira, 2002, p.29).

Para Engels (1981) o Estado Liberal é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado, ou seja, é um instrumento da classe dominante, tendo *suas origens na necessidade de contactar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos e que esse controle é realizado pela classe economicamente mais poderosa da sociedade* (Carnoy, 1990 p. 69). A forma de Estado em Marx segundo Carnoy (1990) emerge das relações de produção submetidas a uma concepção materialista da história. Logo a gênese do estado reside numa divisão da sociedade em classes. Sendo esta a grande descoberta de Marx, Engels e Lênin para os quais o fenômeno estatal tinha um caráter de classe (Coutinho 1981).

Segundo Duriguetto (2007), para Marx o Estado seria o “comitê executivo” da classe dominante e suas formas institucionais monopolizadas pela burocracia se valeriam essencialmente da coerção ou da opressão para exercer suas funções e o domínio de classe burguês. Assim, para efetiva emancipação humana, a ruptura com essa concepção somente aconteceria através da revolução. “o primeiro passo na revolução operária é a

passagem do proletariado a classe dominante, a conquista da democracia pela luta”. (Marx e Engels, 1998: 29 in Duriguetto, 2007:51).

Pereira (2002) afirma ainda: os liberais estavam seguros de que os fatores sociais e econômicos não afetariam a organização do Estado, não havendo necessidade de prestar serviços à sociedade. Porém, com o processo de industrialização teve-se um agravamento da questão social e das relações entre capital e trabalho, colocando em pauta a necessidade de se responder a algumas demandas sociais para manter a ordem política. Assim, no final do século XIX, o Estado capitalista buscou intervir nessas relações, passando a ser chamado de Estado de Bem-Estar, tornando a sua relação com a sociedade civil irrecusável.

Existem interpretações diferenciadas sobre os posicionamentos de Gramsci, porém fundamentará nossas análises, especialmente, as idéias apresentadas por Coutinho (1981), para o qual Gramsci não se opõe ao pensamento de Marx, mas parte dele e avança em relação ao seu posicionamento... *Ele não investiga nem nega descobertas essenciais de Marx, mas apenas as enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma aceitação plena do método do materialismo histórico...* (Coutinho, 1981, p. 88) E por Carnoy (1990) o qual também afirma que a sistematização do pensamento de Gramsci acontece a partir do que estava implícito no pensamento de Marx.

Segundo Portelli (1997) uma das diferenças entre o pensamento de Marx e Gramsci reside na concepção de sociedade civil. Para Marx esta significa o complexo das relações econômicas onde se formam as classes sociais. Enquanto para Gramsci ela é formada pelo conjunto das organizações privadas correspondente à função hegemônica do grupo dominante. Contudo, as concepções dos mesmos não são opostas como acredita Bobbio. *Em Marx a sociedade é, pois, definida como fundamento intelectual e moral do Estado, de maneira análoga à sociedade civil gramscista* (1997 p.21). O conceito de sociedade civil de Gramsci e sua concepção de sociedade política partem precisamente da idéia do capitalismo desenvolvido, da formação dos sujeitos coletivos de massa (Coutinho, 1981).

Conforme Coutinho (1981), Gramsci entendia o Estado como o somatório entre sociedade civil (formada pelas organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão

das ideologias que são os partidos, sindicatos, organizações profissionais, etc) e a sociedade política (aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policiais militares).

...ambas servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental (...) no âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam, exercer sua hegemonia, ganhar aliados(...) mediante a direção política e o consenso, por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma ditadura, ou mais precisamente, uma dominação mediante a coerção(Coutinho,1981,p.92)

De acordo com Carnoy (1990), Gramsci defende a teoria do Estado ampliado, onde há uma justa relação entre Estado e Sociedade Civil. Essa ampliação é produto de uma época moderna nas quais as massas se organizam e têm potencial para o autogoverno. *Gramsci conferiu a massa de trabalhadores muito mais crédito do que Lênin, ao considerar que eles próprios eram capazes de desenvolver a consciência de classe...*(1990, p. 91). Os obstáculos para que essa massa de trabalhadores exercesse uma autoconsciência eram formidáveis, segundo Gramsci, sendo o Estado o principal responsável pelos mesmos, pois ele incluía a hegemonia³ da burguesia na superestrutura.

Para Castro (1996), a classe dominante utiliza-se da força ou do consenso para se manter no poder. Utilizando-se do consenso, ela mantém-se hegemônica. Realizam esse feito através de mínimas inclusões das classes subalternas em programas, projetos de cunho emergencial e assistencialista. Legitimando uma falsa democracia ou democracia minimalista, como alguns preferem. Levando a uma alienação dessas classes e a impedem de lutar por uma democracia efetiva.

Por outro lado, segundo a concepção de hegemonia, a compreensão da realidade que as classes subalternas, no dizer de Gramsci, possuem é fragmentada, o que cria é uma barreira entre a concepção de mundo e a ação real, se constituindo em um dos fatores de alienação, que implica dominação política pelos setores hegemônicos (Castro, 1996, p?).

Não significa com isso que Gramsci também não desejasse o fim do Estado como Marx. No entanto, ele acreditava que isso pudesse acontecer por meio de um

³ Carnoy (1990) apresenta dois significados do conceito de hegemonia para Gramsci, os quais são: é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança, sobre outras frações aliadas da classe dominante; é a relação entre as classes dominantes e as dominadas. A hegemonia compreende a imposição das idéias da classe dominante sobre os grupos subordinados

processo de derrubada da sociedade burguesa capitalista,...*onde desapareça a distinção entre governantes e governados...*(Coutinho, 1981, p.100).

A partir da discussão desses autores, podemos dizer que Gramsci defendia a constituição de mecanismos para a organização e o fortalecimento da sociedade civil, de modo que esse processo fosse dando condições para a criação de uma sociedade auto-regulada, ou seja, autônoma.

Contudo, o conceito de sociedade civil gramsciano – no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado – parece não ser o mais indicado para pensar a problemática da sociedade civil no contexto atual. Existem algumas leituras sobre as definições de Estado e Sociedade Civil mais fiéis a nossa realidade. Em seguida, apresentaremos e teremos como referência para este trabalho, as percepções de Evelina Dagnino, abordadas no livro *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (2002), apontando os diferentes “encontros” entre Sociedade Civil e Estado.

1.2. RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL - O EXEMPLO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA.

As mudanças só podem ser feitas com o povo. No entanto, o povo não participa das grandes mudanças se não está convencido delas. Para se convencer, é preciso conhecer a realidade, ter idéia das forças que são favoráveis às mudanças e das que são terrivelmente contra; quem são aliados solidários na luta por justiça e por direitos humanos e, ao mesmo tempo, o conhecimento de quais são as forças renitentes.

Apolônio de Carvalho

Quanto à relação Estado e Sociedade Civil no Brasil, interessa-nos o período de redemocratização do país. Contudo recordaremos alguns fatos históricos que levaram à culminação desse processo. Discorreremos, nesse momento, sucintamente sobre o contexto da política brasileira desde a primeira república.

A primeira república no Brasil foi instalada a partir de muita opressão e torturas. *De repressão aberta contra as tentativas de organização autônoma do proletariado* (Coutinho, 1988, p. 121), ao que as classes sociais reagiram, exigindo direito de participação na vida política. *A herança política que a primeira república deixou certamente não foi a experiência democrática...* (Freire, 2002, p. 152) e sim uma postura autoritária demandada pela burguesia. *A burguesia brasileira não fez uma associação entre liberalismo e democracia, mas entre liberalismo e autocracia* (Idem). E, na verdade, foi a oligarquia, e não as classes médias, que decidiu como seria a dominação burguesa, levando-nos a concluir que a Revolução de 1930 foi do tipo passiva⁴.

Esse tipo de revolução acontece de forma freqüente em nosso país. Nela adere-se a algumas demandas das camadas populares com o intuito de acalmar os ânimos destas para se poder investir no avanço do capitalismo. No caso do Brasil, em 1930 alguns direitos sociais foram concedidos na tentativa de apaziguar as possibilidades de uma verdadeira revolução que levasse à democracia e ao socialismo. Com o golpe militar de 1937 instaurou-se o fim das liberdades defendidas pelos liberais (Freire, 2002).

Em 1945, com a queda da ditadura militar e o retorno à democracia, começou-se a visualizar o processo de ocidentalização do Brasil, período, segundo Freire (2002), conhecido como liberal democrático. O Golpe Militar de 1964 fortaleceu o Estado e barrou esse processo. Logo depois, segundo Coutinho, esse mesmo Estado apoiou o desenvolvimento industrial, o qual tinha o objetivo de expandir o capitalismo monopolista.

...todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição para o capitalismo (desde a independência política ao golpe de 1964, passando pela Proclamação da República e pela Revolução de 1930) encontraram uma solução "pelo alto", ou seja, elitista e anti-popular. (Coutinho, 1988, p.106).

Coutinho (1988) fala que o processo de transição “pelo alto”, dava-se segundo Gramsci, por meio do transformismo, *...isto é por meio da cooptação ou assimilação pelo*

⁴ Conceito utilizado por Gramsci que pode significar um momento de restauração, reação que inibe uma transformação de baixo para cima, ou de renovação, momento em que demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas antigas camadas dominantes. Podemos citar como exemplo de restauração no Brasil a implantação da ditadura militar de Vargas em 1937. COUTINHO, 1988. Este conceito completa a idéia do conceito de via prussiana utilizado por Lênin (Coutinho apud Freire 1986)

bloco de poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo dos setores das classes subalterna (1988,p. 114). O que, outrossim, esteve bastante presente no Brasil.

Também no Brasil as transformações foram sempre o resultado do deslocamento da função hegemônica de uma para outra fração das classes dominantes. Mas, essas, em seu conjunto, jamais desempenharam até agora uma efetiva função hegemônica em face das massas populares. Preferiram delegar a função de “direção” do Estado, ou seja, às camadas militares e tecnoburocráticas...(Coutinho, 1988, p.113).

Seguindo-se temos em 1974 a crise do milagre econômico (Governo Geisel) e um período no qual a economia era sustentada por empréstimos estrangeiros. Nessa década podemos enfatizar o levante das camadas populares por meio das forças antiditatoriais⁵ na luta pelos seus direitos. O que levou, em 1978, a um terrorismo da direita e a uma intensificação das greves como oposição ao seu governo.

A sociedade civil conseguiu barrar por meio de um processo de abertura o projeto de Geisel, o qual objetivava realizar alguma mudança de modo que os princípios de seu governo fossem conservados.

Uma transição desse tipo que poderíamos chamar de “fraca” -implicava certamente uma ruptura com a ditadura implantada em 1964, mas não com os traços autoritários e excludentes que caracterizam aquele modo tradicional de se fazer política no Brasil. (Coutinho, 1992, p. 53).

O termo sociedade civil apareceu no momento em que novos movimentos sociais entraram em cena e tentava-se derrubar a ditadura militar. Nesse contexto, sociedade civil significava tudo que se contrapunha ao Estado ditatorial (Coutinho, 1988). Isso porque até aquele momento as tentativas de diálogo tinham levado apenas a repressão e a cooptação. (Carvalho, 1988). *A partir de meados dos anos 1970, começa a ocorrer no Brasil o que se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática... (Avritzer,2000, p 18).* Isso esteve ligado, dentre outras coisas, ao crescimento do número de associações e à idéia de uma autonomia organizacional em relação ao Estado (Idem). O conceito de sociedade civil, surgido no Brasil, contribuiu para camuflar o caráter contraditório das forças sociais que a formavam.

⁵ Esquerdas e conservadores (Coutinho, 1988).

Ainda de acordo com Coutinho (1988), no final dos anos 1980 o neoliberalismo apropriou-se dessa contradição para demonizar tudo que provinha do Estado de direito. Algo contraposto ao pensamento de Gramsci para o qual nem tudo que provém do Estado é mau, assim como nem tudo que provém da sociedade civil é bom. O principal objetivo do neoliberalismo era enfraquecer o Estado e torná-lo cada vez mais dependente dos interesses da burguesia.

O processo de redemocratização do país foi iniciado em fins da década de 1970, dando início, nos anos 80, a uma nova fase política. *O ano de 1982 foi dominado pela perspectiva de eleições que haviam sido marcadas para novembro. Pela primeira vez desde 1965, os governadores seriam eleitos diretamente. Como as eleições locais haviam sido adiadas de 1980 para 1982, o eleitor precisaria escolher candidatos em todos os níveis, com exceção do presidencial...* (Skidmore, 1988, p. 62). Logo a “nova” democracia que tentava ser implantada já se apresentava com algumas restrições, onde se tinha uma estrutura montada para forjar uma legitimidade frente à população. Mais uma vez, consolidou-se uma transição pelo alto no Brasil.

Em 1985, aconteceu a grande campanha pelas diretas *...essa mobilização nova na história do Brasil, de uma sociedade civil ativa, se expressa especialmente numa grande campanha social e política pelas eleições diretas...* (Carvalho, 1998, p. 7). Contudo, após essas eleições, observou-se a implantação de mais um governo que daria continuidade aos projetos arcaicos e autoritários (Coutinho, 1992).

Finalmente em 1988, depois de um amplo processo de mobilização da sociedade civil, foi promulgada a nova Constituição Brasileira, denominada Constituição Cidadã, tendo como fundamento a democracia representativa: que “garante” poder ao povo, o qual deve exercê-lo por meio de seus representantes. E, criando mecanismo de participação direta de cidadãos e cidadãs, inaugurando a democracia participativa brasileira, através de espaços públicos, como os conselhos setoriais de direitos, a exemplo do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como as leis de iniciativa popular, referendos, plebiscitos. Hoje, completa-se 20 anos da promulgação da última Carta Magna, onde se faz necessário analisar a efetividade da mesma, na perspectiva da participação da sociedade civil nos processos decisórios do Estado.

Então, de qual tipo de democracia estamos falando? Na verdade, como pudemos observar, instalou-se no Brasil a democracia representativa. Segundo Pont (2000), os sistemas representativos partem de um processo de desenvolvimento das sociedades mercantis e das condições objetivas de acumulação que levam ao surgimento do capitalismo, marcado pelas concepções liberais, como já evidenciamos no item anterior. Com a visão liberal de Estado surgiu a idéia de democracia representativa, onde o poder ficaria sob a responsabilidade de um pequeno grupo que tinha posse das propriedades.

No século XIX, muitas lutas sociais despontaram contra esses sistemas na busca do direito de participar da vida política, as quais foram sufocadas pelo socialismo real...*O socialismo real do leste europeu e o longo predomínio das experiências social-democratas ou de democracias burguesas liberais consolidou a democracia representativa como ápice do avanço político da humanidade* (Genro,2000,p.32).

Castro (1996), nos remete para o paradoxo entre democracia enquanto forma, ou como método democrático, onde os aspectos substantivos da democracia não teriam importância, e democracia de conteúdo, a qual não se limita a regras, procedimentos ou ritos, mas à qualidade inerente à mesma. Para o autor seria uma contradição aceitarmos, mesmo pela passividade, um sistema que não resolve os problemas sociais.

Dentro dessa perspectiva, democracia não poderia receber qualquer tipo de adjetivação: ou a sociedade seria democrática ou não (...) de forma alguma se poderia pensar na existência de uma democracia relativa (eufemismo criado durante o regime militar brasileiro... (Castro, 1996, p.?)

Consideramos a democracia representativa também como fruto de iniciativas das camadas populares na luta pela garantia da participação na vida política, porém a sua instalação foi uma grande trama pensada já pela teoria liberal e fortalecida pelo neoliberalismo com o chamamento da população para participar em alguns espaços públicos, na tentativa de inviabilizar uma participação efetiva das massas populares.

Para nosso estudo, optamos pela concepção de democracia que compreende a busca partilhada de poder, com participação ativa das bases em todas as fases do processo político, em razão do entendimento de que o princípio democrático é um valor do ser genérico do homem; por ser construído nas relações sociais e, com base nelas, promove a

consciência de sua situação singular e coletiva, mobilizando os sujeitos para a luta contra a barbárie em defesa do projeto de emancipação humana.

Sendo assim, Coutinho (2000) compreende democracia como:

um processo em construção que pode ser entendido segundo a relação entre a democracia representativa e a democracia direta, portanto, uma articulação organizada capaz de lutar por direitos civis, direitos políticos, direito de expressão, direito ao livre pensamento, direitos sociais e econômicos, sobretudo direito à participação permanente do movimento popular para transformar o Estado. Nesse sentido a democratização é um valor universal, sobretudo porque é um permanente desafio (p.131).

Nesse contexto, muitos espaços foram conquistados (e por vezes cooptados) à “participação” com o intuito de efetivar a cidadania ampliada, bem como minimizar as responsabilidades do Estado, o qual já não dava respostas às demandas sociais, embora, obviamente, não possamos afirmar que todos os projetos, pensando incluir a população nas suas discussões, tenham o mesmo caráter dos projetos neoliberais. Porém, também não podemos negar que eles estão inseridos dentro de uma contradição: consolidação da democracia na estrutura do capitalismo.

1.3. CONFLUÊNCIA PERVERSA: NATUREZA DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO BRASILEIRO ATUAL.

Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar, é uma dimensão frequentemente esquecida: a imensa e complexa relação entre Estado e Sociedade Civil, que resiste a análises simplistas e unidimensionais.

Evelina Dagnino.

Nos últimos tempos o número de conselhos, associações comunitárias e projetos que defendem a construção de uma sociedade democrática e participativa têm crescido de forma bastante expressiva no Brasil, algo que nos leva bebermos da fonte de Dagnino para entendermos esse movimento complexo e contraditório.

No Brasil, com o processo de abertura democrática tendo como marco a Constituição Cidadã de 1988, acreditava-se com a possibilidade de “acabar” com o

confronto e antagonismo entre Estado e Sociedade Civil através de uma ação conjunta nas definições dos caminhos para o país. Na contramão da história, a eleição de Collor de Mello (personagem que foi “criado e destruído” pela mídia) se concretiza em 1989 com a implantação da política neoliberal, com a emergência de um Estado Mínimo que se isenta do papel de garantidor de direitos, através do encolhimento da responsabilidade do Estado e a transferência dessa responsabilidade para a sociedade civil.

Assim, nesta *crise discursiva*, a mesma resulta no que a autora chama de *Confluência Perversa*. Isto é, disputa político-cultural entre esses dois projetos e o deslocamento de sentidos, tendo em comum entre esses dois modelos antagônicos é que ambos os projetos necessitam e requerem uma sociedade civil ativa e propositiva mesmo que em direções opostas.

A disputa política entre os diferentes projetos, assume o caráter de disputa de significado para referências aparentemente comuns, mas que não são: *participação, representatividade, sociedade civil, democracia, cidadania*. Instaurando o que DAGNINO(2004) apresenta como *Crise Discursiva*: a mesma linguagem (termos) é utilizada, mas que por trás tem significados diferentes, obscurece as diferenças, dilui nuances e acaba por reduzir antagonismos.

E, nesse processo de encolhimento do Estado e transferências de responsabilidades acaba pondo em xeque (*dimensão perversa*) as experiências de gestão democráticas, a exemplo dos conselhos setoriais, a partir do momento que movimentos sociais e ONGs se questionam por seu papel político nesse espaço, legitimando um projeto político⁶ que não seja o que defendem: participativo, democratizante e sem subserviência.

Essa confluência perversa e a crise discursiva se alimentam e se sustentam num outro termo que a autora utiliza: deslocamento de significado. Para tanto, concentra suas análises nas “noções de sociedade civil, participação e cidadania, pois, mantém uma estreita relação e são elementos

⁶ Aqui a necessidade de aprofundar a dimensão de projeto político trabalhada por Gramsci.

centrais desse deslocamento de sentidos que constitui o mecanismo privilegiado na disputa política travada hoje, ao redor do desenho democrático da sociedade brasileira”.

(Dagnino, 2004).

O termo sociedade civil tem tido uma estreita identificação com as ONGs, onde o significado da expressão *sociedade civil*, se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações como sociedade civil, quando não em mero sinônimo de Terceiro Setor. Exemplo disso são os processos “participativos” de governos ditos populares, que afirmam ter feito uma discussão com a sociedade civil sobre determinados temas (ex. Plano Diretor Participativo, Orçamento Participativo), quando na verdade limita-se a apresentar uma proposta pronta e hermeticamente fechada, para um grupo de entidades da sociedade civil e em seguida afirma-se (utilizando a mídia) que a proposta foi “discutida e consensuada” com a sociedade civil. Assim, dá a idéia para o conjunto da população que os processos estão se dando pelas vias democráticas e participativas, quando na verdade não está perto disso.

Sobre a noção de *participação*, o deslocamento se dá quando se reduz a sua natureza emergencial de *participação solidária*⁷, sem nenhum processo político de discussão sobre o protagonismo e empoderamento dos sujeitos, limitando-se apenas a um apelo “afetivo e caritativo” de participação por meio do *voluntariado* e da chamada *responsabilidade social*, reduzindo a participação a uma esfera individualista e privatista, redefinindo o significado coletivo e político da participação.

Por fim, a noção de cidadania que é totalmente deturpada. Deixa de ser incorporada outras dimensões que foram conquistas históricas dos movimentos sociais, como a noção de cidadania ampliada, do direito a ter direitos com inclusão dos(as) pessoas que sempre estiveram a margem dos processos decisórios, bem como o direito de opinar e construir o sistema que queremos.

Nesse deslocamento, a redefinição neoliberal de cidadania pode ser restringida a dimensão individualista, com uma sedutora conexão entre cidadania e mercado (é cidadão quem pode consumir), apresentando o mercado como uma instância alternativa

⁷ A noção de solidariedade também é deslocada de seu significado, acabam sendo despida de seu significado transformador, político e coletivo, passando a apoiar-se apenas no terreno da moralidade.

da cidadania, e, tornando a cidadania apenas um exercício de responsabilidade moral do mercado aos(as) pobres através de uma noção também invertida de voluntariado e filantropia.

Nessa relação hegemônica e contra-hegemônica, o neoliberalismo percebeu a necessidade, e incorporou os temas principais de uma perspectiva transformadora e democratizante, dando-lhes outros significados e utilizando a comunicação para propagar essas *aberrações*. Por fim, reafirmamos o pensamento da autora onde a relação entre Sociedade Civil e Estado no cenário brasileiro é complexa, densa e cheia de nuances. Onde devemos fugir da visão maniqueísta de sociedade civil, como “pólo de virtudes”, ou de Estado, visto como a “encarnação do mal”.

Uma das principais formas para entender esse modelo hegemônico e contra-hegemônico é analisarmos a participação da sociedade civil nos espaços de controle social das políticas públicas na efetivação da democracia participativa. Portanto, um dos fundamentais mecanismos de participação da sociedade civil são a elaboração e o monitoramento do Orçamento Público, assegurados com a Constituição de 1988, com absoluta prioridade às crianças e adolescentes, como sujeitos em desenvolvimento. Esses temas aprofundaremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO II:

PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL A PARTIR DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE.

2.1. CRIANÇA E ADOLESCENTE BRASILEIRAS: PRIORIDADE ABSOLUTA.

No auge da luta para o restabelecimento do processo democrático no Brasil, protagonizada por diferentes sujeitos políticos, o final dos anos 1970 e início da década de 1980 também significaram conquista política, jurídica e social para o segmento da infância e da adolescência que até então pertencia a uma categoria social denominada “menor”.

É evidente que seu significado socio-histórico e político ganharam espaço na sociedade com o capitalismo em decorrência da contradição entre capital e trabalho. As pessoas que pertenciam à faixa etária abaixo de 18 anos dada a sua condição de desenvolvimento passaram a ser “objeto” nas mãos dos capitalistas para a exploração da mão-de-obra no trabalho, bem como alvo de intervenções do Estado para aqueles que, por sua condição de pobreza não dispõem de “recursos materiais”, para viver no seio de sua família. As grandes instituições, inclusive as religiosas católicas foram as responsáveis pelo seu cuidado.

As pesquisas⁸ apontam que as crianças brasileiras sofreram “severas” intervenções da Igreja Católica como a Ordem Jesuíta, cujo objetivo era torná-las seres ordeiros e ajustados para viver em sociedade. As pesquisas ainda revelam que todas as crianças oriundas de relações “ilegítimas”, bem como aquelas que faziam das ruas o seu espaço de lazer, ou mesmo encontravam-se em situação de abandono eram encaminhadas para os grandes orfanatos desde o período dos séculos XV a XVIII.

⁸ Marcílio, 1997.

No entanto, somente com a industrialização e com a chegada da República a criança começou a ser vista como uma das expressões da questão social. A categoria “menor” ganhou concepção no mundo jurídico e, com ela, todo o significado sociopolítico. As legislações do século XX, com exceção do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA tinham por base a proteção do “menor”, sendo ele a pessoa proveniente da família de baixa renda e que andasse pelas ruas sem os seus pais. Com base nesse recorte, vários significados foram dados pelo Estado e pela Sociedade às famílias empobrecidas que geravam filhos. O caráter disciplinar e higienista em relação à população pobre são seculares, em especial às crianças e adolescentes⁹.

Para assegurar que os “menores” fossem assistidos pelo Estado, conforme a concepção jurídica, em 1927, Mello Matos formulou o primeiro Código de Menores, tendo como características expressivas à criação do Juiz de Menores. Na passagem do Império para a República, as cidades ganharam destaques e desse modo, “menores” não poderiam circular pelas ruas, visto que incomodavam as elites em seus negócios. Tal perspectiva intervencionista, também conhecida como Movimento Higienista, se aproxima de uma proposta de ‘limpeza das ruas’, era derivada das idéias de MONCORVO FILHO, que em 1906 publicou um livro “História da Proteção à Infância no Brasil – 1500 – 1922”, onde sugere que o poder público exerça uma intervenção mais direta sobre a questão dos vadios.

Até 1930, a participação de setores não-governamentais na atenção jurídico-social às crianças das camadas populares era prevalente, sendo financiada por meios de recursos próprios ou repassada pelo poder público. Portanto, o “cuidado” com essas crianças era desarticulado. Ora tinha ênfase do Estado, ora da Igreja. Vale ressaltar que havia muitas divergências no modo de pensar e agir dessas instituições, contudo, em um ponto havia concordância: a questão do menor abandonado era também uma questão de sua retirada do convívio social.

⁹ Aprofundar a leitura com Mary Del Priore, História das Crianças no Brasil, 5.ed. São Paulo:Contexto, 2006.

Diversas obras da época já denunciavam a forma de tratamento dispensada à infância nos chamados ‘reformatórios’ e foi assim que a literatura de Jorge Amado com a obra denominada Capitães de Areia, trouxe uma contribuição para a denúncia dos chamados reformatórios e a discussão do espaço público como direito de todos. É evidente que o autoritarismo do Estado Novo não permitiu, à época, a circulação dos livros. As medidas relativas à classe trabalhadora continuavam punitivas e repressoras.

Foi nesse contexto, Estado Novo, que surgiu o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, para normalizar procedimentos em relação aos reformatórios e casas de correção que atendiam esses “menores”. Segundo Costa (s/d) o SAM adotou uma política de exclusão, de retirada do menino do convívio social para encarceramento em suas unidades que se assemelhava com o sistema penitenciário à época. Ressalta-se que para esse trabalho, acreditamos que essa realidade ainda se faz presente nos Centros de Internação.

A década de 1960, juntamente com o discurso de crescimento e desenvolvimento econômico, reformulou as intervenções do Estado no campo da população de 0 a 17 anos, e, dessa reformulação, criou-se em 1964, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM em substituição ao SAM extinto, devido a severas críticas.

Essa nova instituição implementa a Política Nacional do Bem-Estar do Menor - PNBM, assumindo o papel de controle dos “menores carentes” e dos “menores infratores”. As diretrizes eram dadas pela FUNABEM e a execução era das FEBEMs que funcionavam em cada Estado brasileiro. Os Estados seguiam a mesma lógica da centralidade e verticalidade nas decisões. Procurou-se substituir a correção - punição do antigo SAM para o assistencialismo coercitivo dessa nova lógica. Alguns dos trabalhadores que participavam do atendimento direto da população infanto-juvenil começavam a se indignar com a forma e a condução do Estado em relação à infância, uma vez que a repressão e o tratamento vexatório continuavam existindo.

Segundo Pereira (1999), a partir da segunda metade da década de 1970, movimentos sociais emergem na cena política brasileira, exigindo liberdades democráticas e o fim do regime ditatorial, como vimos anteriormente. No campo da infância, surgem novos atores que propagam por uma política de atenção sob a ótica dos direitos, qualidade de atendimento e participação nas decisões das políticas sociais.

Em 1979, a Assembléia Geral das Nações Unidas elegeu o ano como Ano Internacional da Criança. No Brasil, no mesmo ano, foi sancionada a Lei Federal nº. 6697/1979, conhecida como Novo Código de Menores. O novo Código passou a utilizar a expressão: **Menor em situação irregular**. De acordo com Vasconcelos (1996), o novo código marca com “situação irregular” as crianças e adolescentes já penalizados com o regime ditatorial, e o sistema sócio-econômico vigente.

É curta a vigência do Código de 1979. Os ares democráticos que caracterizaram os anos de 1980 rejeitaram as práticas repressivas impostas por lei e abriram espaço para o que se acredita ser a mais significativa reformulação da história da legislação para infância. Assim, o tema foi contemplado na Carta Constitucional de 1988, ganhando legitimidade constitucional, em seu artigo 227, tendo a quebra do Paradigma da Situação Irregular, para a Doutrina da Proteção Integral:

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.

(CF, 1988).

Portanto, esse movimento ganhou força e em 1990, diante do Brasil ter assumido o compromisso durante a Convenção Internacional dos Direitos da Criança das Nações Unidas, de realizar um reordenamento jurídico e institucional para assegurar a infância e a adolescência os direitos de sobrevivência, ao desenvolvimento, à

proteção e à participação. E, diante de um intenso processo de mobilização social foi instituída a Lei Federal nº 8069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. Sendo sancionada uma lei de caráter universal, para todas as crianças e adolescentes brasileiras, e não mais restritiva, coercitiva e discriminatória como as anteriores.

Assim, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança, especialmente Art. 4º estabelecem que a criança e o adolescente são prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado.

É dever da família, da comunidade e da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único: A garantia de prioridade compreende:

- a. Primazia em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b. Precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c. **Preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; (grifos nossos)**
- d. **Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e a juventude. (grifos nossos).**

Art.4º - Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990.

A “prioridade absoluta” é entendida como ter **preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.**

Essa é a questão central desse trabalho: entendendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e tendo o Estado o dever de garantir a proteção integral, na preferência da formulação e na execução de políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos, como se dá a participação da sociedade civil no controle social dessas políticas públicas a partir do monitoramento do Orçamento Criança e Adolescente? O que levar em consideração para analisar a atuação de um governo na aplicabilidade dessa lei, no que se refere à destinação privilegiada de recursos?

2.2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO DO ESTADO.

Neste momento discutiremos alguns conceitos sobre participação os quais poderão ajudar-nos nessa tarefa árdua da busca de mecanismos que levem à ampliação do Estado e efetivação da democracia participativa. Iniciaremos com o significado apresentado por Bordenave (1994, p. 22): *a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte.* Para nós a efetivação do termo acontece com o envolvimento dos (as) cidadãos (ãs) em todos os momentos: planejamento, execução, fiscalização e avaliação, de modo que se tenha acesso ao poder na sociedade e seja possível a partilha dos bens materiais. *Na teoria participativa, a participação se refere a igual participação na tomada de decisões e igualdade política se refere à igualdade de poder na determinação das decisões* (Pateman, 1992, p. 61-62).

Essas definições também são compartilhadas por Amman (1997), que trabalha com o termo participação social e afirma que a participação deve ser percebida através da participação na produção, gestão e usufruto de bens e serviços da sociedade como um todo, que passe da dimensão do ativismo até à compreensão das estruturas sociais, políticas e econômicas.

Participação não tem razão de ser para nós, como estratégia que visa legitimar e consolidar uma situação ou um sistema dados, mas objetiva a distribuição dos bens da sociedade, assumindo um caráter transformador dos mecanismos que mantêm e/ou reproduzem as desigualdades sociais (Idem, 1997, p. 13).

É relevante ainda a impossibilidade de afirmar-se que efetivamente exista participação apenas porque as pessoas têm acesso à escolha de seus governantes. Pateman (1992) diz que Mill (1910), apesar das contradições em sua teoria, já sustentava que de nada adianta o sufrágio universal se o indivíduo não estiver preparado para a participação em nível local, onde ele aprende a se autogovernar.

... somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes nas áreas alternativas é que nas modernas circunstâncias, ele pode esperar qualquer controle real sobre o

curso de sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que vive...(Pateman, 1992, p. 145-146).

Pateman (1992) acredita que a efetivação da participação só será possível quando houver uma transformação da relação superioridade-subordinação para uma relação de cooperação ou desigualdade. Assim também a democracia não se faz possível até que exista desigualdade econômica e verticalização do poder. A autora diz que a participação deve acontecer em todas as esferas da sociedade, pois só assim ela poderá exercer influência sobre a estrutura nacional.

Evidentemente como a própria autora afirma, a participação direta é possível quando o significado do tema torna-se relevante. Contudo, é preciso questionar até que ponto podemos pensar na afirmação de uma participação direta se a questão da representatividade tem-se tornado cada vez mais forte. Isso também está relacionado com os questionamentos já levantados sobre a efetivação da democracia dentro de uma sociedade capitalista, onde reside a desigualdade econômica.

Se a sociedade garante a participação direta de seus membros através dos sistemas político e organizacional (como os concebe TOURAINE), a participação indireta, mediante as associações ou grupamentos voluntários, torna-se prescindível. Assim, pode existir participação social independentemente das associações que não ensejem a participação a nível societal (Amman, 1997, p.55).

É essa concepção que verdadeiramente defendemos, onde cada cidadão(ã) sintasse preparado(a) a exercer seu papel na sociedade sem necessitar de intermediários. A participação é uma só, quando evidenciamos uma participação passiva, esgotamos o sentido na sua totalidade. É preciso entendê-la como um processo global, constituído de vários elementos (Amman, 1997).

As investigações realizadas por Pateman levam-na a crer que a democracia participativa e a participação direta não são ilusórias, nem fundamentos teóricos ultrapassados bem como não exerce nenhum perigo à sociedade. Pensamos que talvez exerça perigo a manutenção das elites no poder, concentrando a economia nas mãos de pequenos grupos. Daí a dificuldade de discuti-la; é preferível dizer que é utópica e irreal, como fazem os teóricos contemporâneos da democracia. Seguramente, dentro do sistema capitalista, por tudo que já discutimos aqui a Participação não seria viável. No entanto,

preferimos acreditar não ser impossível por meio de um processo de vontade política ultrapassar as barreiras da sociedade capitalista e propormos uma sociedade participativa, rompendo com o mito da teoria clássica¹⁰ de democracia.

Pensando assim, a participação social não poderia acontecer enquanto o Estado mantivesse a reprodução das desigualdades. Contudo cremos ser por meio da mobilização, da atuação das camadas populares na luta por uma sociedade democrática que a participação poderá acontecer nos moldes como os teóricos da participação direta defendem. No entanto, também acreditamos que a participação deva ser permitida e exercida em todos os âmbitos da vida do indivíduo para que este tenha condição de exercer uma participação consciente na esfera política. ... *a participação no local de trabalho atua como ‘campo de provas’ para a participação na esfera política mais abrangente* (Pateman, 1992, p. 130). O espaço para a participação também deve existir no âmbito da família, das escolas, dos bairros.

Participação é o processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado. Como tal é um processo dinâmico e contraditório (...) Logo não se pode pensá-la como um processo pronto e acabado (Sousa, 2000, p. 81).

Sousa (2000) defende ainda que a participação social seja contraditória à dominação e à concentração de poder e, ainda, o processo pedagógico de participação passa pelo processo de conscientização, organização e capacitação. Pensamento também compartilhado por nós. De acordo com Pateman (1992), Rousseau também já dizia que a função central da participação é educativa, sendo também importante a tomada de decisões coletivas e a integração dos cidadãos a sua comunidade.

Sobre o desenrolar dessa discussão no Brasil supomos, como Carvalho (1998), ser preciso entender a participação a partir da história na qual esta se constituiu, como uma conquista dos movimentos sociais, os quais por meio de suas lutas e manifestações frente ao Estado, impeliram-no a abrir espaço a participação da sociedade. De acordo com a autora, desde os anos 90 no Brasil¹¹ o discurso da participação vem sendo apresentado de forma generalizada. Isso a tem levado muitas vezes a ser utilizada para maquiar a

¹⁰ O mito é que a democracia clássica é irreal (Pateman, 1992)

¹¹ O termo participação começa a popularizar-se nos Estados Unidos a partir da década de 60 (Pateman, 1992).

realidade. É a chamada *participação como oferta estatal* (Dagnino, 2007)), a qual na maioria dos casos é criada para legitimar as ações do Estado.

Outro tipo de participação apresentado por Carvalho (1998) é a participação como política neoliberal, onde o Estado na tentativa de desobrigar-se de seus encargos sociais transfere-os à sociedade, afirmando estar abrindo espaço à participação. Exemplo disso é o apelo à “participação” como voluntário nas escolas, propagandeado como uma condição para se alcançar a cidadania. É importante destacar que esta para nós seria uma pseudo-participação.

Ainda segundo Carvalho, há uma diferença entre a participação nos períodos autoritários, a qual se centrava na busca por valores democráticos e por justiça social e a que se consolidou no Brasil nos anos 90, onde participar *significa questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública(...) construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade....* (1998, p. 10).

Para garantir a participação em todas as esferas e em nível macro na sociedade é imprescindível o estabelecimento da democracia participativa, pois esta, segundo Bordenave (1994), permite a subida da população a níveis mais elevados de participação, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e os que decidem, em detrimento dos que executam e sofrem as consequências.

2.3. CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DE OLHO NO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE.

Faz escuro, já nem tanto. Vale a pena trabalhar. A noite já foi mais noite. Agora vale a alegria que se constrói dia-a-dia, feita de canto e de pão. É preciso cantar porque a Manhã já vai chegar!

(Pedrine, 2007).

Para o entendimento de controle social nas políticas públicas, utilizaremos as concepções de Pedrine (2007) neste trabalho que reforçam nossas convicções.

A noção de controle social, enquanto expressão surgiu no século XX pela sociologia norte-americana que relacionou aos mecanismos de cooperação e de coesão voluntária da sociedade naquele país. Contudo, a partir de 1960, esse entendimento de coesão social passa a ser considerada resultado da dominação do estado ou das “classes dominantes”. Configurando durante o restante do século essa tensão entre cooperação ou dominação. Uma leitura em detrimento da outra, geralmente revela-se diante do lugar social de quem controla ou é controlado. O controle das elites, segundo a autora, em geral, representou dominação. Já sob a visão das forças de resistência que busca a alteração das estruturas, controle social relaciona-se com o processo de mobilização social na luta pela garantia dos direitos humanos e sociais.

Os fundamentos constitucionais relativos à criação de mecanismos de controle social e de regulação da dinâmica capitalista, se deram em concomitância a uma conjuntura de crise do capital. Iniciando o capitalismo neoliberal no Brasil, já no início da década de 1990 com uma nova forma de rearranjo global do capitalismo com mudanças na intervenção do Estado. Assim, a possibilidade do Estado de Bem-Estar social brasileiro foi sucumbida antes mesmo de nascer, em detrimento a primazia do mercado através de abertura do mercado comercial e financeiro ao capital internacional, desregulamentação e privatizações, redução dos fundos públicos para as políticas sociais, enfim, uma agenda que só conduzia contra as conquistas de 1988, como já apontamos anteriormente.

Diante da contradição entre os princípios estabelecidos pela Carta Magna de 1988 e a política de Estado estabelecida pelos governos neoliberais (Fernando Collor, FHC e mais recentemente o ambíguo Governo Lula), as organizações, movimentos sociais e populares, enfim, a sociedade civil optou em fortalecer a democracia participativa e o princípio da descentralização, através da participação nos espaços públicos de definição das políticas públicas como forma de fazer o controle social do Estado, contribuindo para publicizá-las e democratizá-las.

Citando Streck e Adams in Pedrini (2007), a noção de controle social tem a ver, com **co-responsabilidade** pela “coisa pública”, baseada numa relação de trabalho coletivo em torno de objetivos comuns; com **justiça social**, exigindo uma visão crítica das causas das injustiças sociais e uma compreensão abrangente da realidade; e da **participação**, cabendo ao sujeito coletivo reconhecer a conflitividade como parte integrante do processo social e assumir o desafio de trabalhar em conjunto. Por fim, utilizaremos também como conceito de controle social o “processo (conjunto de mecanismos e instrumentos) de participação popular na gestão (formulação, planejamento, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação) das diversas políticas públicas e das instâncias estatais e governamentais. Sendo também a responsabilização dos gestores públicos”. (Cáritas Brasileira, 2005). O controle social é instrumento de participação política, de formação da cidadania e de fortalecimento da democracia participativa.

O controle social se concretiza no processo de mobilização social de acordo com a capacidade da sociedade civil organizada de interferir na gestão pública...A qualidade do controle social depende do nível de ambiente democrático e de condições da participação cidadã...Portanto, ele exige capacidade da sociedade civil organizada de interferir na gestão pública e, sobretudo, habilidade das organizações da sociedade civil e lideranças comunitárias em envolver e animar ao máximo o processo participativo.

(Pedrine, 2007, p. 03.)

Sabemos que a emancipação da pessoa passa pela conquista de seus direitos econômicos, sociais, culturais, ambientais, entre eles, o direito de participar, interferindo no destino da nação. Assim, os processos de mobilização e controle social são essenciais para a construção do projeto popular para o país e para uma sociedade justa e solidária.

Nesse exercício de controle social das políticas públicas, a sociedade civil traçou como estratégicos planos para que a população conheça os mecanismos constitucionais

que estão a sua disposição e busque efetiva-los, conquistando a cidadania ativa. Da mesma forma, a construção de metodologias emancipadoras, que se constituam ao mesmo tempo resgate de indivíduos dispersos, e capacitação para que as políticas sejam assumidas na perspectiva de direitos publicizados e controladas pela sociedade.

A sociedade brasileira tem disponível na Constituição, um conjunto de mecanismos e espaços privilegiados onde se pode efetivar a participação cidadã como conselhos gestores, fóruns temáticos, conferências, orçamentos participativos, onde autores como Dagnino (2002), Avritzer (1999), Duriguetto (2007), dentre outros já apontam os limites e possibilidades da relação entre sociedade civil, espaços públicos e Estado na construção da democracia brasileira.

Um mecanismo de controle social está relacionado ao controle do Orçamento Público. Onde o desafio do controle do ciclo orçamentário é assumido por inúmeros grupos, ligados a organizações sociais, em vários municípios brasileiros. Dentre eles a experiência do monitoramento do Orçamento Criança e Adolescente, desenvolvida pelo CEDECA Ceará em parceria com a Cáritas Brasileira Regional Ceará e Diocesana de Limoeiro do Norte. Esta incidência no orçamento público revela uma opção estratégica da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas. O orçamento é um espaço de disputa política, onde são travados embates de interesses, e onde são tomadas as decisões sobre o destino dos recursos públicos.

Na perspectiva de monitorar os gastos com políticas públicas direcionadas para crianças e adolescentes, foi constituído no Brasil, em 1995, o Grupo Executivo Pacto pela Infância que visou desenvolver uma metodologia capaz de monitorar os gastos do orçamento público direcionados a crianças e adolescentes. A primeira proposta metodológica, chamada então de Orçamento Criança, foi desenvolvida em parceria pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com apoio do UNICEF. O Orçamento Criança identificava as ações e os respectivos recursos orçamentários do governo federal, destinados a garantir a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade de crianças e adolescentes. Uma revisão da proposta metodológica foi realizada a partir do Projeto De Olho no

Orçamento Criança¹², uma iniciativa da Fundação Abrinq, do Inesc e do Unicef, propiciando sua extensão para as esferas estaduais e municipais.

O Orçamento Criança e Adolescente, ou OCA, é o resultado da aplicação de uma metodologia para demonstrar e analisar o gasto público com crianças e adolescentes. Não é um documento, nem mesmo um conceito oficial. Sua concepção se orienta pelo princípio de que uma sociedade justa, uma economia forte e um mundo sem pobreza só serão possíveis com investimento na criança e respeito aos seus direitos.

O orçamento público é uma lei que contém a previsão de receitas e a programação de despesas do governo para o período de um ano. Ele é estruturado a partir de determinações legais constantes principalmente da Constituição Federal, Lei nº. 4.320/1964 e Lei Complementar nº. 101/2000, que levam à classificação e ao registro das despesas do Poder Público por **unidades administrativas** (ministérios, secretarias, departamentos etc.), **funções de estado** (administração, saúde, educação, assistência social etc.), **programas e ações** (projetos, atividades e operações especiais) e **natureza de despesas**. Entretanto, tal classificação de ações e respectivas despesas destinam-se para a contabilidade dos gastos públicos. Ela não mostra clara e diretamente a destinação dos recursos por setores sociais, tampouco favorece a leitura das despesas programadas sob o ponto de vista da implementação de políticas públicas, como é o caso daquelas para a promoção e proteção da criança e do adolescente. Ressalta-se ainda que o Orçamento Público no Brasil é autorizativo, isto é, o que foi proposta nas peças orçamentárias, os governantes somente são autorizados a gastar e não obrigados. Assim, mais que nunca o Orçamento Público é um instrumento político de decisão e não técnico. Como durante muitos anos propagaram. E, tem como princípios a participação e a transparência, contribuindo para assegurar o controle social.

¹² O objetivo central da iniciativa é do Projeto de Olho no Orçamento Criança é atuar para que o Poder Público dê prioridade absoluta à criança e ao adolescente no orçamento público.

A Metodologia do OCA tem como objetivo organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a esclarecer o que se destina à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente. Para tanto, a Metodologia descreve ações relevantes a favor da criança a serem identificadas no orçamento para compor o *Orçamento Criança e Adolescente*. A definição desse conjunto de ações foi feita em consonância com as esferas prioritárias de ação apresentadas no documento *Um Mundo para as Crianças*. Essas esferas se correspondem com os eixos de ação indicados pelo *Pacto pela Paz*, documento de estratégias de ação definidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Definindo três esferas prioritárias de ação: Saúde (ações de promoção da saúde, saneamento e habitação), Educação (compreendendo promoção da educação, cultura, esporte e lazer) e Assistência Social e Direitos de Cidadania (ações de promoção e proteção dos direitos e assistência social).

A Metodologia considera como integrantes do *Orçamento Criança e Adolescente* tanto ações implementadas para a atenção direta às crianças e aos adolescentes quanto aquelas que melhoram as condições de vida das famílias. Naturalmente, ações cujo objetivo central é a criança, como as voltadas para a promoção da educação e da saúde materno-infantil ou para a proteção contra a violência sexual, entre outras, ocupam posição de destaque, pois, sem elas, torna-se visível e imediata a ameaça à vida, à integridade e ao desenvolvimento da criança. No entanto, a proteção e o desenvolvimento das crianças também estão diretamente vinculados a aspectos do desenvolvimento econômico e social, sem o qual não se constrói sua cidadania. Nesse sentido, o OCA integra dois grupos distintos de ações:

- (a) Um grupo que contém ações voltadas diretamente a criança e ao adolescente denominado **Orçamento Criança e Adolescente Exclusivo (OCA-E)**.
- (b) Um grupo integrado por ações dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias – que acabam também por beneficiar o desenvolvimento e a proteção da criança e do adolescente, chamado de **Orçamento Criança e Adolescente Não Exclusivo (OCA-NE)**. A reunião desses dois agrupamentos de ações e despesas compõe propriamente o *Orçamento Criança e Adolescente*, chamado de **Orçamento Criança e Adolescente Geral (OCA-G)**, ou seja: **Orçamento Criança ou Orçamento Criança Geral = Orçamento Exclusivo + Orçamento Não Exclusivo**. Dessa forma tem-se a apuração do OCA.

A Metodologia oferece orientações para que, após a *apuração* do Orçamento Criança, seja feita sua *análise*. Os números do orçamento não dizem tudo. Para transformá-los em importante ferramenta de promoção e defesa das políticas públicas a favor da criança e do adolescente, a Metodologia orienta para que sejam reunidas informações complementares sobre a situação político-administrativa da esfera pública analisada. A Metodologia sugere estudos comparativos preliminares que permitam correlacionar sistematicamente os números apurados e, assim, não reduzir a análise da atuação do Poder Público a favor da criança e do adolescente à simples avaliação dos gastos públicos. Para tanto, a Metodologia propõe a elaboração do Relatório do OCA¹³.

Vale ressaltar que a metodologia pode ser aplicada em todas as Leis que compõem o ciclo orçamentário, compreendendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual. O Plano Plurianual (PPA) É o planejamento de médio prazo. Define as estratégias, diretrizes e metas do governo por um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato do prefeito, governador ou presidente e vigora do ano seguinte até o primeiro ano de mandato do próximo governante, de forma a garantir a continuidade administrativa. Em 2003, por exemplo, o presidente e os governadores eleitos em 2002 elaboraram o PPA para o período de 2004 a 2007. Em 2005, os prefeitos eleitos em 2004 elaboraram o PPA que vai vigorar entre 2006 e 2009. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) Essa lei anual define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. A LDO estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo e na sua discussão, votação e aprovação pelo Legislativo. A Lei Orçamentária Anual (LOA) É nessa lei que o governo demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. No caso da União, a Lei Orçamentária Anual é composta de três esferas: fiscal, seguridade social e investimento das estatais. Esse conjunto de documentos que formam o orçamento obedece ao princípio da unidade e possibilita uma visão completa dos recursos e das despesas governamentais.

¹³ O relatório deve ser preferencialmente redigido com a participação da comunidade. Nele devem constar as *avaliações quantitativas* realizadas (*básica, situacional e temporal*) e o *parecer* contendo as devidas análises qualitativas, claras e contextualizadas a partir da realidade político - administrativa identificada sobre as políticas e gastos públicos com a criança e o adolescente (Abrinq, 2005).

Portanto, estimular a participação e capacitar para que um maior número de pessoas possam conhecer e intervir na elaboração, monitoramento e execução do orçamento público nas três esferas de governo, para que a aplicação dos recursos priorizem os interesses de setores historicamente excluídos de seus direitos, prioritariamente crianças e adolescentes, tem crescentemente se tornado meta dos setores populares organizados.

Por fim, cabe a quem deseja construir a democracia participativa e a justiça social defender coletivamente suas demandas, e propostas, para que se torne realidade a distribuição de riquezas socialmente construídas. Esta é uma expressão cidadã processual, que pode se tornar mobilização permanente e melhor concretizar o controle social sobre o estado e seus governantes.

Nessa perspectiva, desenvolvemos o Projeto Orçamento Criança e Adolescente no estado do Ceará, na cidade de Ibicuitinga, através da articulação de um grupo da sociedade civil organizada, desde 2005, a qual será aprofundada o processo vivenciado pelo grupo, diante do contexto sócio-político da cidade, destacando suas conquistas e limites na efetivação dessa experiência de democracia participativa, no capítulo III deste trabalho.

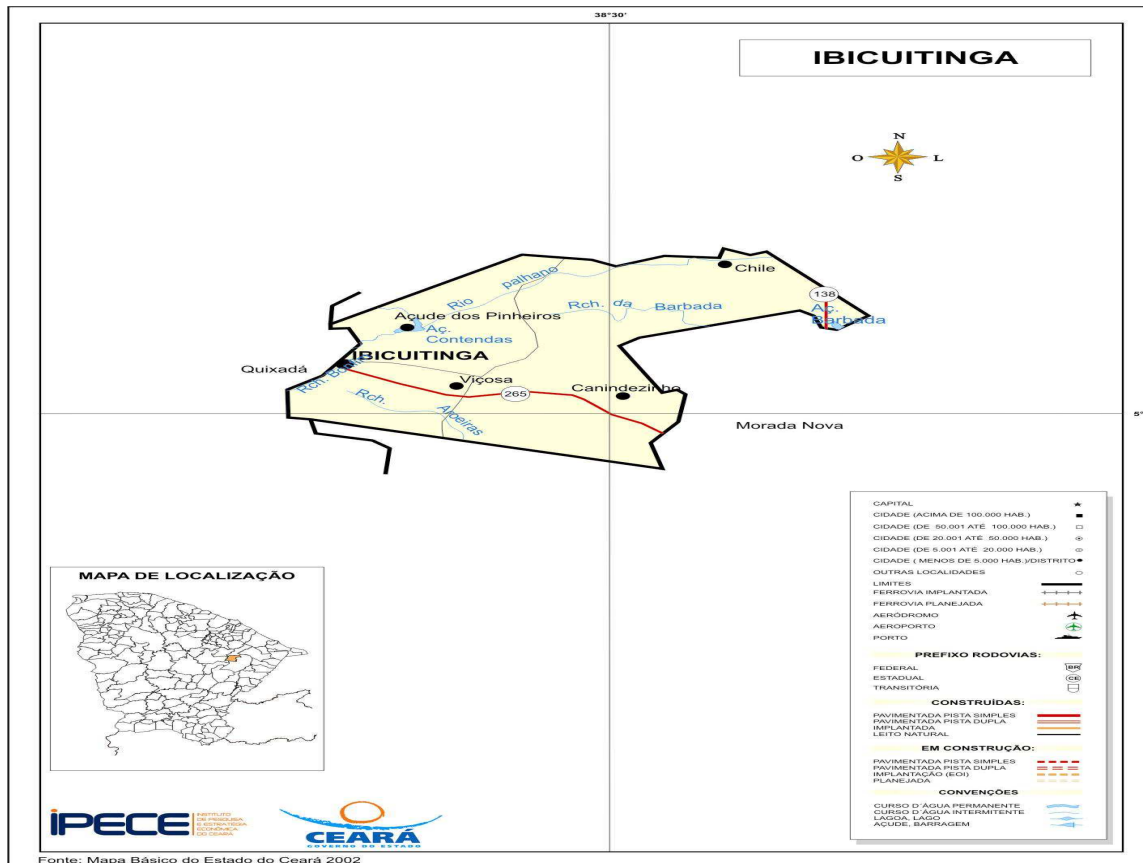
CAPÍTULO III

O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA CIDADE DE IBICUITINGA – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COM O GRUPO OCA.

3.1. CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO DA CIDADE DE IBICUITINGA

Considerando a necessidade de compreensão da realidade sócio-política econômica e cultural da construção da metodologia do Orçamento Criança e Adolescente, faremos uma apresentação de modo sintético de alguns aspectos da cidade, conforme os dados do O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), baseadas no último censo (2000).

Quadro 01: Mapa da cidade de Ibicuitinga – Ce, 2005.



A origem do município veio com sua divisão geográfica da cidade de Morada Nova, criado em 1988, através da Lei de Criação, nº. 11.436. A palavra Ibicuitinga é originária do Tupi, que significa areia branca. Tendo sua área geográfica de 424 Km² e distante 180 km da capital Fortaleza. Ibicuitinga é considerada uma região semi-árida¹⁴, formada por cinco distritos: Sede, Viçosa, Chile, Canindezinho e Açude dos Pinheiros, compondo na divisão administrativa do Estado, o sertão central e na divisão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB Nordeste I fazendo parte da Diocese de Limoeiro do Norte.

Com relação aos aspectos demográficos e sociais, a população da cidade é de 11.057 habitantes, destes 5.691 são homens e 5.366 são mulheres, segundo a Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio – PNAD, 2007. Verificando a divisão por faixa etária encontramos: 0 a 4 anos: 929 (8,4%); 5 a 9 anos: 1.063 (9,6%); 10 a 19 anos: 2.438 (22,0%); 20 a 49 anos: 4.678 (42,3%) e maior de 50 anos: 1.949 (17,6 %). Dessa forma observamos que a população de crianças e adolescentes corresponde a 40% da população total, número bastante expressivo. Ressalta-se ainda que a população urbana é maior que a população rural, conforme o IBGE, 2000.

Dentre os indicadores de saúde, o que nos chama atenção é o dado relativo a mortalidade infantil/1000 nascidos vivos, esse número para o Estado é de 22,30, e o de Ibicuitinga, 38,22, conforme dados da secretaria de saúde do Estado, no ano de 2003. Ressalta-se ainda que a cidade não tem esgotamento sanitário e o abastecimento de água somente corresponde a 0,20 % do total do estado do Ceará.

Com relação à Educação, o município tem 11 escolas, sendo 10 escolas municipais de ensino fundamental e 01 escola estadual de ensino médio, com o número de alunos(as) matriculadas para o ano letivo de 2006 de 2.952 para o ensino fundamental e 661 para o ensino médio, totalizando 3.613, o que representa 36,6% da população. E, esse índice é alarmante quando consideramos que de toda a população de 0 a 19 anos, somente 55,03 % encontram-se matriculadas, onde essa média do Estado chega a 98% conforme os dados oficiais.

¹⁴ Região caracterizada por chuvas irregulares e longos períodos de estiagem e de vegetação caatinga.

Outro aspecto que deve ser mencionado diz respeito às questões econômicas e políticas do município. As principais atividades desenvolvidas são a agricultura familiar e o comércio, como a maioria dos municípios cearenses de pequeno porte. A ocupação é somente nesses setores, tem como principal órgão empregador a prefeitura municipal.

Sobre a questão política, é importante retomar a emancipação da cidade, lembramos que a mesma era até então, distrito de Morada Nova. Naquele período e até hoje, as relações tradicionais, coronelistas e assistencialistas confundiam-se entre o público e o privado. As famílias tradicionais da cidade disputavam entre si o poder político, divididas em Caboré e Gavião, as famílias Girão ou Rabelo, respectivamente. As disputas eram travadas em praça pública, fazendo com que toda a população fosse “obrigada” a tomar partido por uma ou outra. Os famosos, e opressores currais eleitorais trocavam votos por benefícios, como cestas básicas, tijolos e, promessas de emprego. Assim sendo, essa mesma prática e disputa tornaram-se cotidiana na então emancipada Ibicuitinga. Os mesmo grupos, ainda hoje se alternam nos cargos públicos do executivo municipal, tanto em Morada Nova quanto Ibicuitinga. Portanto, discutir questões políticas nas cidades era tomar partido para um dos lados, Caboré ou Gavião. Sempre a balança deveria pender para o lado mais forte. Essa era a realidade política até então.

Desse curral eleitoral muito políticos destacaram-se e foram eleitos para cargos como Deputado Estadual e Federal, a exemplo de Raimundo Rabelo, hoje, deputado federal, como outros.

Hoje, a prefeitura municipal de Ibicuitinga está sob a gestão do Sr. Anilton Pinheiro, PPS, apoiado pelos Rabelos – Gavião. E, tem a câmara municipal formada por Eusebio Pinheiro da Silva (PPS); José Vilamar de Almeida Barbosa (PP); Luiz Ferreira Nobre (PMDB); Maria das Graças Maia Fernandes (PPS); Saturnino Cassiano Medeiros (PTC); Francisco Girao Rabelo (PSDB) e Francisco Cesar Oliveira Sousa (PSDB). Todos da base aliada da gestão municipal. Vale ressaltar, que ideologia partidária, em Ibicuitinga não existe. Os partidos políticos são mera formalização para que as candidaturas se oficializem e sejam homologadas.

Aqui é muito engraçado. A gente vê o PT se juntando ao PSDB para as eleições. Imagina o Lula e o Tasso junto? Aqui acontece. Eu sou filiado ao PMDB, mas eu quero mesmo fundar o PSOL aqui em Ibicuitinga.

Valdinei de Sousa, morador do distrito de Antônio Pinheiro, 22, estudante de ciências contábeis.

Já em si tratando das finanças públicas, o município tem um **orçamento anual** de aproximadamente **R\$ 7.330.000,00** (sete milhões trezentos e trinta mil reais), sendo sua grande maioria advinda de repasses da União e do Estado, aproximadamente R\$ 6.902.000,00 e, Tributos arrecadados no município no montante de R\$ 190.800,00. assim, analisamos o grau de dependência em relação aos repasses das demais esferas de governo estadual e federal.

Nesse contexto, a sociedade civil organizada em Ibicuitinga é formada por associações comunitárias, sindicatos dos trabalhadores rurais, dos servidores públicos municipais, Paróquia, Igreja Assembléia de Deus, comissão municipal pela vida no semi-árido e, mais recentemente, o grupo OCA. A mesma, após esses 20 anos de emancipação política da cidade e da promulgação da constituição, ainda tem se caracterizado por sua fragilidade em articulação, e intervenção qualificada nas políticas públicas. Participam de espaços públicos, como os conselhos setoriais, contudo, ainda de forma muito incipiente. Porém, essa realidade nos últimos quatro anos tem se transformado paulatinamente. Sobretudo, após a articulação da comissão municipal pela vida no semi-árido e o Grupo OCA, como veremos no relato da experiência a seguir. Reforçamos que o grande desafio é qualificar essas forças locais na perspectiva do controle social das políticas públicas. Assim, nesse contexto, nos lançamos ao desafio de desenvolver a experiência do OCA na cidade.

3.2. A EXPERIÊNCIA DO PROJETO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE – O GRUPO OCA

3.2.1. E tudo começou...

Desde 1999, o CEDECA Ceará trabalha com o tema do controle social, com especial destaque a experiência desenvolvida no monitoramento do Orçamento Público na capital do Estado do Ceará – Fortaleza, com um grupo de adolescentes e com apoio do Fórum DCA Ceará¹⁵. A experiência tem como objetivo verificar a aplicabilidade do Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito à destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção de à infância e adolescência, o chamado Orçamento Criança e Adolescente - OCA.

O grupo estudava, analisava o ciclo orçamentário e a disposição dos recursos públicos, com ênfase nas políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes e após a análise, a entidade publicava o relatório OCA com as análises das peças do ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) dos recursos destinados as políticas para crianças e adolescentes e, se necessário fosse, elaboravam emendas ao Orçamento Público para serem apreciadas na Câmara de Vereadores, onde seriam analisadas pelo parlamento e aprovadas ao não.

Durante esse período muitas foram as conquistas da sociedade civil no Orçamento Público de Fortaleza, garantindo mais recursos para a infância e adolescência. E, por conseguinte, percebemos a necessidade de expansão da experiência do controle orçamentário pela sociedade civil para outros municípios. Paralelo a isso, a Fundação Abrinq convidou o CEDECA Ceará para desenvolver o Projeto de Olho no Orçamento Criança em 02 municípios cearenses, por sua experiência no monitoramento do Orçamento Público em Fortaleza. Diante desse desafio, a Cáritas Brasileira Regional

¹⁵ O Fórum Permanente de Organizações Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA – Ceará é uma articulação de entidades não-governamentais de atuação na defesa e promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente acima de distinções religiosas, étnicas, ideológicas, partidárias, geracionais ou de gênero.

Ceará foi convidada pelo CEDECA Ceará a ser entidade parceira na execução da proposta de interiorização da experiência de monitoramento do Orçamento Criança e Adolescente.

Para concretização dessa proposta de parceria, dialogamos na Rede Cáritas Regional Ceará¹⁶ a viabilidade do projeto e quais municípios seriam indicados para essa experiência piloto. Nesse sentido, consensuamos alguns critérios como: ser municípios de dioceses diferentes, um de porte médio e outro de pequeno porte, onde a Cáritas já desenvolvesse ações e já existisse uma articulação da sociedade civil inicialmente. Nesse dialogo apontamos os municípios de Ibicuitinga – Diocese de Limoeiro do Norte e Sobral – Diocese de Sobral. Essa proposta foi apresentada ao CEDECA que concordou e, em seguida, firmamos a parceria para o desenvolvimento do Projeto que aqui denominamos – Projeto OCA.

O município de Ibicuitinga foi indicado por ser um município de pequeno porte, onde desde 2001 a Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte realiza ações através do Programa 1 Milhão de Cisternas – P1MC¹⁷, onde a partir do P1MC surgiu uma comissão municipal, formada por membros da sociedade civil na perspectiva do acompanhamento à execução do programa.

O Programa 1 Milhão de Cisternas – P1MC, é desenvolvido em parceria com entidades da sociedade civil organizadas através da Articulação do Semi-árido – ASA (OSCIP) e o Governo Federal através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O objetivo é levar água de consumo humano para as famílias do semi-árido brasileiro, através da construção de cisternas de placa, desencadeando um amplo processo de formação e mobilização social, até o acesso à água por essas famílias.

¹⁶ A Rede Cáritas Regional Ceará é formada pelas Cáritas (Arqui)Diocesanas de Fortaleza, Limoeiro do Norte, Itapipoca, Iguatú, Crato, Sobral, Crateús, a Pastoral Social da Diocese de Tianguá e o Secretariado Regional, que funciona como escritório regional da Cáritas Brasileira no Ceará.

¹⁷ Ver sítio eletrônico da Articulação do Semi-árido – ASA para aprofundamento. www.asa.org.br. A ASA Ceará é conhecida como Fórum Cearense pela Vida no semi-árido, organizado em 09 Fóruns Microrregionais.

Nesse sentido, iniciou-se uma organização e articulação da sociedade civil em Ibicuitinga, que discutia no coletivo quais as comunidades deveriam ser beneficiadas com as cisternas, estabelecendo critérios para isso, fazendo o monitoramento da construção em mutirão das mesmas, contribuindo para a organização das comunidades, através de visitas e reuniões realizadas pela comissão municipal, e sobretudo, exercendo o papel de monitoramento da aplicação dos recursos para o desenvolvimento do programa no município. Ressalta-se que essas ações eram diretamente acompanhadas pela equipe da Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte, Unidade Gestora Microrregional - UGM do Programa na microrregião de Limoeiro do Norte¹⁸.

Já o município de Sobral, região norte do estado foi indicado por ser de médio porte, com aproximadamente uma população de 100.000 habitantes, onde a Cáritas Diocesana de Sobral realiza ações em articulação com outras entidades da sociedade civil em defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Em 2003 iniciou uma articulação do Fórum DCA Zona Norte, contudo a experiência do Fórum não foi consolidada. E, a experiência do OCA em Sobral, também não. Numa avaliação feita entender o porque da não consolidação da experiência, já que o município tinha um número significativo de entidades que trabalhavam diretamente com crianças e adolescentes, e portanto, deveriam ter interesse no tema, alguns fatores foram destacados:

Em Sobral, as coisas não acontecem, principalmente em si tratando de questionar o prefeito. Para o povo, o prefeito é bom, a cidade é bonita. Somos conhecidos com “Estados Unidos de Sobral”, ou a França do Ceará, com nossa Boulevard, o corredor da cidade. As instituições, associações comunitárias, em sua maioria, recebe repasse de recursos da prefeitura e quando se percebeu que a proposta era para além de um curso, tendo uma intervenção direta na gestão municipal, as coisas desandaram. Além de que, essas instituições estão mais preocupadas em “apagar o incêndio”, fazendo somente o acompanhamento direto a essas crianças e adolescentes, sem questionar muito o contexto em que elas vivem. Também, devemos reconhecer que a equipe técnica da

¹⁸ As microrregiões no Estado do Ceará tem a mesma divisão da CNBB, com 09 microrregiões.

Cáritas Diocesana teve limites no acompanhamento à experiência.

Soucorro Carneiro, agente da Cáritas Diocesana de Sobral.

Dessa forma, para o início da experiência em Ibicuitinga foram realizadas reuniões a comissão municipal pela vida no semi-árido para apresentação da proposta e a disponibilidade ou não do grupo assumir a experiência, ampliando seu raio de intervenção para além do programa P1MC e com outras representantes das organizações da sociedade civil que não compunham a comissão.

Em relatórios sobre essas primeiras reuniões ocorridas em março, abril e maio de 2005 destacamos a leitura que aquele grupo tinha sobre orçamento público e sobre a realidade de crianças e adolescentes na cidade:

O Orçamento Público é o planejamento das verbas do município aplicada para um determinado período nas prioridades: educação, saúde, moradia, lazer; é, controle do povo, o povo tem que ter o controle já que é para o povo; é que igual o salário, as pessoas distribuem de maneira priorizada e tem que dá pra tudo; veio para ser aplicado em determinado lugar e não é aplicada, a sociedade perde, pois é desviado; Quando não é bem aplicado, a sociedade “fica doente”. Ex: as ruas estão no escuro, às escolas não foi terminada e as crianças estudam em más condições. Onde não é bem planejado quem sofre é o povo; sobre o orçamento da saúde o conselho da saúde só aceita o que o que já vem pronto; no conselho da Criança e do adolescente, a secretaria de ação social convidou para discutir o orçamento da ação, e o conselho tinha que aprontar tudo rápido e quem acabou fazendo foi um contador; Desconhecimento das leis, porque é muito complicado; A presidente do conselho escolar só assinava os cheques, pediu para saber onde o dinheiro estava sendo aplicado, como não soube saiu do conselho; O compromisso deveria partir de dentro de casa, com a educação familiar. A sociedade também tem compromisso, pois esta tem o dever de denunciar o que acontece com as crianças e adolescentes; Tem que trabalhar em conjunto, a família e a sociedade; O compromisso é de procurar de início uma solução juntando pais, igreja, comunidade, prefeitura; Na comunidade está faltando oportunidade e a desigualdade social é um dos motivos da fragilidade;

Trechos do relatório da reunião com sociedade civil sobre projeto, 2005.

Ainda, de acordo com as descrições dos relatórios da época, o grupo se interessou na proposta e juntamente com as entidades presentes definiram alguns critérios para a participação e continuidade da ação: Formação prevista para 01 ano com teto de 30 pessoas, que devem saber ler e escrever. Contudo, o grupo trouxe a preocupação com as pessoas que não sabiam ler, e deveriam participar do processo. Sendo acordado que poderiam participar. Os/as participantes deveriam ser servidores, conselheiros de direitos, tutelar, comunidades, assentamentos, agentes de saúde. Os períodos dos encontros deverão ser uma vez ao mês durante dois dias. A Paróquia cede o espaço, a Cáritas e Cedeca alimentação e assessoria. As pessoas que moram nos distritos teriam ajuda de custo para transporte. Contudo, a grande expectativa era saber se haveria certificado. Sendo aprofundada a reflexão sobre participação e ressalvada que a experiência não era um curso, mas sim uma formação para intervenção nas políticas públicas.

3.2.2. Composição do Grupo OCA.



Foto 01: Grupo OCA em seminário sobre Participação Cidadã, nov – 05.

Nesse contexto, é importante quantificar e qualificar a composição desse grupo durante os períodos de 2005 a 2008. Dessa forma podemos compreender a necessidade de adequação da proposta ao perfil do grupo constituído, ao todo participaram do grupo

29 pessoas e atualmente esse grupo é composto por 17 pessoas. Vale ressaltar que os dados coletados, farão menção ao grupo de 29 pessoas.

Tabela 01: tabela sobre a participação quanto ao sexo e faixa etária – nº. absolutos 2005-2008.

Sexo		Faixa etária			
Masculino	Feminino	Adolescente (12 a 17 anos)	Jovem (18 a 24 anos)	Adulto (25 a 59 anos)	Idoso/a (acima de 60)
13	16	08	09	08	04

Analisando a composição do grupo por faixa etária e sexo, observamos o quanto é significativo o equilíbrio entre sexo e a segmentação por faixa etária. Ressalta-se que a maior participação é de adolescentes e jovens, representando 58,6 % do total. E, um dado que nos chama atenção é a participação de pessoas idosas num processo de monitoramento de orçamento público, onde esse percentual é de 13,8%. Nesse conjunto, a menor idade é de 12 anos, sendo 02 meninas, e a maior é de Seu Benigno, um agricultor de 76 anos. Assim, podemos concluir que monitorar o orçamento criança e adolescentes interessa a todas as gerações, prioritariamente, aos sujeitos dessa história. E, que a troca de saberes geracionais é um importante fator que qualifica o debate. Ressalta-se que não há a participação de crianças, pois, no formato da metodologia desenvolvida, acredita-se que as mesmas não se sentiriam integrantes do processo.

Desde criança trabalhei no roçado com meu pai. Trabalho duro de sol a sol... Não sabia o que era brincar naquele tempo. Não me queixo, nem me envergonho do que vivi, mas quero uma vida melhor para essa menina aqui. Nesse grupo, aprendi que eu posso lutar pelos meus direitos e pelo deles. Que não preciso ficar só em casa deitado numa rede porque já sou velho. Aqui tenho com quem conversar e dizer o meu pensamento sobre as coisas da vida.

Seu Benigno, 76 anos, agricultor.

Tabela 02: tabela sobre a participação quanto à escolaridade e representatividade – nº absolutos
2005-2008.

Escolaridade				Representatividade				
Analfabeto Funcional	Ensino fundamental	Ensino médio	Nível superior	Estudante	Igrejas	sindicatos	comunidades	outros
01	13	11	04	13	04	02	04	06

Ao analisarmos a tabela 02 podemos observar que há uma concentração no que se refere a escolaridade no ensino fundamental e médio, representando 82,76 %. Isso se dá pela maioria da composição do grupo ser de adolescentes e jovens ainda estudando. Vale ressaltar que o número de analfabetos até 2006 era de 02 pessoas, caindo para 01 em 2007, pois D. Maria do Carmo, 65 anos, voltou a estudar e aprendeu a ler e escrever. Acrescentemos a essa análise que o número de pessoas com nível superior é referente a 02 religiosas, 01 assistente social e 01 professora. Acreditamos que esse número poderia ser maior devido na cidade não haver educação superior. Esta somente acontece na cidade de Quixadá, distante 50 km, sendo uma Faculdade Católica particular.

Estou no grupo desde o começo. Vejo que agora conheço os meus direitos. No começo não entendia nada, acho que era porque eu não sabia ler, mas depois me interessei em estudar de novo e aprendi ler e a escrever. Mas, vejo que a prefeitura ainda não quer fazer o orçamento participativo e isso é ruim pra gente. Também antes no grupo tinha muita briga porque ou era Caboré ou Gavião e agora a gente se junta.

Maria do Carmo, 65, agricultora.

Já em relação à representatividade a maioria é estudante, representando 44,8% , já analisada anteriormente. É necessário observar que outros são relativos às pessoas que representam o Conselho Tutelar, Agentes de Saúde. As comunidades representadas são os distritos, como Antônio Pereiro, Muquém, Jardim e Lagoa dos Bois.

As comunidades que tem mais participação é as de Muquém e jardim. Lá eu e a Val somos representantes. Lá ainda falta

muita coisa, principalmente a questão da terra e da manutenção do açude. No orçamento vimos que não se tinha dinheiro pra isso. Então, a comunidade se organizou e em parceria com a Cáritas Diocesana e a Embrapa fizemos o projeto dos agentes ambientais. E, depois pressionamos a prefeitura pra construir uma cisterna calçadão na escola, através da emenda que fizemos.

Francisco Alessandro, 29,
liderança comunitária Jardim.

As Filhas da Caridade do Sagrado Coração de Jesus, está na cidade desde 1995 fazendo trabalhos sociais e religiosos com as comunidades. Vemos que o povo organizado é a grande vontade de Deus. Que devemos agir para que essa vontade se realize, darmos as mãos as Igrejas, comunidades para amparar em seus direitos os mais necessitados.

Irmã Josinalva, religiosa.

3.2.3. Metodologia e Conteúdos desenvolvidos.

O grupo juntamente com as assessorias construiu um programa de formação, baseada na metodologia do orçamento criança, onde, reunindo-se mensalmente e tratando de temas como: Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas. A Metodologia também foi fundamentada na educação popular, crítico-reflexiva, relacionando teoria e prática, através de uma formação modulada:

Primeiro Módulo: Análise de Conjuntura; Diagnóstico da realidade das instituições;

O módulo consistiu em análise de conjuntura nacional e estadual e um olhar sobre a realidade das entidades presentes na cidade.

Segundo Módulo: Diagnóstico Realidade do Município; I – Seminário Municipal: “Articulação das Forças Sociais e a Realidade do Município”



Foto 02: Seminário

O grupo construiu o diagnóstico da cidade, com pesquisas de campo, entrevistas, coletas de dados oficiais e conseguiram fazer um grande diagnóstico da cidade, apontando seus problemas e potencialidades em diversas áreas como saúde, educação, agricultura, saneamento, segurança pública, geração de emprego e renda, meio-ambiente, etc. Certos de que aquele material produzido era de interesse público, de toda a população ibicuitiguense, definiram realizar um grande seminário para validação do diagnóstico e ouvir o que a população indica como dificuldades e propostas para cada área. Assim, iniciou-se outra forma de controle social, através da mobilização da sociedade que contou com a participação de mais de 250 pessoas, após 05 meses de articulação do grupo.

Como resultado dessa ação, o grupo produziu uma carta aberta a sociedade (anexo 01), socializando as propostas do seminário, dentre elas a demanda do **Orçamento Participativo**. Outra forma de controle social para radicalização da democracia como aponta Avritzer (2003). E, esse documento foi entregue à Câmara Municipal, através do uso da tribuna livre. Sendo essa o primeiro momento do grupo junto ao legislativo.

Terceiro Módulo: Estudo Ciclo Orçamentário – PPA; LDO; LOA; Análise de Conjuntura; Estudo sobre os direitos de crianças e adolescentes, Estatuto da Criança e do Adolescente e Realidade da educação.

O grupo conheceu o ciclo orçamentário, fazendo uma relação com os direitos de crianças e adolescentes.

Quarto Módulo: Estudo e Aprofundamento LOA/2006: Estudo aprofundado da LOA 2006 de forma didática e participativa.

Quinto Módulo: Aprofundamento Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) para 2007; Estudo da Lei Orgânica; Processo de Eleição do Conselho Tutelar; Estudo sobre Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes; Produção de análise e propostas para a Câmara Municipal; Emendas a LDO – 2007.

Nesse módulo destacamos a definição de uma componente do grupo a candidatar-se as eleições do Conselho Tutelar, focando, especialmente na divulgação sobre o papel e atribuições do mesmo. A candidata a função perdeu por 04 votos. Outro fator que merece destaque foi a elaboração das emendas, perfazendo um total de 09 propostas, após análise do grupo sobre a PLDO 2007. As emendas eram relativas aos direitos de crianças e adolescentes, bem como a supressão as contribuições para a Associação dos Prefeitos, Vereadores e Primeiras Damas. Nesse ponto, o grupo que até então não tinha se confrontado diretamente com os poderes legislativo e executivo, recebeu várias críticas dos mesmos, desqualificando a ação do grupo e caracterizando-a como ação política partidária.

Vale ressaltar que alguns membros do grupo sofreram represálias, como ameaças de transferências nos cargos públicos que ocupavam. Entretanto, essa situação também chamou a atenção da sociedade em geral para entender a ação desse grupo. Nesse período, algumas pessoas participantes do grupo afastaram-se e não retornaram. Sobre as emendas, as que eram relativas a supressão das contribuições foram rejeitas, e a grande vitória, foi a aprovação da emenda que versava sobre a realização do Orçamento Participativo.

Sexto Módulo:

Acompanhamento às emendas aprovadas pela Câmara; Elaboração de proposta de Orçamento Participativo; Oficina de comunicação em rádio e realização de programas semanais; Audiência com Prefeito.

O grupo dedicou-se a estudar as propostas de Orçamento Participativo, de cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte e Icapuí no Ceará, para apreendê-las e adequá-las a realidade de Ibicuitinga. Construindo uma proposta metodológica para a cidade, sendo apresentada ao Prefeito, em audiência com o mesmo. Contudo, as emendas foram aprovadas pelo legislativo e não executadas pela gestão municipal.

Durante esses anos, o grupo se consolidou denominando-se Grupo de Mobilização e Formação para Articulação de Políticas Públicas de Ibicuitinga, realizando ações de formação tanto internas, contando com nossas assessorias, como ampliando para oficinas em comunidades das quais participam, priorizando a temática da participação social, onde os(as) participantes do grupo iam facilitá-las. Nesse contexto, realizou-se o segundo seminário centrado em apresentar o Orçamento Público aprovado para 2007, fazendo o exercício com os 200 participantes de refletir sobre as prioridades do orçamento público municipal com as necessidades das comunidades.

Por fim, no intuito de que o legislativo e executivo se pronunciassem sobre a falta de vontade política do poder público em realizar o Orçamento Participativo, pressionou-se para a realização da primeira audiência pública no município, que completava 18 anos de emancipação política. Por fim, verificando-se que a gestão municipal não iria realizar o Orçamento Participativo pelo segundo ano consecutivo após aprovação pelo legislativo, o grupo entrou com uma representação no judiciário contra a Prefeitura Municipal de Ibicuitinga. É importante afirmar que estes processos tiveram uma boa participação de pessoas da sociedade civil que não compunham o grupo, mas identificava-se com as causas. Neste ano, após a análise do grupo da PLDO 2009 e da elaboração de emendas, apresentadas em audiência pública, a segunda da cidade, suscitando a Câmara de Vereadores a fazer uma discussão da mesma com a sociedade. Fato bastante inovador e infelizmente vexatório para o poder legislativo

municipal, que observamos, ainda não compreender o que se constitui o ciclo orçamentário.

Outra ação desencadeada nesse processo do grupo, foi de uma ação direta junto a crianças e adolescentes de uma comunidade da cidade, próxima a rodovia estadual. Onde os membros do grupo revezam-se para a realização de oficinas sócio-educativas com as crianças e adolescentes. Pois, o grupo definiu que deveriam realizar ações de controle social e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

3.3. AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Descrevendo o processo do exercício do controle social das políticas públicas por um grupo da sociedade civil, numa cidade do interior do estado do Ceará, conseguimos refletir sobre os limites e possibilidades da radicalização da democracia, através da relação sociedade civil, Estado e Espaços Públicos, como aponta Dagnino (2002).

Como possibilidades, podemos citar através da experiência que a junção entre o saber científico, acadêmico e a educação popular podem, e devem se complementar, pois, utilizando-se de técnicas da educação popular pessoas analfabetas, como é o caso de Seu Benigno, que faz toda uma leitura crítica do orçamento destinado a agricultura familiar em contraponto a altos investimentos na construção de açudes particulares. Assim, cai-se por terra, todos os discursos que afirmam que entender orçamentos públicos é para técnicos, pessoas de nível superior.

Outro resultado positivo foi que a partir da articulação do grupo, as crenças dos próprios participantes mudaram. Não acreditavam que podia existir ação política, sem ser política partidária (na cidade, todas as pessoas pertencem a grupos de famílias que se alternam na gestão municipal, inclusive os/as participantes do grupo) foi sendo desmistificada. No início as discussões sempre recaiam na política partidária e o grupo

se dividia, hoje, o grupo já se considera grupo com identidade política não-partidária. Sendo um avanço significativo, em cidades cercadas pelos currais eleitorais, onde a população via no grupo um “grupo de oposição”, mas hoje, pessoas já reconhecem essa identidade política.

Possibilidade de mobilização social que a partir da articulação do grupo, a cidade fortaleceu e inseriu a dimensão de lutas mais amplas, de temas nacionais, como Plebiscito da Vale do Rio Doce, Assembléias Populares, Luta contra a Transposição do Rio São Francisco, Rebaixamento da Idade Penal, por exemplo.

Outro fator positivo foi o da participação, o medo de participar foi superado, tendo mais pessoas com curiosidade em saber e intervir na realidade do município, produzindo proposta de políticas públicas para a gestão municipal.

Como limites, trazemos o da qualificação técnica para os próprios agentes públicos, como vereadores(as), secretários(as) municipais e o próprio gestor, e a burocratização do aparelho estatal mesmo em cidades de pequeno porte. Por muitas vezes, via-se o quanto são carentes de informação, desinformados sobre os trâmites, as legislações. Era necessário, primeiro pessoas do grupo descreverem por completo um tema, praticamente dando aulas, para saberem do que se tratava. Assim, percebeu-se uma sociedade civil organizada e com saber faz muita diferença, mas é vista logo como inimiga, acirrando ainda mais a natureza conflitiva das relações, a nosso favor.

Outro limite que presenciamos foi o da cooptação e ameaça de representações da sociedade civil pelo Estado, pessoas do grupo que se destacavam, na fundamentação de suas críticas logo eram convidadas a fazer parte do quadro do executivo municipal, bem como aquelas que já o pertenciam, logo recebiam “recados” (as vezes com afastamento de local de trabalho) para deixarem de “conversas”. Portanto, o grupo sofreu com diminuição de participantes, que hoje cerca o número de 17.

Por fim, percebendo que todo esse processo vivenciado na cidade de Ibicuitinga é visto como algo bastante inovador e diferente, pois, como em muitas cidades do interior do Estado do Ceará, a política é fundamentada em práticas assistencialistas, clientelistas e paternalistas. A sociedade não se reconhece como partícipe do processo democrático. E, durante esse período de cerca de três anos essa relação Estado e Sociedade começou a sofrer alterações, reafirmamos a necessidade de construirmos e participarmos de espaços públicos de controle social, a fim de que a radicalização da democracia aconteça efetivamente. E, como Avritzer(2003) afirma que a luta pela democratização do Brasil desenvolveu-se fundamentalmente em âmbito local, continuamos acreditando que a radicalização da democracia também deve desenvolver-se em âmbito local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho percebemos que o exercício da democracia participativa é possível, principalmente no que se refere a utilização de outros mecanismos de participação dispostos na Constituição Federal de 1988. Reforçando a argumentação da necessidade de investir na qualificação do discurso e intervenção das forças constitutivas da sociedade civil, em âmbito local, pois, é mais fácil de perceber os resultados concretos desse monitoramento das políticas públicas.

Também concluímos ao longo desse processo que o monitoramento das políticas, pode e deve ser feito por qualquer cidadão ou cidadã, independente de seu sexo, faixa etária, grau de escolaridade, ou ocupação. Na verdade, o que se faz necessário é a pessoa ter busca por conhecimento, seja popular ou científico, pois, lembrando Foucault “Saber engendra poder” . E, as mudanças, ou melhor, conquistas desse processo, não são somente de ordem política ou estrutural, mas também, pessoal. Percebemos que quando as pessoas se sentem participantes dos processos decisórios, sua auto-estima é elevada, considerando-se protagonistas desses movimentos.

E, sobremaneira, a constatação que o Orçamento Criança e Adolescente, ainda não é uma prioridade absoluta na destinação dos recursos como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente em Ibicuitinga, nem no Estado do Ceará e no Brasil de uma maneira geral. Tendo acentuado, nos últimos anos, a violação de direitos desse segmento populacional, por omissão do Estado.

Outro aspecto que deve ser destacado é a inoperância e falta de conhecimento dos poderes executivos, legislativo e judiciário no que se refere à legislação orçamentária. Ressalta-se o papel do poder judiciário de intervenção nessas questões, mesmo quando acionado, não consegue dar respostas para a efetivação dos dispositivos constitucionais.

Por fim, a solidariedade e os vínculos formados no desenvolvimento de processos de controle social das políticas públicas, vão para além dos políticos. Vínculos afetivos são estabelecidos e uma rede de amizade é formada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMMAN, Safira Bezerra. **Participação Social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1977.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina**. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 4, 2004, pp.703 a 728.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Revista Lua Nova*. *Revista de Cultura e Política*: CEDEC, nº 39, p. 149 a 174., 1997.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. Coleção Primeiros Passos. 8ªed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição Da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998: atualizada até a emenda constitucional nº43 de 16-04-2004. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

_____. Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente.

CARNOY, Martín. **Estado e Teoria Política**. 3ªed. Campinas, SP: Papirus, 1990.

CARTILHA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PÚBLICO. Fortaleza: Konrad Adenauer, [s/d].

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação Social no Brasil Hoje**.n.2, São Paulo: Polis papers, 1998.<http://www.polis.org.br/publicações/papers/1998.html>.

CEARÁ, Assembléia Legislativa. **Orçamento Público: Planejamento, Execução e Controle**. Fortaleza, CE: Fundação Demócrito Rocha, 2003.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. **Convite à Filosofia**. 12ªed. São Paulo: Ática, 2002

COSTA, Antônio Carlos Gomes. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município**. São Paulo: Malheiros, S/D, (coleção direitos da criança, nº. 01).

COUTINHO, Carlos Nelson. **Fontes do Pensamento Político: Gramsci**. Porto Alegre: L & PM, 1981.

DAGNINO, Evelina. 2002. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FEDDOZI, Luciano. **Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual**. In. FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline(orgs). Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento Participativo. Petrópolis. RJ: Vozes, 2002.

GOLSALVES, Elisa Pereira. **Iniciação à Pesquisa Científica**. São Paulo. SP: 8ª ed. Alínea, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em www.ibge.org.br/cidades

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE): **Perfil Básico Municipal – Ibicuitinga**. Governo do Estado do Ceará, 2005.

MAIA, Marilene (org). **Políticas Sociais para um novo mundo necessário e político: 1º Seminário Balanço e Perspectivas das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual**. Porto Alegre, RS, Cadernos Ideação, 2002.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A roda dos expostos e a criança abandonada no Brasil**. In: FREITAS, Marcos Cezar (org.). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997.

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de. VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa Educacional: o prazer de conhecer**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, UECE , 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Rio de Janeiro. Vozes, 1999.

PÁDUA, Elisabete Matallo de. **Metodologia da Pesquisa: Abordagem Teórico-prática**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Papirus, 2003.

PATEMAN. Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDRINE, Dalila (org.). **Políticas Públicas: Controle Social e Mobilizações Cidadãs**. Brasília: Cáritas Brasileira, 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Estado, Regulação Social e Controle Democrático**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; POTYARA, Amazoneida Pereira Pereira (org). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Td. Angelina Peralva. 5ªed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, de Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. 30ªed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Orçamento Municipal: a participação da sociedade civil na sua elaboração e execução.** Brasília: Inesc, 1996.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. 2002. **A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade.** In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, p. 105-142.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Eleições 2004.** Disponível em www.tre-ce.gov.br/tre/eleicoes/eleicoes2004/resultados em 20/10/04

VELASCO, Alejandra Meraz. **De olho no Orçamento Criança – atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público.** São Paulo, Fundação Abrinq, 2005.

ANEXOS

ANEXO 01: “CARTA ABERTA A SOCIEDADE DO MUNICÍPIO DE IBICUITINGA”

O grupo de Mobilização e Formação para Articulação de Políticas Públicas de Ibicuitinga é uma articulação que estuda e analisa o Orçamento Público do município, visando a participação popular e a efetivação dos direitos de toda a comunidade, em especial de crianças e adolescentes.

Esta articulação nasceu do Projeto Orçamento Criança e Adolescente, através da parceria do Centro de Defesa da Criança e Adolescente - CEDECA - Ceará e CÁRITAS BRASILEIRA (Regional Ceará e Diocesana de Limoeiro do Norte) que desenvolvem um trabalho para o cumprimento dos direitos garantidos em lei, a partir da fiscalização do Orçamento Público.

O município de Ibicuitinga foi convidado a participar do projeto OCA (Orçamento Criança e Adolescente) por possuir uma organização e mobilização popular feita pela *Comissão Municipal pela Vida no Semi-Árido* que atua há alguns anos no município.

As atividades do grupo tiveram início com os estudos no início de junho de 2005 com a realização de uma pesquisa *sócio-político-ambiental*, visando diagnosticar a realidade do município no *período de julho a outubro de 2005*. Com o objetivo de apresentar o resultado desse trabalho, discutir e elaborar propostas para superação dos principais desafios detectados foi organizado no dia 15 de novembro de 2005, na escola Enéas Ferreira Nobre, um Seminário com o tema: “**Articulação das Forças Sociais e a Realidade do Município**”, que contou com a participação de vários segmentos da sociedade com aproximadamente 250 pessoas.

Além dos objetivos acima citados, nosso propósito era mobilizar a participação popular na busca de direitos comuns; conhecer o Orçamento Público do município de Ibicuitinga; despertar o interesse popular na elaboração e aprovação do Orçamento Público; e reunir o povo para discutir a cidade.

De acordo com as pesquisas realizadas, percebemos que as áreas de educação, saúde, segurança, emprego e renda e água estavam muito a desejar, por isso foram temas escolhidos para serem trabalhados no seminário.

A Sociedade de Ibicuitinga apresentou no Seminário muitas contribuições, refletindo e elaborando para cada uma das temáticas as dificuldades e propostas de melhorias que aqui apresentamos:

1. EDUCAÇÃO

➡ Dificuldades:

- Água de má qualidade;
- Falta de combustível nos transportes escolares que acaba atrapalhado o ano letivo;
- Falta de merenda escolar;
- Falta de compromisso dos pais em acompanhar os filhos na escola;
- Compra de merenda fora do município.

➡ Propostas:

- Fazer a compra de merenda escolar no próprio município, através dos produtos da agricultura familiar;
- Criação de hortas nas escolas para ser usada na merenda escolar;
- Prestação de contas dos conselhos escolares expostos para a população;
- Educação física com a prática de outros esportes, além do futebol;
- Compra de material adequado para práticas esportivas diversas.

2. SAÚDE

➡ Dificuldades:

- Ausência de Hospital no município;
- Constante falta de combustível para os carros do Programa Saúde da Família;
- Irregularidades nos plantões médicos;
- Dificuldades no atendimento dos pacientes quando transferidos para outras unidades de saúde fora do município.

➡ Propostas:

- Mudar a referência do atendimento para onde são transferidos os pacientes;
- A Secretaria de Saúde deverá trabalhar de forma intensiva para superação dos problemas da saúde;
- Garantir o combustível para atender as necessidades do Programa Saúde da Família.

3. EMPREGO E RENDA

➡ Dificuldades:

- Falta de incentivo a qualificação profissional para a população;
- Maioria da população com baixo nível de escolaridade;
- Falta de oportunidade para o Primeiro emprego;
- Atraso salarial no funcionalismo público;
- Burocracia na captação de recursos;
- Falta de estrutura para receber indústrias.

➡ Propostas:

- Fazer um mapeamento da situação do emprego e renda do município;
- Investimento na agricultura familiar com acompanhamento técnico;
- Investimento no beneficiamento do caju.

4. SEGURANÇA

➡ Dificuldades:

- Não existe policiamento nos distritos, aparecem apenas quando há ocorrências.
- Ausência do poder público.
- Frequente falta combustível para a viatura da polícia militar;
- Falta de apoio do gestor municipal e da comunidade em geral.

➡ Propostas:

- Melhores condições de trabalho para a polícia;
- Apoio para o funcionamento do conselho tutelar;
- Palestras nas escolas a respeito de drogas, violência e exploração sexual;

- Projetos que possam diminuir a desigualdade social no município, ou seja, tornando uma sociedade mais igual.

5. ÁGUA

☞ Dificuldades:

- Falta de tratamento da água da adutora e demais;
- Falta de acesso a água em algumas comunidades;
- Poluição da água dos açudes e da adutora;
- Descaso público.

☞ Propostas:

- Realizar o tratamento de água da adutora;
- Conscientizar a população ao não desperdício de água.
- Ampliação da adutora;
- Apoio à comissão municipal na construção das cisternas do Programa de 1 Milhão de Cisternas de Placas;

O Grupo percebeu que é necessário articular a sociedade para participar efetivamente da gestão pública, propondo, acompanhando e exigindo políticas públicas para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs de Ibicuitinga, nesta perspectiva propomos que seja incorporada a gestão municipal o ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, com a efetiva participação popular, bem como a prestação de contas de forma pública a ser apresentada num período de dois em dois meses.

Esperamos que os senhores gestores possam executar seu papel e tomem providências cabíveis de acordo com algumas dificuldades e propostas para nosso município aqui apresentadas.

Diante do exposto, e como fruto de uma ampla discussão com a sociedade, encaminhamos estas propostas e reflexões para que sejam analisadas e consideradas pelos senhores gestores municipais na imediata execução das políticas para garantia desses direitos que estão sendo negados.

Na certeza de que estamos exercendo nossos deveres de cidadãos e cidadãs, colaborando com a gestão pública democrática e para garantia de nossos direitos, nos fortalecemos quando construímos juntos caminhos legítimos de uma participação popular direta.

Ibicuitinga, abril de 2006.

ANEXO 02: PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM IBICUITINGA - ANO 2007.

ELABORADA PELO GRUPO DE MOBILIZAÇÃO E FORMAÇÃO PARA ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE IBICUITINGA.

Excelentíssimo Sr. Prefeito e Secretários(as),

Acreditamos ser um momento histórico para a cidade de Ibicuitinga o período no qual estamos vivenciando: a sanção do Sr. Prefeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no qual foi inserida pela Câmara de Vereadores a emenda que trata da realização do Orçamento Participativo em Ibicuitinga.

É importante nos apresentarmos e pontuarmos alguns momentos desse grupo, para percebermos a necessidade e legitimidade da participação popular em nossa cidade, no intuito de contribuir para que os(as) Ibicuitiguenses tenham a possibilidade de construir uma gestão democrática e participativa que tanto desejamos.

O Grupo de Mobilização e Formação para Políticas Públicas de Ibicuitinga surgiu em março de 2005, em parceria com Cáritas Brasileira Regional Ceará/Diocesana de Limoeiro do Norte e CEDECA Ceará, com o objetivo de garantir a prioridade absoluta de crianças e adolescentes no orçamento público, influenciando o processo orçamentário, monitorando e dando visibilidade a execução orçamentária, enfim, entender e intervir no orçamento público de nossa cidade.

Para tanto, o grupo dedicou-se inicialmente a conhecer esta realidade, e realizou durante vários meses um diagnóstico de nosso município sobre diversas áreas, a exemplo da saúde, educação, assistência social, emprego e renda, como outras. Sabendo que esse conhecimento adquirido deveria ser compartilhado e debatido com a sociedade em geral, realizamos um seminário, em novembro de 2005 com o tema “**Articulação das Forças Sociais e a Realidade do Município**”, onde participaram mais de 250 pessoas que conheceram essa realidade e apontaram desafios e propostas para as áreas abordadas. Como resultado desse intenso processo de discussão, foi elaborada a “**Carta Aberta a Sociedade do Município de Ibicuitinga**” onde fora apresentado o resultado de seminário e propondo que fosse incorporado a gestão municipal o **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - OP**. Ressalta-se que esta carta foi entregue a Vossa Senhoria, a Câmara de Vereadores e a população em geral.

Assim, iniciamos o ano de 2006 na perspectiva de aprofundar o estudo sobre orçamento, entendendo e analisando a peça orçamentária. Na análise do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária 2007 percebemos a necessidade de algumas alterações e sugerimos a Câmara de Vereadores, pois não poderíamos entrar com um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, já que a Lei Orgânica de Ibicuitinga só admite que propostas de lei sejam elaboradas pelo executivo ou legislativo municipal, a apreciação de 09 emendas classificadas como supressivas, modificativas e aditivas. Fato este inédito no município e de grande conquista para a sociedade, pois neste momento foi aprovada dentre as emendas a que trata da realização do Orçamento Participativo, e, por conseguinte sancionada por Vossa Senhoria.

É importante destacar o quanto essa conquista é valiosa para o município, em especial para a sociedade que tem pela primeira vez, a oportunidade de definir o direcionamento das políticas públicas de Ibicuitinga e as prioridades para o ano de 2007. Para a gestão municipal destacamos a importância do marco que se instala na perspectiva da gestão participativa e democrática como prevê a Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã.

Sabemos que alguns elementos são imprescindíveis na realização do OP, como vontade política da gestão municipal, sensibilização da população para o engajamento nas atividades de planejamento, ampla divulgação para que a população conheça o processo de construção do OP, forte mobilização social em todas as etapas e a participação de todos os segmentos sociais do município.

Portanto, convictos(as) da necessidade urgente de se iniciar um processo participativo de discussão e elaboração do Projeto da Lei Orçamentária Anual 2007, que aqui denominamos: **Orçamento Participativo 2007**, junto as comunidades (sede e distritos), vimos através desta Audiência apresentarmos uma proposta que consideramos viável e exeqüível até o mês de dezembro/07, onde a proposta consolidada deverá ser encaminhada pelo Exmo. Sr. Prefeito e apreciada pela Câmara de Vereadores.

Assim sendo, propomos algumas etapas para elaboração do Orçamento Participativo 2007:

1. Audiência pública com o Prefeito e secretários

- Discussão sobre a proposta de implementação do OP na cidade com a participação popular.
- Participantes: Prefeito, secretários(as), sociedade civil
- **Período: final de setembro;**

2. Construção do OP

- Planejar em linhas gerais a metodologia, a forma para a construção do OP;
- Formar equipe do OP envolvendo representantes das diversas secretarias e gabinete do prefeito para animar o processo de construção do OP junto às regiões;
- Descentralização dos debates em regiões (distritos e sede) para sensibilizar sobre OP;
- **Período: 1ª quinzena de outubro/06.**

3. Divulgação e Mobilização:

- Esta etapa será a divulgar o que é o OP e realizar processos formativos (reuniões, oficinas) nas comunidades sobre o OP;
- Divulgação/mobilização em rádios, carros de som, planfetos esclarecendo o que é o OP e a importância da participação nas etapas;
- Reuniões e assembleias comunitárias para formação e sensibilização do OP;
- Divulgação do Calendário das plenárias do OP;
- **Período: 2ª quinzena de outubro/06.**

4. Reuniões com a população:

- As reuniões com a população têm o objetivo de favorecer debate sobre orçamento e acontece em 03 espaços:
- **Plenárias comunitárias:** pessoas exercem o direito de participar diretamente das decisões sobre os investimentos públicos. Nestas reuniões deve-se levantar as demandas das comunidades, discutir as prioridades locais e escolher os(as) representantes que irão encaminhar as decisões locais para à Plenária Regional. Para cada 10 participantes nas plenárias comunitárias, elege-se 01 representante para a Plenária Regional, devendo ter no mínimo 04 representantes por plenária comunitária realizada.
- **Participantes:** lideranças comunitárias, sindicalistas, igrejas, ONGs, mulheres, crianças, adolescentes, jovens, estudantes, idosos(as), organizações rurais.
- **Período:** 1ª semana de novembro/06.

5. Plenárias Regionais

- Nessas reuniões participam todos(as) representantes das plenárias comunitárias, agora divididos por regiões eleitos(as) com os objetivos de discutir as prioridades levantadas, discutir os critérios de distribuição de recursos e necessidades da região, eleger as prioridades regionais, discutir os custos das demandas e eleger os representantes regionais para o Conselho ou Fórum do OP;
- Participantes: representantes das plenárias comunitárias. Cada Plenária regional deverá eleger 04 representantes para compor o Fórum Municipal;
- **Período:** Novembro/06.

6. Fórum Municipal do Orçamento Participativo

- O Fórum do OP é o espaço de debate entre os(as) representantes escolhidos(as) nas plenárias comunitárias e regionais, o poder público (vereadores(as), secretários(as), conselheiros(as)...) e outros setores sociais. É neste espaço que deve ser feito a negociação com o poder público de acordo com as demandas e prioridades que vinham das plenárias.
- Participantes: delegados(as) regionais, representante da Câmara municipal e do executivo.
- **Período:** 1ª quinzena de dezembro

ANEXO 03: CARTILHA PRODUZIDA PELO GRUPO PARA AUDIÊNCIA PÚBLICA: Participação Popular no Orçamento Público.

Apresentação

O Grupo de Mobilização e Formação para Articulação de Políticas Públicas de Ibicuitinga, formado desde março de 2005, tem o objetivo de Estudar, Analisar, Monitorar e Intervir no Orçamento Público de nossa cidade. Pois, acreditamos que somente com a participação da sociedade civil, ajudando a definir como os recursos públicos devem ser utilizados é que poderemos ter uma cidade melhor. A população reconhece quais as principais áreas que devem ser priorizadas, como saúde, educação, agricultura, dentre outras.

Nesses 02 anos de existência, o grupo realizou várias ações, dentre elas o I Seminário de Articulação das Forças Sociais de Ibicuitinga, onde apresentamos o diagnóstico do município e o Orçamento Público para ser gasto em 2006. Contamos com a participação de 250 pessoas, que resultou na carta Aberta a sociedade de Ibicuitinga, com as propostas da população sobre o orçamento, que encaminhamos a Prefeitura e a Câmara de Vereadores.

Para garantir que as propostas saíssem do papel, tivemos reuniões com Prefeito e Câmara de Vereadores, e elaboramos emendas para garantir algumas propostas no Orçamento de 2007. Dentre elas, a realização do Orçamento Participativo, onde toda a população deveria participar e definir como poderia ser gasto o dinheiro do município. Para nós, essa foi a vitória mais importante, mas, acabou não sendo colocada em prática pela prefeitura.

No dia 01 de maio de 2007 realizamos o II Seminário de Políticas Públicas com a participação de 189 pessoas adultas, ademais das crianças e adolescentes. Como resultado desse Seminário, tivemos várias reivindicações, denúncias e sugestões feitas pela população participante, algumas delas foram resumidas em moções e toda a discussão do Seminário foi organizada em um Relatório, o qual foi entregue a Câmara Municipal e ao Ministério Público. Neste relatório o grupo do Seminário solicitou a realização de uma Audiência Pública para discutir pontos de denúncia e reivindicação da população, no que concerne ao Orçamento Participativo e as discrepâncias na execução orçamentária de 2006 do município de Ibicuitinga. O ofício de solicitação de audiência foi entregue a Câmara Municipal no dia 18 de junho para realizar a audiência no dia 13 de agosto. Não havendo nenhuma resposta resolvemos apresentar estes fatos ao Ministério Público oficialmente no dia 31 de junho e usamos a Tribuna Livre da Câmara Municipal no dia 13 de agosto, exigindo a realização desta audiência para o dia 21 de agosto.

Esperamos que esta Audiência seja um passo importante na concretização de uma cidade democrática, onde as pessoas possam participar ativamente nas decisões da cidade e decidir o destino do Orçamento Público.

Conheça para poder Participar...

1. O que é Orçamento Público?

Significa o **Planejamento**, a organização, a previsão dos recursos públicos arrecadados e uma competente utilização dos recursos na realização dos serviços públicos sociais, de acordo com suas prioridades. É, portanto, o instrumento básico, essencial, da utilização do dinheiro público.

1. De onde vem o dinheiro do Orçamento Público?

O dinheiro do Orçamento Público vem dos impostos, taxas, tributos e contribuições pagos pelo povo, **NÓS**. Exemplo: em todas as mercadorias (alimentos, roupa, calçados, eletrodomésticos) pagamos o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). As taxas de água e luz (quando são serviços do Estado), o IPTU, IPVA, como outros. Também a Prefeitura recebe recursos estaduais e federais para compor seu orçamento. A isso, damos o nome de **receitas, isto é, o que o município consegue arrecadar**.

2. Em que esses recursos podem ser gastos?

Os recursos podem ser utilizados para atender as necessidades da população de modo geral, como no atendimento aos serviços públicos e programas sociais: saúde, educação, assistência, trabalho... Também existem gastos de pagamento de salários, encargos e dívida, esses gastos devem ser feitos de maneira planejadas e distribuídos durante o ano, deve está de acordo com o que foi Planejado. A isso chamamos de Execução Orçamentária, ou melhor, o que foi executado.

3. O povo pode decidir como esse dinheiro deve ser gasto? O que priorizar?

Com certeza!!! Em nossa Constituição Federal, diz que toda pessoa pode e deve participar das decisões de sua cidade. Devemos discutir qual cidade queremos e quais as áreas que devem ser vir em primeiro lugar. A isso chamamos de Orçamento Participativo (*lembra de nossa emenda?*).

4. Como podemos participar?

Para isso é necessário que as comunidades se organizem para fazerem escolhas que possam beneficiar a todas as pessoas e não somente a alguns. Outra forma de participação é na definição das leis, isto é, o povo pode elaborar projetos de leis para serem apresentados aos vereadores que eles possam votar. Isso é Lei!!! **Mas, em nossa cidade é diferente?!** A Lei da Cidade (Lei Orgânica) diz que somente o Prefeito ou os vereadores pode apresentar projetos de lei. E nós? Por que não? Já que a Lei maior do Brasil diz que sim. Para transformar isso, devemos nos organizar e reivindicar nossos direitos, alterando a Lei de Ibicuitinga. Essa é nossa luta também.

5. Algumas informações sobre o Orçamento Público de Ibicuitinga.

Quadro comparativo de Funções (áreas) entre o que foi gasto em 2006 e o que foi planejado para 2007.

Função	Execução 2006	Orçamento 2007
Educação	3.826.953,36	3.899.800,00
Saúde	2.615.288,68	2.140.500,00
Administração	1.116.878,65	1.195.500,00
Assistência Social	837.125,44	693.500,00
Agricultura	306.168,08	587.000,00
Transporte	496.787,40	550.000,00

Urbanismo	1.088.225,14	503.700,00
Saneamento	709.619,20	484.100,00
Legislativa	349.317,22	460.000,00
Desporto e Lazer	67.156,81	332.320,00
Encargos Especiais	246.123,72	261.000,00
Reserva de Contingência	-	250.000,00
Habitação	202.464,43	100.000,00
Trabalho	57.457,49	86.000,00
Cultura	41.646,07	62.600,00
Comunicações	3.071,40	32.000,00
Energia	425,00	10.000,00
TOTAL	11.897.551,28	11.648.020,00

6. Você concorda com essa distribuição de recursos e priorização?

Programa	Orçamento 2006	Execução 2006	Orçamento 2007
Transporte escolar para o ensino fundamental	45.000,00	-	3.000,00
Vigilância Sanitária de produtos e serviços	14.500,00	972,50	11.500,00
Agente Comunitário de Saúde	30.300,00	19.900,00	26.500,00
Prevenção e controle de doenças	2.000,00	-	1.500,00
Centro de Valorização da Juventude	22.000,00	-	14.500,00
Produção agrícola	3.800,00	2.472,11	5.500,00
Amparo ao pequeno produtor agrícola	96.000,00	44.628,00	94.000,00
Melhoria da Produção Animal	50.000,00	-	-
Promoção agropecuária	50.000,00	-	70.000,00
Irrigação	80.000,00	152.857,51	280.000,00
Amparo ao pequeno produtor agrícola	96.000,00	44.628,00	94.000,00
Expansão e atendimento com energia elétrica	113.000,00	425,00	10.000,00
Infra-estrutura urbana 1	202.500,00	777.669,24	315.700,00
Infra-estrutura urbana 2	113.000,00	98.033,37	74.500,00

7. Proposições do II Seminário de Políticas Públicas

7.1 . Reivindicações

- Realização do Orçamento Participativo
- Priorização de ações para Agricultura Familiar;
- Investir na geração de Trabalho e Renda;

- Maior Investimento na Educação
- Garantir mais orçamento para o desenvolvimento da Cultura e Desporto no município (entre sede e distritos)
- Realização de um Plano Diretor Participativo
- Garantia de atendimento médico humanizado e plantonista no Hospital
- Realização de Saneamento Básico em todo município
- Criação de fundo específico para agricultura e de ações de apoio aos pequenos agricultores

7.2. DENÚNCIAS

• Saúde:

- Falta médico plantonista à noite, durante a semana;
- Ausência de Atendimento Humanizado;
- Falta medicamento;
- Ausência de saneamento ambiental para toda cidade, não havendo planejamento;
- Ambulância com pouca condição de trabalho;

• Infra-estrutura Urbana:

Jardim/Muquém de péssima qualidade;

* As crianças falaram que não gostam do mau cheiro nos esgotos e que gostariam que esse problema fosse solucionado

- Foi executado muito recurso nessa área, enquanto não houve incentivo a políticas de agricultura e juventude;
- Taxa de iluminação pública alta, onde algumas pessoas pagam sem utilizar;
- Abastecimento hídrico precário;
- Algumas estradas como

• Educação e desporto

- Ausência de Educação profissionalizante;
- Ausência de maior incentivo ao Esporte e ao Lazer
- Falta merenda nas creches;
- Falta combustível para o transporte escolar;
- Infra-estrutura inadequada de algumas escolas, como falta de carteira escolar;
- As crianças reclamaram da pouca qualidade da merenda escolar.

• Geração de Emprego e Renda:

- Ausência de Política de Geração de Renda, principalmente para os jovens;

• Agricultura

- Falta apoio para Agricultura;
- Distribuição irregular do seguro safra;
- Denúncia da não realização de ações para a melhoria da produção animal nas comunidades de Jardim, Muquém, Pedra Branca, conforme aparecem nos R\$ 50.000 da execução orçamentária de 2006;
- Denúncia da não realização de ações para irrigação, conforme aparece na execução orçamentária;
- Dificuldades para conseguir tratores para aração de terras;
- Pouco incentivo ao pequeno agricultor;

- A execução orçamentária de 2006 de R\$152.857,51 em irrigação, o que não foi percebido em nenhuma comunidade;

- **Realidade do Funcionalismo Público local:**

- Não pagamento do salário mínimo de todos os funcionários;
- Não pagamento do 13º salário;
- Pagamento atrasado;
- Dificuldade do Grupo de Mobilização no acesso as leis (LOA e LDO).
 - Não implementação do Orçamento Participativo, conforme votado pelos

vereadores na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007.

7.3.SUGESTÕES AO PODER PÚBLICO

- **Agricultura**

- Poder Público garantir assistência e incentivo aos pequenos produtores;
- Desenvolver projetos que garantam a autonomia dos pequenos agricultores
- Sociedade Civil questionar do poder público os gastos com irrigação;
- Criação de Fundo Municipal Específico para Agricultura

- **Geração de Emprego e Renda**

- Criação de uma política de preço mínimo para os produtos;
- Desenvolver projetos de hortas comunitárias para juventude;

- **Orçamento Participativo**

- Câmara Municipal fazer prestação de contas de três em três meses, conforme prevê Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Fazer valer o que está previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Sociedade civil realizar de maneira mais eficaz e permanente os controles sociais, garantindo a fiscalização das ações do poder público.
- Realizar audiência pública para discutir as questões levantadas neste seminário;

Educação

- Garantir água e alimentação de qualidade nas escolas;