

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Mirella Loterio Siqueira

**Filantropia ou cidadania: um estudo da  
participação de entidades religiosas de  
atendimento na política para a infância e a  
adolescência em Juiz de Fora pós anos 90**

JUIZ DE FORA

Novembro – 2007

Mirella Loterio Siqueira

# **Filantropia ou cidadania: um estudo da participação de entidades religiosas de atendimento na política para a infância e a adolescência em Juiz de Fora pós anos 90**

Dissertação de Mestrado, apresentado ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora na Linha de Pesquisa “Políticas sociais e Gestão pública”, como requisito à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Dr<sup>a</sup> Carina Berta Moljo

**JUIZ DE FORA**

**Novembro – 2007**

## FOLHA DE APROVAÇÃO

*Aos meus pais,  
fonte de amor e afeto.  
Pelo estímulo de sempre.*

## AGRADECIMENTOS

---

Aos **meus pais**, a quem dedico este trabalho, minha base sólida de vida. Como os amo!!!

Ao **Carlos**, um agradecimento mais do que especial (e merecido) pela presença sempre constante, pelo amor, pela doação, pelo companheirismo... Teria sido muito difícil sem a sua companhia! Também agradeço a sua família, “grande família”, que foi refúgio em vários momentos, principalmente quando precisei rir da vida, do mundo e de mim mesma.

À amiga **Dri**, mesmo na distância, pelo incentivo de sempre, dando-me força e coragem.

À **Ana Livia**, pelo incentivo constante, pela oportunidade de crescimento profissional, fundamental para o amadurecimento deste trabalho e pela revisão do texto.

Ao **Hernãn**, orientador inicial, que soube lidar com minhas inseguranças e medos, respeitando-me no meu tempo e amadurecimento.

À **Carina**, que continuou esse processo, pelo incentivo, pela amizade ao longo do caminho, pela compreensão nos momentos difíceis, pelo amadurecimento intelectual no grupo de pesquisa e abertura de caminhos futuros. Não poderia deixar de lembrar do Gabriel, que mesmo um ser ainda em formação, acompanhou quase toda essa trajetória. Por isso, agradeço a você Carina, pelo comprometimento e pelo esforço empenhados nesta fase da sua vida. Exemplo de admiração!

À **Claudia Mônica**, pelas sugestões na Banca de Qualificação e pela prontidão quando necessitei da sua ajuda, indispensável durante todo o processo.

À **Estela, Fillipe, Helyene e Livia**, colegas do grupo de pesquisa, pelos momentos de crescimento, troca, e amadurecimento intelectual. Uma experiência coletiva marcante!

À **Flávia, Juliana, Angelisa e Luciana**, colegas do Núcleo de Assistentes Sociais da Área da Educação do Conselho Regional de Serviço Social /Seccional de Juiz de Fora, que entre conversas, debates e viagens possibilitaram uma qualificação na minha inserção política e conseqüentemente na forma de apreender a profissão e as questões pertinentes a ela.

Aos **dirigentes de entidades** e aos **conselheiros de direito** que possibilitaram a concretização da pesquisa empírica que embasou este trabalho.

Um agradecimento especial à **Ana Cláudia**, secretária executiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora, sempre muito solícita nas minhas interrogações e na disponibilização de documentos do Conselho.

*Talvez nossa reflexão deva começar por aí:  
pelo fato de que nossa sobrevivência está ameaçada. [...]  
Temos a chave do futuro da humanidade,  
mas para poder usá-la temos que compreender o presente. [...]  
Não podemos nos permitir desviar os olhos.*

Êxodos, Sebastião Salgado

A presente dissertação aborda a participação das entidades religiosas na política pública destinada a infância e adolescência em Juiz de Fora no período posterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente. Trata-se de compreender os desafios que se colocam na atualidade em relação à implementação do Estatuto num cenário em que muita experiência com a tradição conservadora do assistencialismo, do paternalismo e do clientelismo ainda permanece como mecanismo para o enfrentamento da questão social. Além disso, as mudanças do Estado na condução das políticas sociais têm recolocado na agenda a relevância das ações filantrópicas e revalorizado a atuação religiosa neste campo.

A intervenção deste tipo de instituição na área social em nosso país não é recente, pelo contrário, marcou a origem do atendimento neste campo atuando pelo viés da caridade, da benemerência, do “amor ao próximo”. No entanto, a existência de experiências locais de inserção de grupos religiosos nas ações sociais de enfrentamento a pobreza contrasta com o que efetivamente sabemos sobre eles, suas práticas e contribuição efetiva.

Este trabalho buscou analisar a relação das entidades religiosas com a política de atendimento destinada a crianças e adolescentes no município através da adequação das mesmas aos princípios e diretrizes desta política, em consonância ao Estatuto da Criança e do Adolescente, e também da relação estabelecida com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/JF, com o Poder Público Municipal no seu órgão gestor e “executor”, e com o próprio Estatuto.

Para tanto, realizamos dezesseis entrevistas com dirigentes das entidades de atendimento e três entrevistas com conselheiros de direito. Entrevistamos também a coordenadora da Equipe de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Política Social, órgão responsável pelo monitoramento das entidades registradas no CMDCA. Optamos ainda pela observação participante no Conselho num período de quatro meses, buscando apreender a dinâmica de funcionamento do mesmo e o jogo de correlação de forças nesse espaço, que supúnhamos ter um peso significativo nas discussões e encaminhamentos à política. Além da participação nas reuniões plenárias quinzenais, participamos também de dois eventos promovidos pelo Conselho. O procedimento metodológico foi complementado com o levantamento e análise documental referente à política municipal de atendimento a infância e adolescência em Juiz de Fora, às entidades de atendimento e ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Pretendeu-se contribuir com o debate dos direitos de cidadania e da democracia e com a apreensão dos desafios da Política para a infância e adolescência na escala municipal, arena onde o embate entre filantropia e cidadania acontece.

**Palavras-chave:** entidades religiosas, política de atendimento para a infância e a adolescência, Estatuto da Criança e do Adolescente, filantropia, cidadania.



## ABSTRACT

---

This dissertation deals with the participation of religious organizations in public policy for the children and adolescents in Juiz de Fora, in the period after the Statute for Children and Adolescents. It is about understanding the challenges faced at the present time in relation to the implementation of the Statute, in a scene of great experience with the conservative tradition of welfarism, paternalism and patronage still remains as a mechanism for the confrontation of the social issue. Moreover, changes of State in the conduct of social policies are back on the agenda the relevance of the shares philanthropic and revalued the religious activity in this field.

The intervention of this kind of institution in the social area in our country is not recent, however, marked the origin of the attendance in this area acting by the charity, the benevolent act, the love of each other. However, the existence of local experiments of insertion of religious groups in social actions to confront poverty contrasts with that, actually, we know about them, their practices and effective contribution.

This work searched for analyze the relationship of religious organizations with the policy of attendance for children and adolescents in the town, through the adequacy of them to the principles and guidelines of this policy, according to the Statute of the Child and Adolescent, and also the relationship established with the City Council on the Rights of the Child and Adolescent - CMDCA/JF, with the Municipal Public Power in its manager and "executor" institution, and with its own Statute.

Then we performed sixteen interviews with the leaders of the organizations of attendance and three interviews with advisors of law. We also interviewed the coordinator of the Monitoring and Evaluation Team of the Department of Social Policy, the institution responsible for monitoring the organizations registered in the CMDCA. We still decided for the participated observation in the Council, in a period of four months, seeking to apprehend the dynamics of its operation and the game of correlation of forces in this area, that we supposed to have a significant weight in the discussions and referrals to the policy. In addition to the participation in the plenary sessions fortnightly, we also participated in two events promoted by the Council. The methodological procedure was complemented with the survey and the documentary analysis with reference to the municipal policy of attendance for children and adolescents in Juiz de Fora, to the organizations of attendance and to the City Council on the Rights of Children and Adolescents.

The intention of this work is to contribute with the discussion of the rights of citizenship and democracy and the apprehension of the challenges of policy for children and adolescents in the municipal scale, arena where the collision between philanthropy and citizenship happen.

**Keywords:** religious organizations, political attendance for children and adolescents, Statute of the Child and the Adolescent, philanthropy, citizenship.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

---

AI-5	Ato Institucional nº 5
ABE	Associação Beneficente Evangélica
ABESS	Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social
ABUB	Aliança Bíblica Universitária do Brasil
AEVB	Associação Evangélica Brasileira
AMAC	Associação Comunitária de Apoio Comunitário
AMAS	Associação Metodista de Ação Social
AME	Aliança Municipal Espírita
AMEB	Associação Missionária Educacional e Beneficente
ASA	Ação Social Arquidiocesana
ASBAVI	Associação Beneficente Água Viva
CAICs	Centros de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CBIA	Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
CEAS	Centro de Estudos de Ação Social
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CELAM	Conferência Episcopal Latino-americana
CEPAL	Centro Econômico para a América Latina
CERT	Centro de Recepção e Triagem
CIAMES	Centros Integrados de Atendimento ao Menor
CLADES	Congressos Latino-Americanos de Evangelização
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA/JF	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CR/LBA	Centro Regional de Serviço Social da Legião Brasileira de Assistência
CRAS	Centros Regionais de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DEDICA	Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
DEPLAN	Departamento de Planejamento
DGP	Departamento de Gestão de Pessoas
DIA	Departamento da Infância e da Adolescência
DIP	Departamento da Inclusão Produtiva
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DPA	Departamento da Pessoa Adulta
DSM	Departamento Social do Menor
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMA	Equipe de Monitoramento e Avaliação

EMCASA	Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora
EMEI	Escola Municipal de Ensino Infantil
FAM	Fundo de Assistência a Menores
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getulio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FTL	Fraternidade Teológica Latino-Americana
FUMECAD	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNALFA	Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GAC	Grupos de Apoio Comunitário
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFES	International Fellowship of Evangelical Students
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPB	Igreja Presbiteriana do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPLAN	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LBV	Legião da Boa Vontade
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
ONG	Organização Não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEMSE	Pólo de Medidas Sócio-Educativas
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCON	Agência de Proteção e Defesa do Consumidor
PRONAICA	Programa Nacional de Atenção integral a Criança e ao Adolescente
PPC	Paridade do Poder de Compra
RCC	Renovação Carismática Católica
SAA	Secretaria de Agropecuária e Abastecimento
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SE	Secretaria de Educação
SEMAC	Setor de Monitoramento, Avaliação e Convênios
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo
SPM	Sociedade Pró-melhoramento
SPS	Secretaria de Política Social
SPU	Secretaria de Política Urbana
SRC	Sub-secretaria de Recursos Compartilhados
SSPDF	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
SSSDA	Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental
SUS	Sistema Único de Saúde
TAB	Tabela
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

---

### TABELAS

Tab.1 – Entidades de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora -	127
Tab. 2 – Entidades religiosas e Regimes de atendimento -----	132
Tab. 3 – Entidades religiosas e Serviços oferecidos -----	133
Tab. 4 – Entidades religiosas e Origem dos recursos financeiros -----	139
Tab. 5 – Entidades religiosas e Motivação para atendimento -----	172
Tab. 6 – Entidades religiosas e Objetivos com a prestação do serviço -----	175
Tab. 7 – Entidades religiosas e Valores que orientam as ações -----	177

### QUADROS

Quadro 1 – Configuração das entidades em relação à vinculação religiosa -----	131
Quadro 2 – Configuração das entidades religiosas em relação à Política de Atendimento à Infância e Adolescência -----	141
Quadro 3 – Qualificação das entidades religiosas segundo Critérios Gerais para a política de atendimento à infância e adolescência -----	159
Quadro 4 – Qualificação geral das entidades religiosas por vinculação religiosa segundo Critérios gerais -----	160
Quadro 5 – Categorias de análise por regime de atendimento -----	161
Quadro 6 – Qualificação das entidades religiosas em Regime de Orientação e Apoio Sócio-familiar segundo Critérios Específicos por regime de atendimento-	164
Quadro 7 – Qualificação das entidades religiosas em Regime de Apoio Sócio-educativo em Meio Aberto segundo Critérios Específicos por regime de atendimento -----	166
Quadro 8 – Qualificação das entidades religiosas em Regime de Abrigo segundo critérios específicos por regime de atendimento -----	168
Quadro 9 – Qualificação geral das entidades religiosas segundo Critérios Específicos por regime de atendimento -----	168
Quadro 10 – Qualificação geral das entidades religiosas em relação à participação na Política de Atendimento à Infância e Adolescência em Juiz de Fora -----	169

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPITULO I – QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICAS SOCIAIS, DEMOCRACIA E CIDADANIA: APROXIMAÇÕES AO DEBATE</b> .....	23
<b>1.1 Democracia e cidadania</b> .....	24
<b>1.2 Esfera pública e Democracia no Brasil: entre o público e o privado</b> ----	29
1.2.1 <i>Esfera pública e redemocratização do país: Constituição Federal e mecanismos de democratização</i> .....	34
1.2.2 <i>Controle social de políticas públicas: a experiência dos Conselhos</i> .....	36
<b>1.3 Questão social e Políticas sociais no Brasil: a construção da cidadania</b> .....	40
1.3.1 <i>Políticas sociais no Brasil</i> .....	43
<b>1.4 Anos 90 e Neoliberalismo: contra-tendências ao projeto democrático de proteção social</b> .....	48
<b>CAPITULO II – POLÍTICAS DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DO BRASIL E DE JUIZ DE FORA</b> .....	61
<b>2.1 Política de atendimento à infância e adolescência no Brasil e a interface com o setor de filantropia</b> .....	61
<b>2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Política nacional de atenção à infância e à adolescência</b> .....	76
2.2.1 <i>O CONANDA e as diretrizes da política nacional de atenção à criança e ao adolescente</i> .....	82
<b>2.3 A Política de Proteção à infância e adolescência em Juiz de Fora</b> .....	86
2.3.1 <i>Aspectos de Juiz de Fora</i> .....	86
2.3.1.1 <i>História</i> .....	86
2.3.1.2 <i>Dados atuais</i> .....	89
2.3.2 <i>O campo religioso juiz-forano</i> .....	90

2.3.2.1 O catolicismo em Juiz de Fora -----	92
2.3.2.2 O protestantismo em Juiz de Fora -----	96
2.3.2.2.1 A presença metodista -----	96
2.3.2.2.2 A presença presbiteriana -----	97
2.3.2.2.3 O pentecostalismo em Juiz de Fora -----	98
2.3.2.3 O espiritismo em Juiz de Fora-----	100
2.3.2.4 Catolicismo, protestantismo e espiritismo: a inserção no espaço público através da caridade -----	101
2.3.2.4.1 Neoliberalismo: revalorização da filantropia e ressignificação da caridade -----	108
2.3.3 A Política de proteção à infância e adolescência em Juiz de Fora -----	110
2.3.1 Histórico da Política de Atendimento até os anos 80-----	110
2.3.3.2 Redemocratização do país e promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente: os caminhos de Juiz de Fora -----	118
<b>CAPÍTULO III - O CASO DE JUIZ DE FORA -----</b>	<b>127</b>
<b>3.1 Pesquisa com os Dirigentes das entidades religiosas de atendimento</b>	<b>131</b>
<b>3.2 Pesquisa com os Conselheiros de direito -----</b>	<b>177</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS -----</b>	<b>198</b>
<b>REFERÊNCIAS -----</b>	<b>206</b>
<b>APÊNDICES -----</b>	<b>219</b>
<b>ANEXOS -----</b>	<b>228</b>

## INTRODUÇÃO

---

O trabalho que aqui apresentamos trata da participação das entidades religiosas na política pública destinada a crianças e adolescentes em Juiz de Fora no período posterior a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. A intervenção deste tipo de instituição no campo social em nosso país não é recente, pelo contrário, marcou a origem do atendimento nesta área atuando pelo viés da caridade, da benemerência, do “amor ao próximo”.

Os anos 90 configuraram no Brasil uma nova ordem em relação às políticas sociais repercutindo na área da infância e adolescência um novo trato com os sujeitos destinatários desta política, agora considerado de direitos, e uma nova forma de fazer política nesta área. Lógica esta que opera na direção contrária a lógica caritativa e assistencialista vigente até então, o que não impede, entretanto, a coexistência das velhas práticas com as novas numa superposição de modelos de intervenção no social.

A Constituição Federal de 1988 abriu caminho a essas transformações, com o desenho de uma nova ordem social baseada na primazia da atuação do Estado na implementação das políticas, reforçando a sua efetivação como direito de cidadania e estabelecendo a descentralização político-administrativa e a participação popular como diretrizes democráticas de atuação.

Posteriormente a este período, leis específicas referentes às políticas sociais foram implementadas corroborando com as diretrizes da Constituição e estabelecendo mecanismos de efetivação das mesmas. Na área da infância e adolescência destaca-se a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, através da lei federal nº 8069, de 13 de junho de 1990.

O ECA tornou-se um marco nesta área, pois consolidou um efetivo amparo legal para a garantia dos direitos dessa parcela da população, revogou o antigo código, cuja base doutrinária fundamentava-se na Situação Irregular e instituiu a Doutrina da Proteção Integral tornando-se pilar para a defesa, proteção e viabilização do desenvolvimento integral de toda população infanto-juvenil.

Em relação à política de atendimento à infância e a adolescência o ECA introduziu um importante conjunto de mudanças baseada nas diretrizes da



descentralização político-administrativa e da participação popular. Assim, institucionalizou a criação dos Conselhos de direitos nas três esferas de governo de participação democrática com finalidade de discussão, formulação, implementação e controle das políticas na área e os Conselhos tutelares, instâncias em nível municipal responsáveis por zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes aplicando medidas de proteção especial à crianças e adolescentes ameaçados e/ou violados em seus direitos. Deste modo, o novo Estatuto substituiu o assistencialismo filantrópico por propostas de trabalhos sócio-educativos voltados à cidadania.

A instalação dos Conselhos de direitos assume um papel fundamental para a garantia do cumprimento dos direitos assegurados no Estatuto, pois são canais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, cabendo-lhes a coordenação e articulação das ações procedentes dos serviços públicos e da iniciativa privada.

Em âmbito nacional, compete ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – a elaboração das normas gerais da Política nacional de atendimento ao público infante-juvenil a serem executadas pelas organizações governamentais e não-governamentais e, compete aos Estados e Municípios a normatização, coordenação e execução da política de defesa em articulação com as instâncias deliberativas<sup>1</sup>, controladoras<sup>2</sup> e executoras em todos os níveis.

Em relação à atuação das organizações não governamentais na política, o Estatuto da Criança e do Adolescente reserva-lhes um papel estratégico ao incluí-las no bojo da política de atendimento (SABINO, F.; SEIXAS, R.; e SIQUEIRA, M., 2005, p.77).

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, cap.1 art 86).

Em seu artigo 90, o ECA as responsabiliza pela manutenção das suas unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas sócio-educativos e de proteção destinados a crianças e adolescentes demonstrando que

---

<sup>1</sup> Conselhos de direitos e fóruns de participação da sociedade civil.

<sup>2</sup> Poder Judiciário e Poder Executivo.

as entidades não-governamentais são atores relevantes na implementação das políticas de proteção especial à infância e à adolescência.

Entretanto, a predominância desse tipo de entidade na prestação de serviços deve reforçar ainda mais a responsabilidade do Estado, em suas três instâncias, no cumprimento de seu papel de coordenar um sistema com vistas à efetiva implementação de uma política conforme preconizado no Estatuto, assim como na garantia do apoio técnico e financeiro necessário às ações realizadas pela sociedade civil.

É neste contexto, de gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil, que se insere este trabalho. Tendo como objeto as entidades religiosas de atendimento, busca-se contribuir para a leitura municipal da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora através da preocupação com a natureza, objetivos e resultado da participação destas entidades no período pós-implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O interesse pelo tema em estudo, além de uma inquietação decorrente da vivência religiosa em movimentos da estrutura da Igreja Presbiteriana do Brasil, tais como a União de Mocidade Presbiteriana e a Federação de Mocidade Presbiteriana, e também na Aliança Bíblica Universitária do Brasil – ABUB<sup>3</sup> – no período da graduação, remonta ao Trabalho de Conclusão de Curso - TCC<sup>4</sup> - que tratou dos abrigos em Juiz de Fora, buscando avaliar a gestão da Política Pública de Abrigo destinada à infância e adolescência desenvolvida no município de acordo com os princípios do ECA. Uma das descobertas mais instigantes desse trabalho foi que os abrigos ligados a instituições religiosas mostravam-se mais frágeis em relação às diretrizes da política de abrigo estabelecidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/JF – e que essa “inadequação”, sustentada na recusa às mesmas em nome de valores religiosos, era tolerada pelas instâncias municipais.

---

<sup>3</sup> A ABUB é um movimento missionário evangélico interdenominacional que tem como objetivo básico a evangelização e o discipulado de estudantes – universitários e secundaristas – e profissionais, em parceria com igrejas e profissionais cristãos. Sua atuação se dá através dos próprios estudantes e profissionais, por meio de núcleos de estudo bíblico, acampamentos e cursos de treinamento. A ABUB faz parte da IFES – International Fellowship of Evangelical Students, entidade internacional que congrega mais de cem movimentos estudantis semelhantes por todo o mundo.

<sup>4</sup> Intitulado “A Política Pública de Abrigo à Criança e ao Adolescente: Um estudo do atendimento nos abrigos em Juiz de Fora”, este TCC foi elaborado SABINO, F.; SEIXAS, R.; e SIQUEIRA, M.; e defendido em julho de 2005, na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

O fortalecimento das entidades religiosas, antes que um fato restrito aos abrigos, parece ser característico da gestão das políticas sociais para a infância e a adolescência num vasto número de experiências locais. Assim, em Juiz de Fora, como observado na realização da pesquisa empírica que embasa este trabalho, as entidades religiosas representam 39% das entidades de atendimento a infância e adolescência. Destas, 45% ainda não estão registradas no CMDCA/JF<sup>5</sup>. Isso nos leva a questionar a efetividade da Política pública destinada ao segmento infanto-juvenil haja vista o não cumprimento inicial ao funcionamento destas entidades<sup>6</sup>.

Tendo como ponto de partida esta inquietação, outros questionamentos foram levantados:

1 – Sabendo-se que o CMDCA/JF tem ciência da existência de entidades sem registro, que providências são tomadas? Como são acompanhadas as entidades? Há diferenças entre as que estão registradas no Conselho das que não estão? Estar registrada no Conselho é garantia de efetivação da Política de atendimento à infância e adolescência e, portanto, do cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente?

2 – Sabendo-se que as entidades religiosas encontram-se na origem do atendimento nessa área, e, portanto, muito anterior à perspectiva balizada pelo ECA, será que ainda reforçam o padrão tradicional de atendimento? Estarão atuando na perspectiva da implementação dos direitos de cidadania ou reforçando a lógica caritativa, filantrópica, assistencialista, inerente à sua origem?

3 – Se o atendimento é baseado na crença religiosa, de que modo estes valores não entram em confronto com o Estatuto da Criança e do Adolescente? É um impeditivo para a adequação aos princípios e diretrizes da Política de Atendimento estabelecidos pelo CMDCA/JF?

4 – Qual a relação dessas entidades com o Poder Público Municipal? De que forma as entidades são acionadas pelo Poder Público para execução da política? Quais as parcerias e convênios realizados? De que forma são acompanhadas, monitoradas e avaliadas? Sobrepõem ao papel do Estado numa conjuntura de desresponsabilização do mesmo?

---

<sup>5</sup> Pesquisa realizada em dezembro de 2005 e fevereiro de 2006 nas pastas de registro das entidades no CMDCA/JF e no Guia de Instituições e Serviços de Atendimento à Criança e ao Adolescente de Juiz de Fora realizado pela AMAC e Prefeitura de Juiz de Fora no ano de 2005.

<sup>6</sup> “As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar à autoridade judiciária da respectiva localidade.” (ECA, art. 91).

É também perceptível um aumento das entidades de atendimento no município após a regulamentação do Estatuto, em 1990. Considerando as entidades registradas no CMDCA/JF<sup>7</sup>, percebe-se um crescimento de 40% de entidades religiosas atuantes na política para a infância e adolescência após este período. Em relação à vinculação religiosa, houve um aumento de 50% de entidades de atendimento espíritas e de 100% das protestantes, embora ainda continuem com pouca presença no conjunto das entidades de atendimento. Se tomarmos como referência os anos 80 – marcados pela mobilização em prol do Estatuto no município – o crescimento de entidades religiosas é ainda maior, chegando a 75%.

O impasse, contudo, parece ser mais grave, pois, na contramão desse processo que fortaleceu as políticas como dever do Estado e direito do cidadão e imprimiu uma nova lógica de atuação com as mesmas, deu-se o ajuste neoliberal que abriu novo espaço ao retorno da filantropia em substituição à atuação do Estado. Este processo, além de redefinir o lugar do Estado na condução das políticas públicas e as relações entre o Estado e a sociedade, implicou em maiores oportunidades de ação social à margem da ação estatal recolocando na agenda a relevância das ações filantrópicas, revalorizando a atuação religiosa no campo das políticas sociais, estimulando, inclusive, o seu crescimento, tendo em vista um “abrandamento da rejeição ou resistência à participação desses grupos no espaço público” (BURITY, 2000, p.42).

Soma-se a esse aspecto conjuntural a herança de uma cultura política em nosso país que privilegiou e conformou relações patrimonialistas, clientelistas, de tutela e favor entre o Estado e a sociedade civil, tão presentes nas práticas e concepções das políticas sociais, conflitando com uma cultura política baseada no direito, na cidadania e nas relações democráticas. A forma como a área sócio-assistencial em Juiz de Fora se configura demonstra que este tipo de relação também se apresenta na realidade do município.

Tendo em vista nosso objeto de estudo, é imprescindível considerar a cultura religiosa das entidades de atendimento, já que a atuação no social, além de estar na base doutrinária das religiões na qual as entidades vinculam-se e não se restringindo a isso, coloca-se como um recurso de legitimação das mesmas na sociedade.

---

<sup>7</sup> Pesquisa realizada nas pastas de registro das entidades no CMDCA/JF em dezembro de 2005 e fevereiro de 2006.

Deste modo, as políticas públicas para a criança e o adolescente instituídas nos anos 90, ao mesmo tempo em que se propõem promover proteção como um direito de cidadania, criando condições legais de efetivação de políticas sociais, abrem brecha a ações filantrópicas e caritativas, o que pareceria negar os direitos de cidadania numa complexa tensão entre o quadro legal e a realidade cotidiana das práticas sociais<sup>8</sup>.

A existência de um crescente número de experiências locais de inserção de grupos religiosos nas ações sociais de enfrentamento a pobreza contrasta com o que efetivamente sabemos sobre eles, suas práticas e contribuição efetiva. Deste modo, revela-se imprescindível estudar tais contextos onde estes fatores confluem contribuindo desta maneira, aos gestores públicos e atores sociais nos desafios da efetivação da cidadania.

Sendo assim, este trabalho orienta-se por uma grande questão: considerando as diversas formas de inserção das entidades na política de atendimento à infância e adolescência, será que todas as entidades religiosas voltadas ao atendimento a este público em Juiz de Fora se configuram meramente como espaço de filantropia conforme verificado no TCC para o caso dos abrigos?

A abordagem aqui proposta relaciona a concepção de políticas sociais e a sua relação com a cidadania, os projetos societários em disputa e os mecanismos de fortalecimento da democracia política e social, nos quais a constituição dos Conselhos de Direito se insere.

Deste modo, este trabalho estrutura-se a partir de três capítulos. O primeiro refere-se ao debate mais geral sobre a democracia, a cidadania, o Estado e a sociedade civil com vistas a delinear a constituição da esfera pública no Brasil, tendo como pano de fundo a histórica cultura política do país. A seguir remete-se a discussão sobre o tratamento à questão social conferido pelo Estado brasileiro, o que implica apreender a constituição das políticas sociais no país e a tentativa de efetivação da cidadania, com sua máxima expressão desenhada na chamada Constituição Cidadã, de 1988. Destacam-se neste processo os mecanismos de democratização instituídos na Constituição enfatizando os Conselhos de Direitos como mecanismos de controle social das políticas públicas, principalmente num contexto de necessidade de reavaliação do papel das entidades de atendimento, e

---

<sup>8</sup> Sobre a contradição das políticas sociais nos anos 90 consultar Mota, 2000; Soares, 2000; Montañó, 2003; Behring e Boschetti, 2007.

dentro destas as religiosas, que têm preenchido um vácuo da atuação pública em nosso país.

Tal contexto, referenciado no ideário neoliberal constitui-se o último ponto deste capítulo. Busca-se perceber suas características principais e seu reflexo no Brasil em contraposição ao projeto democrático desenhado na Constituição Federal de 1988, num movimento de despolitização das relações entre público e o privado.

O segundo capítulo diz respeito à discussão sobre a política de atendimento à infância e adolescência no Brasil e em Juiz de Fora. No âmbito nacional destaca-se a configuração desta política, ressaltando os marcos jurídicos do Código de Menores e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Enfatiza-se a atuação das instituições filantrópicas nesse campo com realce para a presença religiosa e para o mecanismo de subsidiariedade, marca da relação do Estado com estas instituições.

Ao tratar dessa política em Juiz de Fora aborda-se o elemento da religião destacando a configuração do campo religioso juiz-forano como mais um elemento para a compreensão desta área. Mais do que apenas resgatar o histórico de intervenção nesta área, trata-se de compreender os desafios que se colocam na atualidade em relação à implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, num cenário onde muita experiência com a tradição conservadora do assistencialismo, do paternalismo e do clientelismo ainda permanece como mecanismo para o enfrentamento da questão social.

A apresentação da pesquisa empírica constitui o terceiro capítulo deste trabalho. Busca-se analisar a relação das entidades religiosas com a política de atendimento destinada a crianças e adolescentes no município através da adequação das mesmas aos princípios e diretrizes desta política estabelecidos pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Também se propõe verificar a posição do Conselho de direito quanto à política para a infância e adolescência em Juiz de Fora, a relação estabelecida com o Poder Público de Juiz de Fora para implementação desta política e as providências do Conselho frente às irregularidades das entidades de atendimento.

Para tanto, foram realizadas 14 entrevistas com dirigentes das entidades de atendimento e 3 entrevistas com conselheiros de direito. Entrevistamos também a coordenadora da Equipe de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Política

Social, órgão responsável pelo monitoramento das entidades registradas no CMDCA/JF.

Optamos ainda pela observação participante no Conselho num período de quatro meses, buscando apreender a dinâmica de funcionamento do mesmo e o jogo de correlação de forças nesse espaço, que supúnhamos ter um peso significativo nas discussões e encaminhamentos à política pública voltada a criança e ao adolescente. Além da participação nas reuniões plenárias quinzenais, participamos também de dois eventos promovidos pelo Conselho.

O procedimento metodológico foi complementado com o levantamento e análise documental referente à política de atendimento a infância e adolescência em Juiz de Fora, às entidades de atendimento e ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ao final desta empreitada, pretendeu-se contribuir com o debate dos direitos de cidadania e da democracia e com a apreensão dos desafios da Política para a infância e adolescência na escala municipal, arena onde o embate entre filantropia e cidadania acontece.

### QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICAS SOCIAIS, DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL – APROXIMAÇÕES AO DEBATE

A discussão sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade civil na deliberação e execução de políticas públicas, bem como a discussão sobre a esfera pública e sua redefinição na atualidade, ocupam um lugar de destaque neste trabalho.

Analisar a participação das entidades religiosas de atendimento na política destinada a crianças e adolescentes em Juiz de Fora exige um esforço de compreensão do lugar social que estas entidades ocupam nesta política; da relação que estabelecem com o Poder Público e com a esfera pública, neste caso, através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; e da sua contribuição ao campo dos direitos e da cidadania.

Numa conjuntura de ressignificação do papel da sociedade civil e dos instrumentos de democratização conquistados na Constituição Federal de 1988, torna-se importante ressaltar que partimos do princípio da primazia do Estado na condução de políticas públicas, sem, no entanto, excluir a participação da sociedade civil na sua formulação, controle e execução, desde que com critérios que norteiem esta relação e estabeleçam os papéis destinados a cada um deles.

Este capítulo aborda o debate mais geral sobre a democracia, a cidadania, o Estado e a sociedade civil com vistas a delinear a constituição da esfera pública no Brasil. Tendo como pano de fundo uma cultura política que conformou relações patrimonialistas e clientelistas entre Estado e sociedade, isto nos será importante na apreensão e compreensão do nosso objeto de estudo.

A seguir remete-se à discussão sobre o tratamento dado à questão social pelo Estado brasileiro, o que implica apreender a constituição das políticas sociais no país e a tentativa de efetivação da cidadania, com sua máxima expressão desenhada na chamada Constituição Cidadã. No entanto, o contexto político-ideológico de implantação da mesma trouxe desafios ainda maiores à efetivação do projeto democrático preconizado na Constituição, o que se constitui o último ponto deste capítulo.



## 1.1 Democracia e cidadania

A palavra democracia tem sua origem na Grécia Antiga. Este sistema de governo foi desenvolvido em Atenas, onde um número relativamente amplo de pessoas interferia ativamente na esfera pública, contribuindo para a formação do governo. Longe de possuir uma dimensão universal, mulheres, estrangeiros e escravos não participavam das decisões políticas. Esta participação era restrita ao cidadão, a aquele considerado membro da cidade e dotado de privilégio, transmitido por herança, de participar da vida política.

Interessante é que o grupo social dos cidadãos atenienses ocupava a posição superior da escala social e era formado por gente comum (mercadores, artesãos e agricultores) de forma que, possivelmente a participação política acontecesse quando pudessem escapar às obrigações particulares. No entanto, a cidadania ateniense estabelecia sempre a necessidade de participação política, porque “a própria idéia de cidadania requeria algo partilhado, próximo à filiação a uma família, certamente um conceito mais íntimo e bem menos jurídico do que em nossos tempos contemporâneos” (VIEIRA, 2004, p.169).

A democracia como forma de governo sofreu alterações desde a sua concepção na Grécia Antiga. Atualmente a democracia é exercida, na maioria dos países, de forma mais participativa. É uma forma de governo do povo e para o povo. Existem várias formas de democracia na atualidade, porém as mais comuns são: direta e indireta. Na democracia direta, o povo, através de plebiscitos ou consultas populares, pode decidir diretamente sobre assuntos políticos ou administrativos de sua cidade, estado ou país, sem a presença de intermediários (deputados, senadores, vereadores), o que não é tão comum.

Na democracia indireta, o povo também participa, porém, através do voto, elegendo seus representantes que tomam decisões em nome e a favor daqueles que os elegeram. Esta forma também é conhecida como democracia representativa.

Há outra definição de democracia além da descrita acima, embora seja menos usada. De acordo com essa definição, a palavra "democracia" se refere somente ao regime direto, enquanto a representativa é conhecida como "república".

As primeiras origens desta definição podem ser encontradas no trabalho de Aristóteles<sup>9</sup> que distinguiu, no seu livro "Política", seis formas de governo, seja, por poucos ou muitos, e se a administração era justa ou injusta. Ele chamou de "demokratia" (democracia) um governo injusto governado por muitos, e um sistema justo governado por muitos chamou "politeia", normalmente traduzido como "república" (do latim "res publica", 'coisa pública'). A "demokratia" de Aristóteles chegou mais perto do que hoje podemos chamar democracia direta, e "politeia" se aproximou do que podemos chamar "democracia representativa", embora a "demokratia" ainda tenha executivos eleitos.

Esta definição não é normalmente usada na atualidade. A maioria dos cientistas políticos usa o termo "democracia" para se referir a um governo pelo povo, seja direto ou representativo. Diz-se "república" normalmente significando um sistema político onde um chefe de estado é eleito por um tempo limitado, oposto de uma monarquia constitucional.

Segundo Coutinho (2000) a democracia constitui-se um valor universal na medida em que contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem, a saber: o trabalho enquanto objetivação do homem, a socialização, a universalização, a consciência e a liberdade.

Após o século XVIII, quando uma nova etapa marca o desenvolvimento da humanidade, afirma Vieira (2004) que, não restou a democracia, mas sim as "democracias", tendo em vista que o capitalismo e a sociedade burguesa forjaram ideologias democráticas diversas da democracia ateniense. Para o autor, embora inaugurassem uma época de relações entre liberdade, virtude e razão, (típicos da modernidade com seu projeto civilizatório) tidas como harmoniosas e tranquilas, inauguraram também a ruptura das relações entre elas<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cf. WEFFORT (2000).

<sup>10</sup> Esta nova fase da história humana diz respeito à Modernidade. Ela costuma ser entendida como um ideário ou visão de mundo que está relacionada ao projeto de mundo *moderno*, consolidado com a Revolução Industrial e relacionada com o desenvolvimento do Capitalismo. A principal característica da Modernidade relaciona-se à secularização, que implicou na perda da centralidade de Deus como o pressuposto de explicação do social. Neste sentido, a ciência ganhou relevância. Em Rouanet (1993) encontramos os componentes que compuseram o projeto civilizatório da modernidade representando os ideais revolucionários da burguesia em ascensão: 1) Universalidade - visa todos os seres humanos independentes de barreiras nacionais, étnicas ou culturais; 2) Individualidade - esse seres humanos são considerados pessoas concretas e não como integrantes de uma coletividade e que se atribui valor ético positivo à sua crescente individualização; 3) Autonomia - esses seres humanos individualizados são aptos a pensarem por si mesmos sem tutelas religiosas ou ideológicas, assim como participar livremente do espaço público, e adquirirem pelo trabalho as condições de reprodução da própria vida. Para o autor, na conjuntura atual vivencia-se uma crise desse projeto civilizatório,

É na Modernidade, portanto, que a cidadania ganha evidência, divulgação, novas concepções e práticas.

Conforme Coutinho (2000) há uma profunda articulação entre cidadania e democracia, sobretudo na concepção moderna. Sendo a democracia “a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”, (idem, *ibidem*, p.50) a cidadania se coloca como a reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos indivíduos. Isto é,

a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados e de atualizarem todas as potencialidades de realização abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (idem, *ibidem*).

Assim, a condição de cidadão conclama forte apelo para participar da vida social, de modo que a participação revela-se como um instrumento imprescindível no conjunto da democracia liberal<sup>11</sup> (VIEIRA, 2004).

Assim como na Grécia, a noção de cidadania moderna também está organicamente ligada à idéia de direitos, e num primeiro momento, exatamente à idéia de direitos individuais ou civis.

Em Marshall (1977) apreendemos a compreensão histórica da cidadania moderna compreendida em três níveis de direitos de cidadania: civis, políticos e sociais. Embora tenha analisado o caso inglês e traçado uma ordem cronológica de constituição desses direitos, a constituição da cidadania deu-se de forma diferenciada em outros países, tal como no Brasil<sup>12</sup>.

Os direitos civis correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, dentre outros. A base desse direito,

---

visto que, ancorado na idéia de progresso à humanidade, o desenvolvimento capitalista com o acirramento da questão social mostrou-se bem mais próximo da barbárie.

<sup>11</sup> Segundo Vieira (2004) a base da democracia liberal encontra-se no pensamento liberal originário da Revolução Industrial na Inglaterra que refletiu os interesses da sociedade burguesa. Consagrando as liberdades individuais sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não intervencionismo estatal na esfera econômica e social, o pensamento liberal consagrou também a liberdade de mercado, fazendo-o reinar soberanamente sobre a sociedade. Tanto o liberalismo quanto a democracia liberal encontram-se alicerçados no capitalismo. Assim, a desigualdade social e a dominação de uma classe sobre a outra pode ser admitida desde que esteja assegurada a igualdade da cidadania. Deste modo, a cidadania “revela-se indispensável à continuidade da desigualdade social e não entra em conflito com ela” (idem, p.190).

<sup>12</sup> Uma ponderação sobre a concepção marshalliana de cidadania pode ser visto em BEHRING e BOSCHETTI (2007).

de origem liberal Lockeana<sup>13</sup>, constituiu-se na ideologia da classe burguesa em formação<sup>14</sup>. Em certo ponto tais direitos mantiveram um papel revolucionário na medida que afirmavam a liberdade individual em contraposição ao Estado absolutista que cerceava este direito.

Os direitos políticos abrangem o respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral e ao sufrágio universal. Os direitos sociais, por sua vez, relacionam-se ao direito à saúde, educação, assistência, habitação, previdência, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social. Segundo Coutinho (2000) são estes direitos que permitem ao cidadão uma parcela mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade.

A conquista dos direitos de cidadania é resultado das lutas sociais travadas no decorrer do século XVIII, XIX e XX e mantém relação com o processo de ampliação do Estado<sup>15</sup> na medida em que este se abre à representação de diversos atores sociais que passam a apresentar diferentes demandas e lutar por estes interesses (FERNÁNDEZ SOTO, 2005).

Ao longo da história da humanidade e no contexto da ordem burguesa, os direitos de cidadania se tornaram fundamentais para que as classes subalternas e o conjunto de forças interessadas na construção de uma sociedade mais igualitária conseguissem avançar na construção de projetos políticos que apontassem nesta perspectiva. Com isso, torna-se importante, sobretudo, para os excluídos do mercado e da participação política, a luta para garantir melhores condições de vida e por oportunidade de participar das decisões que dizem respeito à vida de toda a sociedade. (OLIVEIRA, 2005, p.59).

Como ressalta Coutinho (2000) a cidadania é um processo de luta

---

<sup>13</sup> John Locke foi um filósofo *contratualista*, pois defendia que a origem do Estado e da sociedade estava baseada num contrato social. De sua obra "Dois tratados sobre o governo civil" (1679-1680) pode-se extrair a primeira formulação do Estado liberal, o que lhe conferiu o título de "pai do liberalismo". Também é considerado *jusnaturalista*, posto que defendia os direitos naturais, ou seja, a vida, a liberdade e a propriedade, como inalienáveis aos indivíduos. Cabia ao Estado a preservação destes direitos, inclusive a preservação da propriedade privada.

<sup>14</sup> Este conceito de cidadania, baseado no modelo de Estado Democrático de Direito tem como fundamento a isonomia jurídica, isto é, todo o cidadão é igual perante a lei.

<sup>15</sup> O processo de ampliação do Estado diz respeito ao movimento de extensão dos limites restritivos do Estado liberal. Neste processo, o Estado deixa de ser o mero comitê executivo da burguesia e se abre às demandas das classes em disputa objetivando alcançar legitimidade e consenso. Ainda assim, não se pode negar que o Estado continue sendo um Estado de classe. Sobre este assunto ver Netto (2001).

permanente implicando num processo histórico e mais importante do que o simples reconhecimento legal dos mesmos é a luta para torná-los efetivos, isto é, o seu desenvolvimento dá-se “a partir da luta pela conquista de certos direitos e posteriormente através da luta pra usufruir deles” (VIEIRA, 2004, p.190).

Além do caráter histórico e processual da cidadania destacados pelos autores, Fernández Soto (2006)<sup>16</sup> ressalta que a cidadania também possui um caráter relacional que expressa formas particulares de relações sociais, e um caráter ético e político, relacionado a um projeto de sociedade e de Estado. Para a autora, a cidadania refere-se ao processo de incorporação do sistema institucional através da intervenção estatal mediante a consagração do desenvolvimento conflito/luta e ao embate entre o ideal liberal capitalista (lógica conservadora) e ideais democráticos (direitos políticos e sociais).

Contudo, a ampliação da cidadania, isto é, o processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos, termina por se chocar com a lógica do capital. Sendo assim, a universalização da cidadania se coloca como incompatível com a existência de uma sociedade de classes (Coutinho, 2000; Vieira, 2004). Porém, como afirmam Behring e Boschetti (2007), o reconhecimento desse limite estrutural não invalida a luta pela conquista e afirmação da cidadania nos marcos do capitalismo. Antes disso, essa conquista deve ser vista não com um fim em si mesmo, mas como um horizonte de construção de uma sociedade justa e igualitária.

A democracia moderna assim como a noção de cidadania baseada no princípio do direito positivo que expressa a igualdade dos homens perante a lei, consolida a idéia do Estado Democrático de Direito.

Para Vieira (2004) um Estado de Direito se sustenta em princípios válidos em qualquer país onde a liberdade prevalece sobre a autoridade. Por princípios tem-se: a lei, a divisão de poderes, a legalidade da administração e a garantia de direitos e liberdades fundamentais, sendo este último o ponto central de qualquer Estado de Direito, expresso geralmente nas constituições dos Estados. Porém, como afirma o autor (ibidem, p.133), tal Estado “não se realiza apenas com a garantia jurídico-formal desses direitos e liberdades, expressos em documentos solenes”.

---

<sup>16</sup> Apontamentos do Seminário “Cuestión social, intervención social del Estado y trabajo social” ministrado pela professora Silvia Fernández Soto da Universidade de Tandil, realizado no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, em novembro de 2006, em Intercâmbio com a Universidade Argentina.

O Estado de Direito determina sua proteção formalizada e institucionalizada na ordem jurídica e, principalmente, reclama a presença de mecanismos sócio-econômicos dirigidos e planejados com a finalidade de atingir a concretização desses direitos. Muitas razões de Estado têm conduzido a contradições entre a simples declaração dos direitos e liberdades e a sua real efetivação. (idem, *ibidem*, p.133).

Para o autor, a sociedade democrática coloca-se como o sustentáculo do Estado de Direito. Entende-se por sociedade democrática “aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção” (VIEIRA, 2004, p.134)<sup>17</sup>.

Em relação ao Brasil, a ausência da sociedade democrática vem permitindo a “substituição do Estado de direito por qualquer inspiração momentânea da classe dirigente” (Vieira, 2004, p.135). Neste sentido, uma categoria importante para entender a relação entre o Estado e sociedade civil na conquista dos direitos e efetivação da cidadania é a esfera pública, assunto a ser abordado no próximo tópico.

## **1.2 Esfera pública e Democracia no Brasil: entre o público e o privado**

A esfera pública<sup>18</sup> diz respeito a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil em que interesses coletivos são confrontados e negociados (Raichelis, 2005a; Duriguetto, 2005). Sua construção transcende a forma estatal ou privada e supõe um movimento de publicização de ações públicas com vistas a uma nova institucionalidade que “implica a criação de espaços públicos, nos quais os sujeitos sociais investidos de representatividade social possam disputar lugares de reconhecimento político de suas demandas” (RAICHELIS e WANDERLEY, 2004, p.8).

---

<sup>17</sup> Vieira (2004, p.135) faz a crítica à sociedade industrial de massas ou de consumo que para ele não se constitui na sociedade democrática. Segundo o autor, criar uma sociedade do “bem-estar”, sem dar a todos a participação efetiva no controle das decisões e nos rendimentos da produção, consiste unicamente em transformar os homens em consumidores obedientes.

<sup>18</sup> Em Habermas (1984) encontram-se as grandes linhas que demarcam as transformações estruturais da esfera pública, no entanto na perspectiva da esfera comunicativa, não como campo de disputa de projetos societários, na qual nossa concepção se localiza. Sobre essa diferenciação, ver Souza Filho (2003a), Duriguetto (2005) e Raichelis (2005a).

Estes autores assinalam os seguintes atributos centrais da esfera pública, considerados num conjunto articulado e dinâmico:

- 1 - Visibilidade social – transparência nas ações governamentais e dos atores sociais nas decisões políticas. Implica em publicidade e fidedignidade das informações.
- 2 - Controle social – acesso aos processos decisórios da sociedade política com vistas à participação da sociedade civil na formulação, revisão e fiscalização das regras do jogo político.
- 3 - Representação de interesses coletivos – constituição de sujeitos políticos ativos, mediadores no cenário público de demandas coletivas qualificadas.
- 4 - Democratização – ampliação de fóruns de decisão política para além dos tradicionais de representação, permitindo a incorporação de novos sujeitos sociais.
- 5 - Cultura pública – enfrentamento do autoritarismo social e da cultura patrimonialista através da construção de mediações sócio-políticas dos interesses a serem reconhecidos e negociados na cena visível da esfera pública.

Segundo Oliveira (1991, p.86) a constituição da esfera pública é um processo que “depende, em estreita consonância com os movimentos de complexificação e diversificação societários, da presença e da constituição de sujeitos coletivos fortes”<sup>19</sup>. Ela precisa ser construída nas relações entre Estado e sociedade civil, e no interior dessas duas instâncias de poder de forma a “ultrapassar a dicotomia estatal-privado com a instauração de uma esfera capaz de introduzir transformações nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando daí um novo processo de interlocução e decisões públicas” (RAICHELIS e WANDERLEY, 2004, p.8).

---

<sup>19</sup> Para o autor a explicitação da esfera pública dá-se num duplo movimento de privatização do público e publicização do privado. O primeiro movimento diz respeito ao uso privado de qualquer forma de riqueza pública e caracteriza a forma específica do capitalismo contemporâneo. A publicização do privado diz respeito à devolução da privatização anterior de bens privados à sociedade.

Em relação à constituição da esfera pública na América Latina afirmam Raichelis e Wanderley (2004) que a partir da formação e desenvolvimento capitalista nos países desta região é possível verificar várias modalidades de combinação entre o estatal e o privado, expressando uma simbiose entre o público e o privado na constituição dos Estados nacionais. Resulta disto uma presença ínfima de esfera pública com destaque para uma cultura patrimonialista em que os processos de privatização e feudalização dos Estados nacionais colocam-se como exemplos<sup>20</sup>.

Sobre a constituição da esfera pública no Brasil, Oliveira (1991) considera que ela se deu de forma truncada e inacabada devido às relações estabelecidas entre Estado/sociedade/economia, principalmente nos últimos 50 anos e decorreu da ação das classes dominadas, historicamente destituídas da fala<sup>21</sup>.

No que tange à configuração do Estado brasileiro afirma o autor que em seu desenho inicial, o Estado pode ser descrito à moda liberal, isto é, um Estado passivo, presente nas concessões, sobretudo ao capital estrangeiro, e interventor na economia nos momentos de crise, configurando deste modo um Estado a favor dos interesses privados.

Raichelis (2005a, p.67), acrescenta que a privatização do Estado brasileiro “é intrínseca ao desenvolvimento capitalista da formação social brasileira. A ausência de dimensão *pública* nas ações do Estado nos seus diferentes níveis e esferas tem marcado o exercício de sua intervenção na vida social ”tendo em vista que ”historicamente, o Estado usurpou a representação das classes sociais no seu interior, para inscrever no centro dos aparatos estatais os interesses da grande burguesia nacional e internacional” (OLIVEIRA *apud* RAICHELIS, 2005a, p.67).

Oliveira (2000) denomina os anos 30 como o marco da tentativa de constituição de uma esfera pública no país através da constituição de partidos de

---

<sup>20</sup> Segundo Borón (2007, p.64) “o molde autoritário do capitalismo latino-americano tem raízes muito profundas, que derivam de nosso passado colonial e da modalidade reacionária e dependente com a qual nossas sociedades se integraram ao capitalismo mundial”.

<sup>21</sup> Oliveira (2000, p.60-61) considera que a constituição da esfera pública constitui-se no “fazer política” que significa “a reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada”. No entanto, dada a configuração do Estado ‘autoritário’ brasileiro, a sociedade brasileira se constitui como “um processo complexo de violência, proibição da fala e mais modernamente de privatização do público interpretado por alguns como a categoria do patrimonialismo, revolução pelo alto e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento” (idem, *ibidem*, p.59).



classe<sup>22</sup>. Porém, tal tentativa foi marcada por um processo de anulação da política, visto que ocorreu a anulação dos sindicatos transformados em Institutos de Previdência, tutelados e com prática assistencialista.

Após os anos 30 abriram-se as relações entre Estado e economia, sobretudo devido à regulação capital/trabalho. Configurou-se uma política de industrialização em que as intervenções assumiram “caráter de ações pontuais numa longa cadeia de interpenetração entre recursos estatais e privados” (OLIVEIRA, 1991, p.80).

O período populista, compreendido pelos anos 50 e 60, fundou a relação entre o estatal e o privado implicando na apropriação privada da riqueza pública. Esse processo configurou uma tendência de pontualização das relações Estado/sociedade/economia e a supressão da representação das classes e dos interesses baseada no autoritarismo.

Nos anos 50 vivenciou-se no país a idealização de um “Projeto de Nação” baseado num modelo de desenvolvimento nacional e sustentado. As políticas desenvolvimentistas propuseram uma intervenção mais ativa no plano econômico para propiciar o desenvolvimento da sociedade. Para tanto, criaram-se empresas nacionais e estrangeiras (MOLJO, 2006)<sup>23</sup>.

Segundo Moljo (2006) os anos 60, marcados pelo esgotamento do modelo do Centro Econômico para a América Latina – CEPAL, configuraram no Brasil a disputa de 02 modelos de país: um que privilegiava as reformas democráticas, tendo em João Goulart a sua representação; e outro que propunha o aprofundamento do capitalismo monopolista no país. Preponderou o segundo modelo com a instalação da ditadura, representando a inserção do Brasil na economia internacional, porém de forma subalterna.

A ditadura militar não somente coroou esse processo como ampliou as intervenções do Estado na economia. Além disso, a Doutrina da Segurança Nacional estabeleceu parâmetros entre Estado e sociedade civil que implicaram numa cultura política absolutamente autoritária, posto que privilegiou as relações de hierarquia,

---

<sup>22</sup> Neste momento o Brasil se insere no cenário capitalista, a questão social ganha visibilidade política e o Estado inicia sua intervenção no campo social. Cf. tópico 1.3 deste capítulo.

<sup>23</sup> Conforme a autora, as políticas desenvolvimentistas compuseram um marco dentro das políticas adotadas pelos países latino-americanos, tendo no CEPAL o seu centro de irradiação.

poder, desigualdade e desconfiança (Moljo, 2006, p.30)<sup>24</sup>. Sendo assim tal período caracterizou-se por “uma total anulação do dissenso, do desentendimento, da política” representando um “esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil” (OLIVEIRA, 2000, p.63-64).

No período seguinte, o da Nova República, também se manteve a pontualização das relações entre Estado/sociedade/economia e o Estado utilizou-se do autoritarismo para a representação formal das classes e dos interesses. Tal processo pôde ser visualizado através dos planos econômicos: Cruzado, Bresser, Verão e Collor I tendo em vista a concepção de exterioridade das relações entre o Estado, sociedade e economia (OLIVEIRA, 1991).

Na contramão desse processo e “nas brechas das próprias contradições da expansão capitalista (...) as classes sociais dominadas voltaram a reconstruir a política” (Oliveira, 2000, p.64), fato este caracterizado pelas reivindicações no terreno das políticas públicas, dos movimentos sociais e do movimento popular que se mostraram na ofensiva até a Constituinte de 1988<sup>25</sup>. Nesse período, “todas as reivindicações que significam política como o processo mediante o qual se põe em xeque a repartição da riqueza apenas entre os que são proprietários, ganhou uma forma, talvez a mais acabada que as condições históricas permitiram” (idem, ibidem, p.65).

Cabe destacar que esse processo iniciou-se nos anos 70 com a “repulsa à ordem autoritária então vigente e a luta pela redemocratização do país, levantando

---

<sup>24</sup> Uma boa noção de cultura política é a encontrada em López que a define como “el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político. Es el aspecto que subyace en la acción política y le otorga significados. Tales orientaciones individuales incluyen diversos componentes: a) orientaciones cognitivas, conocimiento preciso - o no - de los objetos políticos y de las creencias; b) orientaciones afectivas, sentimientos de apego, compromisos, rechazos y otros similares respecto de los objetos políticos y, c) orientaciones evaluativas, juicios y opiniones sobre los aspectos políticos que, por lo general, suponen la aplicación de determinados criterios de evaluación a los objetos y acontecimientos políticos” (LÓPEZ, *apud* MOLJO, 2007, p.20). A discussão da cultura política brasileira é tratada em diversos autores: Oliveira (2000), Oliveira (2005), Moljo (2006, 2007), Behring e Boschetti (2007), por exemplo. Há um consenso entre esses autores que os traços conservadores e autoritários da formação social, cultural e econômica do país conformaram práticas em nossa sociedade que a caracteriza como uma cultura política antidemocrática.

<sup>25</sup> Contudo, como colocam Behring e Boschetti (2007, p.141-142), “a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de ‘Constituição Cidadã’, de Ulisses Guimarães. Porém, manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (...), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica”.

as bandeiras da anistia política, das eleições diretas e da convocação da assembléia constituinte” (CONANDA, 2000, p.19).

Nos anos 80 e início dos 90 no Brasil o movimento sindical brasileiro configurou uma experiência que assinalou avanços na formação da esfera pública e, portanto, no reforço de procedimentos democráticos reafirmando como eixos de pauta na Constituinte: a reafirmação das liberdades democráticas, a impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais, a reafirmação de uma vontade nacional e da soberania com rejeição das ingerências do FMI, os direitos trabalhistas e a reforma agrária (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Ao mesmo tempo, forças políticas (presidência de Collor) fundamentadas em setores da burguesia interna e externa operavam em sentido contrário na direção de reforçarem a privatização da política e da economia e a concepção liberal de Estado<sup>26</sup>. Para Oliveira (2000), o governo Collor constituiu-se como um mandato destrutivo da política construída pelas classes dominadas e no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC – esse processo conquistou sua forma mais plena e acabada através do projeto neoliberal que assume a face do totalitarismo. Na análise de Nogueira (2003, p.9-10), o governo FHC “assumiu com muita rapidez, e sem maior distanciamento crítico, todas as propostas de ajuste neoliberal concebidas pelas agências internacionais”.

Em relação ao governo Lula, o autor afirma que, em seu primeiro mandato, este governo “insistiu em seguir a mesma trilha aberta no início da década de 1990” (Nogueira, 2003, p.7). Para Braz (2007, p.51), o governo Lula “inaugura uma nova fase do Estado neoliberal” no Brasil visto que, além de ser continuidade da primeira fase com FHC, tem significado a “recuperação parcial do papel do Estado como garantidor/financiador dos espaços de acumulação de capital no país”.

Analisando a recente segunda fase do governo Lula II, o autor considera que ela “vem se configurando como um governo que tem buscado aprofundar os interesses neoliberais no Brasil a partir de uma reordenação do Estado talvez mais eficiente do que a que se efetivou com FHC” (idem, ibidem, p.51).

Embora sofra resistências com o projeto hegemônico atual, o movimento que culminou na Constituição Federal de 1988 projetou novos e importantes

---

<sup>26</sup> A discussão sobre o ideário neoliberal e seus rebatimentos no Brasil, principalmente no âmbito das políticas sociais, é assunto do tópico 1.4 deste capítulo.

contornos na relação entre o Estado e a sociedade, como veremos no tópico a seguir.

### **1.2.1 Esfera pública e redemocratização do país: Constituição Federal de 1988 e mecanismos de democratização**

Segundo Raichelis (2005) o processo de mobilização da sociedade civil em torno da redemocratização da sociedade brasileira que culminou na Constituição Federal de 1988 esboçou a tentativa de construção de uma esfera pública no país. Este processo de luta, juntamente com a participação dos sujeitos políticos, profissionais e de usuários foram decisivos para a formatação legal dos direitos sociais no Brasil (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a defesa da democracia com propostas de descentralização do poder, autonomia municipal e participação da sociedade civil. Nesse sentido foram instituídos diversos mecanismos de participação na formulação e no controle da gestão das políticas públicas, nos quais se destacam os Conselhos (SOUZA FILHO, 2003a; RAICHELIS, 2005a).

A institucionalidade legal da ordem social, com a CF-88, projetou para o país os marcos para estruturação de um Estado voltado para universalização dos direitos sociais, através de mecanismos que promovem maior participação da sociedade na definição e implantação de políticas sociais, redefinindo assim, a noção de espaço público numa perspectiva de aprofundamento da democracia. (SOUZA FILHO, 2003a, p.13).

No que diz respeito à participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas sociais, afirmam Raichelis e Wanderley (2004, p.7) que ela se apresenta como “elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais aos excluídos”.

O tema da descentralização, entretanto, é um assunto polêmico (Moljo, 2005; Oliveira, 2005; Raichelis, 2005) tendo em vista que “pode abrigar concepções, práticas de gestão e projetos políticos diferentes” (Oliveira, 2005, p.171). Apesar de associada à democratização e à participação popular, pode servir a práticas autoritárias, dos que defendem o Estado mínimo e a privatização dos serviços

públicos; quanto a processos democratizantes, “dos que lutam pela expansão das políticas sociais e maior responsabilização pública do Estado na garantia de sua implementação” (RAICHELIS, 2005a, p.219).

Behring e Boschetti (2007) trazem outros elementos para este debate. O caráter democrático e descentralizado da administração deve garantir a gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviços, de modo que aqueles que financiam e usufruem os direitos (os cidadãos) devam participar das tomadas de decisão. Entretanto, a descentralização atual não tem sido encarada como compartilhamento do poder entre esferas públicas e sim como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou instituições privadas.

Em concordância com Souza Filho (2003a), afirmamos que a descentralização somente se traduz em forma democrática se expressar um processo de participação e viabilização do controle das ações públicas e se for operacionalizada pelo Estado. Somente dessa maneira se pode construir a possibilidade do desenvolvimento efetivo das políticas sociais descentralizadas e democráticas que garantam um processo de universalização dos direitos sociais.

### **1.2.2 Controle social de políticas públicas: a experiência dos Conselhos de direito**

Embora não se refira explicitamente à formação de Conselhos, é na Constituição que encontramos perspectiva de abertura de novos espaços de participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas em diferentes níveis político-administrativos no âmbito do Estado, “tese incorporada ao texto constitucional a partir das proposições democratizadoras encabeçadas por diferentes instâncias organizadas que marcaram presença ativa nos trabalhos constituintes” (RAICHELIS, 2005a, p.177).

No contexto da gestão pública, a experiência dos Conselhos tem sido uma prática que vem se desenvolvendo especialmente no âmbito da política de seguridade social nas áreas de saúde e da assistência social, da política de atenção à criança e ao adolescente, da política de educação e outros.

Segundo Raichelis (2005a, p.36-38) os Conselhos “significam uma experiência em gestação no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de distintos atores da sociedade civil e do

Estado” representando “mecanismos de participação da sociedade civil no âmbito da definição, controle e gestão das políticas sociais”.

Afirmam Raichelis (2005a) e Duriguetto (2005) que os Conselhos representam um mecanismo para viabilizar a perspectiva publicista, isto é, reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais. Na área da assistência social, por exemplo, podem funcionar “como elemento indutor de *nova cultura política* no campo (...), área que por tradição, nunca foi publicizada” (RAICHELIS, 2005a, p.45, grifos da autora).

Entretanto, ainda que os Conselhos sejam um instrumento fundamental para a participação popular na formulação das políticas, a simples criação deste mecanismo não é suficiente para a garantia da gestão municipal das políticas sociais como política pública (Oliveira, 2005). Além disso, a heterogeneidade dos atores nesses espaços, bem como a heterogeneidade de concepções, práticas, experiências e propostas acumuladas geradoras de múltiplos interesses e demandas, nem sempre convergentes, desafia o estabelecimento da agenda comum que deve orientar ações e decisões coletivas (RAICHELIS, 2005a).

Behring e Boschetti (2007) ressaltam a existência de outras dificuldades para a realização dos sentidos da participação e do desenvolvimento na direção acima apontada, que são:

- 1 - Indicação de conselheiros por critérios discutíveis e particularistas, num controle inadmissível sobre a sociedade civil.
- 2 - Capacitação dos conselheiros para o exercício do controle democrático.
- 3 - Pouco investimento na infra-estrutura de funcionamento dos Conselhos.
- 4 - Necessidade de assessorias sobre questões específicas, que geralmente esbarra na “falta de recurso crônica”.
- 5 - Excessiva fragmentação e setorialização das políticas que dificulta a ocupação de espaços, principalmente por parte dos movimentos sociais e usuários.

Apesar da importância a ser atribuída a experiência atual dos Conselhos, é importante considerar que esta experiência é um processo em curso e em disputa com potencialidades democráticas e também práticas antidemocráticas (Behring e Boschetti, 2007). Além disso, “não podem ser considerados como os únicos

condutos de participação política. Nem é possível fazer dessas experiências exemplos modelares de uma nova sociedade civil ativa e organizada” (Raichelis, 2005a, p.273). Sendo assim, torna-se importante também considerar e reforçar “outros mecanismos de controle, como o ministério público, a imprensa, os conselhos de fiscalização das profissões e outros, mas, sobretudo, priorizar o fortalecimento dos movimentos sociais, tão necessários em período de ofensiva conservadora” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p.184).

Concordamos com Moljo (2006) quando ela afirma que mesmo repletos de contradições e problemas, os Conselhos se constituem em espaços de democratização da esfera pública. “De fato são espaços coletivos e abertos a serem construídos, que possibilitam a construção de uma cultura política que faça questão da participação real em todas as instâncias da gestão, assim como da intervenção na esfera pública” (idem, ibidem, p.63).

No âmbito específico das políticas de proteção à infância e adolescência, a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a questão da descentralização e controle social foram previstos em seus artigos 86 e 88 conforme se segue:

*Art. 86: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.*

*Art. 88: “São diretrizes da política de atendimento:*

*I - Municipalização do atendimento;*

*II - Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (...)”*

Os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente são instrumentos valiosos para definir e conduzir uma política coerente, vigorosa e continuada, em prol desse público e devem participar efetivamente da formulação da política de atendimento, do controle das ações, além de tomar decisões fundamentais para garantia dos direitos das criança e adolescente do município.

As principais funções do Conselho de direito da Criança e do Adolescente são:

- Deliberar participando da formulação das diretrizes e planos que possam garantir os direitos básicos da infância e adolescência;
- Controlar as ações em todos os níveis para garantir que as políticas sociais básicas atendam aos direitos fundamentais da criança e do adolescente;
- Fiscalizar o cumprimento do plano de ação proposto para o município e o destino das verbas;
- Cadastrar as entidades de atendimento inclusive exercendo o controle sobre a atuação dessas entidades no que se refere aos direitos fundamentais e especiais preconizados no ECA;
- Propor o reordenamento institucional dos programas públicos e privados de atendimento;
- Gerenciar o fundo financeiro oriundo de verbas públicas, doações subsidiárias, multas e impostos de renda de pessoas físicas e jurídicas.

Tendo em vista o perfil histórico do atendimento a infância e adolescência tradicionalmente associado à filantropia, em geral de caráter confessional, a formação dos Conselhos de direito adquire importância particular. No entanto, os esforços de participação da sociedade civil nos Conselhos ainda que representem elementos importantes para a democratização da gestão pública, não necessariamente implicam em ampliação de inclusão de direitos (Raichelis, 2005a), tornando-se espaço para a privatização da cidadania, quando não implicam na responsabilidade do Estado no controle, por exemplo, das entidades executoras dessa política.

As políticas municipais para a infância e a adolescência ao mesmo tempo em que incorporam instrumentos destinados a garantir a participação da sociedade civil na formulação e gestão, tal como o Conselho de direito, permitem o crescimento da participação das entidades privadas, dentre as quais as religiosas, na execução dessa política, como será abordado no próximo capítulo.

Isto pode ser considerado um retorno à filantropia ou uma forma de envolvimento da sociedade civil. A resposta dependerá da natureza das relações entre entidades, Poder Público municipal e Conselho de direito. Implica, portanto, em



responder: Qual é a relação entre o Conselho, o Poder Executivo municipal e as entidades de atendimento na implementação da Política de atendimento à infância e adolescência? Até que ponto essa Política segue as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente? Qual é a relação entre essa Política e a participação das instituições religiosas? Quem financia a Política e como a distribuição de verbas afeta esta participação?

Por outro lado, supondo que há uma espécie de “parceria” com as entidades privadas, e que estas, principalmente as religiosas, aceitem e se adequem ao Estatuto da Criança e do Adolescente, elas participam do Conselho de direito e da formulação de políticas? Qual é o grau de adequação ao ECA? Quais as dificuldades encontradas nessa adequação?

São questões que buscamos responder ao longo deste trabalho.

### **1.3 Questão social e Políticas sociais no Brasil: a construção da cidadania**

Tendo em vista que as políticas sociais guardam relação com o processo de ampliação e consolidação da cidadania, é importante destacar o panorama histórico de sua constituição para entendê-la no contexto da sociedade brasileira.

Segundo Behring e Boschetti (2007) não existe precisão de período específico de reconhecimento das políticas sociais. Sua gestação relaciona-se à confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem comumente está relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX. E sua generalização ocorreu na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, sobretudo, pós Segunda Guerra Mundial (1945).

O capitalismo monopolista constituiu-se como uma nova fase de desenvolvimento do sistema capitalista no final do século XIX marcado por profundas alterações no ordenamento econômico com incidências na estrutura social e instâncias políticas. Neste período, conforme Netto (2001), ampliaram-se as contradições fundamentais deste sistema e a sociedade burguesa atingiu sua “maturidade histórica”<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Segundo Behring e Boschetti (2007) são características do capitalismo tardio ou maduro: intenso processo de monopolização do capital, intervenção do Estado na economia e no livre movimento do

Foi no marco do capitalismo monopolista que se evidenciou a acumulação do capital eclodindo a questão social<sup>28</sup>, necessitando, portanto, da intervenção do Estado via políticas sociais. Neste sentido, como forma de garantir o objetivo de maximização dos lucros, ocorreu a refuncionalização e redimensionamento do Estado onde este deixou de atuar apenas como garantidor da propriedade privada em situações episódicas e passou a atuar continuamente na organização da economia (Netto, 2001). Segundo o autor, é nesta fase que ocorre o casamento das funções políticas e econômicas do Estado, isto é, sua atuação dá-se de forma contínua na organização da economia através de subsídios, investimento em áreas não rentáveis, em infra-estrutura e pesquisa, assim como na garantia da conservação da força de trabalho por meio das políticas sociais. Pois, “a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem” (idem, *ibidem*, p.26).

Conforme visto, para exercer no plano econômico o papel de “comitê executivo da burguesia” o Estado deve politicamente se legitimar incorporando outros protagonistas, o que implica o alargamento da sua base de sustentação mediante a institucionalização de direitos sociais.

Para Fernández Soto (2005), estas transformações na materialidade do Estado, com a ampliação dos limites restritivos do Estado liberal clássico<sup>29</sup>, expressam um processo importante, visto que o Estado não representa apenas os interesses da burguesia, mas, no processo de construção de legitimidade, vê-se pressionado a responder a outros interesses, principalmente da classe trabalhadora.

A funcionalidade essencial das políticas sociais diz respeito ao controle da força de trabalho e a garantia de condições adequadas ao desenvolvimento do

---

mercado, constituindo-se oligopólios privados (empresas) e estatais (empresas e fundações públicas). Para as autoras, as sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais com intuito de manter a ordem social. “Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como protoformas de políticas sociais” (idem, *ibidem*, p.47).

<sup>28</sup> A noção de questão social aqui abordada é a compreendida por Iamamoto (2001, p.16-17) como o “conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (...) a questão social expressa, portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal”.

<sup>29</sup> O Estado liberal clássico diz respeito à configuração inicial de Estado (mínimo ou restrito) no surgimento da sociedade burguesa (1830 e 1848) em que este representava somente os interesses da classe burguesa (Fernández Soto, 2005).

sistema. As políticas sociais intervêm no ordenamento das relações sociais, participando do processo de manutenção da ordem e em processos de legitimação dos projetos sociais vigentes. Além disso, elas desempenham um impacto na materialidade visto que afetam o nível de vida da população, e exercem uma regulação sobre o mercado de trabalho (Fernández Soto, 2005). Conforme Netto (2001), elas também asseguram um mínimo de respaldo a imagem do Estado como 'social' e mediador de interesses conflitantes.

As seqüelas da ordem burguesa passaram a ser tomadas como áreas e campos que legitimamente reclamavam, e mereciam, a intervenção da instância política que, formal e explicitamente, mostrava-se como expressão e manifestação da coletividade. (NETTO, 2001. p.34).

Contudo, torna-se importante ressaltar que ainda que o casamento das funções econômicas e políticas do Estado se dê pela mediação da correlação das classes e forças sociais, isto não implica dizer que o Estado deixe de ser um Estado de classe pois, a sua ampliação é plenamente suportável, como necessária, para que ele possa continuar a desempenhar sua funcionalidade econômica (Netto, 2001). As "respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros" (idem, ibidem, p.29).

Segundo o autor é somente nestas condições, isto é, no contexto do capitalismo monopolista, que a questão social torna-se objeto de intervenção contínua do Estado e se põe como alvo das políticas sociais. Importante destacar que o surgimento dessas políticas relaciona-se com o coroamento da cidadania via conquista dos direitos sociais, conforme explanado anteriormente.

La ampliación de la ciudadanía política y social conduce a una importante transformación en el orden liberal, en el Estado capitalista; transformación que se manifiesta en la apertura del espacio político a la representación de nuevos intereses. El Estado comienza a ampliarse, diversos actores sociales pasan a presentar diferentes demandas e luchan por intereses diversos. (FERNÁNDEZ SOTO, 2005, p. 158).

Através das políticas sociais o Estado procura administrar as expressões da questão social de forma a atender as demandas do sistema e "conformando, pela

adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes” (NETTO, 2001, p.30).

### 1.3.1 Políticas sociais no Brasil

Após uma breve contextualização sobre a constituição das políticas sociais e sua relação com a esfera pública e a cidadania na luta pela sua conquista e efetivação, é possível entendermos o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, considerando o modelo de Estado, sociedade civil e esfera pública brasileiros.

Durante os três primeiros séculos da história brasileira as iniciativas em relação à área social estiveram a cargo da Igreja Católica, através das Irmandades da Santa Casa de Misericórdia. Conforme Rizzini e Vogel (1995), as Irmandades somente se tornaram necessárias em consequência da falência oficial em cumprir essa obrigação, cunhando assim a “marca de atenção aos pobres nas práticas da filantropia e da benemerência dentro de uma concepção elitista e paternalista da ação da ‘boa sociedade’ para como os ‘mais frágeis’ e ‘mais necessitados’” (SPOSATI *apud* RAICHELIS, 2005a, p.236).

Até então, a Igreja Católica como religião oficial do Estado e com o mandato deste, obteve um papel na gestação de espaços e iniciativas de atividades filantrópicas em várias áreas da vida social, tais como registros civis, escolas, centros de festas e lazer, organizações de ajuda mútua e assistência médica e social, e desta forma desempenhou um papel importante de legitimação do poder político do Estado na consolidação da sociedade patriarcal e autoritária (Quiroga, 2001). Segundo esta autora, o padrão assistencial do período colonial representou o modelo de organização econômico, social e do poder político e patrimonial, onde em nome da caridade, práticas sociais se estruturavam “tendo como pano de fundo as complexas relações dessa instituição com o Estado. Misturam-se público e privado, confessional e civil” (Landim, 1993, p.16). A questão social nesse período era concebida como questão de ordem moral, e, portanto, não entendida como responsabilidade do Estado.

O advento da República, no século XIX, caracteriza-se como o corte mais indicado de análise da ação governamental brasileira em relação às políticas sociais,

embora sua atenção estivesse mais voltada à questão previdenciária e à saúde<sup>30</sup>. A atuação do Estado na política assistencial, bem como nas políticas de atendimento à infância e a adolescência no Brasil era tímida e não se caracterizava como política pública, o que somente veio acontecer após a Constituição de 1988.

No entanto, no período inicial republicano<sup>31</sup>, a questão social era encarada como caso de polícia. A pobreza não era considerada como expressão da questão social e quando vislumbrada pelo Estado era tratada no interior de seus aparelhos repressivos. De acordo com Sposati (1995), os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob a forma de fatos esporádicos e excepcionais, em que a pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos.

Destacam-se leis repressivas à atividade político-sindical<sup>32</sup> e em relação ao trato com a infância e adolescência novas formas de intervenção foram criadas sem fugir do caráter repressivo. Neste sentido, destacam-se a aprovação do Regulamento da assistência e proteção aos menores, em 1923, e a instituição do Código de Menores em 1927.

Como exemplo de iniciativas de medidas de proteção social neste período, destaca-se em 1888 a Lei nº 3397/88, onde foram criadas as Caixas de Socorro para empregados das estradas de ferro do Império<sup>33</sup>. No ano seguinte criou-se o Fundo de Pensão dos funcionários da Imprensa Oficial. Em 1903, foi reconhecido o direito de organização sindical aos profissionais da agricultura e industriais rurais. Quatro anos mais tarde, a legislação assegurou o mesmo direito às demais categorias profissionais, configurando o movimento sindical como um novo ator organizado no cenário político e “rapidamente o Poder Público irá perceber a importância de que tal organização seja por profissões, que é o que vai marcar

---

<sup>30</sup> Conforme Santos (1994) o histórico da intervenção estatal na regulação social no Brasil não se difere da experiência dos outros países. Após a crescente intensidade e magnitude dos conflitos gerados pela acumulação capitalista, com o aparecimento da questão social, inicia-se a ingerência do Estado no âmbito das relações de trabalho, evoluindo posteriormente para a legislação previdenciária.

<sup>31</sup> Este período denominado República Velha, foi caracterizado pela transição do Regime Monárquico, abolição da escravidão, surgimento dos primeiros sinais de industrialização e com eles um forte sentimento de construção do país e busca de uma identidade nacional. Também representou a continuidade das relações clientelistas e coronelistas do antigo regime já que os setores oligárquicos utilizavam-se da máquina estatal em favor de seus interesses. Essas relações constituíram formas específicas do poder político brasileiro que tiveram suas raízes no Império, porém atingiram sua plena expansão e plenitude na primeira república.

<sup>32</sup> Segundo Santos (1994) é possível relacionar pelo menos cinco leis repressivas em relação à esta atividade visando, sobretudo, à expulsão de trabalhadores estrangeiros devido à militância em sindicatos tidos como influenciadores na vida operária brasileira.

<sup>33</sup> As caixas de socorro disponibilizavam auxílio em período de doença e em casos de morte (auxílio funeral).

decisivamente, a seqüência da regulação social no Brasil até recentemente” (Santos, 1987, p.19). Em 1923 houve a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs<sup>34</sup> para os ferroviários, sendo no ano de 1926 estendida aos portuários e marítimos. Segundo Cartaxo (1992), a aplicação da lei a estas categorias profissionais justificava-se pela sua organização e vitalidade à economia brasileira, na época, baseada na agroexportação.

Com ênfase nas políticas relacionadas ao processo de acumulação, afirma Santos (1987) que a questão social brasileira vinha se resolvendo, privadamente, mediante os acordos de seguro entre empregadores e empregados. Neste sentido o autor complementa dizendo que

a responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: ao Estado incumbia zelar por maior ou melhor justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo. (idem, ibidem, p.28).

A partir da década de 30, quando o Brasil vivencia seu momento de inserção na fase monopólica do sistema capitalista, a questão social passou a ser reconhecida como uma questão política que devia ser resolvida no âmbito do Estado<sup>35</sup>. Todavia, o Estado utilizou-se de uma política corporativista, em que somente as categorias profissionais e seus respectivos sindicatos reconhecidos por ele podiam ter acesso aos direitos sociais, configurando neste período o que Santos denomina de “cidadania regulada”.

Em 1931, foi criada, no Governo de Getulio Vargas, a Lei de sindicalização, baseada no princípio de tutelamento sindical através do atrelamento ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. No ano seguinte, foi instituída a Consolidação das Leis do Trabalho e instituída a carteira de trabalho assinada, “instrumento jurídico de comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania

---

<sup>34</sup> Também conhecida como Lei Eloy Chaves.

<sup>35</sup> Considerando o objeto de estudo deste trabalho é importante registrar a observação que Netto (2001) faz em relação às políticas sociais privadas e públicas no marco do capitalismo monopolista. Para ele, as políticas sociais privadas, caracterizadas por sua condução por organizações religiosas e laicas tais como as associações de profissionais, são formas de intervenção assistemática e embasadas por motivações ético-morais, precedendo ao Estado na fase dos monopólios. Com o desenvolvimento do Estado, estas passam a ter uma ponderação marginal na vida social implicando em sua subordinação às políticas públicas. Como observaremos em relação ao trato dado às políticas sociais pelo Estado brasileiro, as políticas privadas nem sempre assumiram essa ponderação marginal.

regulada (...) uma certidão de nascimento cívico” (Santos, 1987, p.19). Deste modo, o regulamento das profissões, a carteira profissional e o sindicato público tornaram-se parâmetros de definição da cidadania.

Em 1933, houve a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs – para marítimos e posteriormente, para bancários, comerciários e industriários. Além da concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão, os IAPs também prestavam assistência médica aos trabalhadores de cada categoria profissional. Assim, criou-se à estrutura básica do sistema previdenciário, que permaneceu quase inalterado até 1966. Contudo, como afirma Santos (1987, p.31), o Estado buscou conciliar uma política de acumulação que “não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal de equidade que não se comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação”. Deste modo estava claro a submissão da política social à política de acumulação.

Em relação às políticas de Educação, em 1930 são criados o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. No que diz respeito à Saúde, até os anos 30 não existia uma política efetiva. Em sua configuração inicial foram realizadas campanhas do Departamento Nacional de Saúde, criado em 1937. Porém, na avaliação de Behring e Boschetti (2007) o que predominou foi o desenvolvimento da saúde privada e filantrópica no que se refere ao atendimento médico hospitalar.

No tocante à Assistência Social, uma certa centralização começou em âmbito federal a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA – em 1942. No entanto, no comando estava a esposa do presidente, o que reforçou características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade. Anos depois a LBA se tornou uma instituição articuladora da assistência social, com uma rede forte de instituições privadas conveniadas, sem, no entanto, perder a marca assistencialista do primeiro-damismo.

A partir da década de 50, com o predomínio de políticas desenvolvimentistas e de massas, foi implementado o plano Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – SALTE – e intensificado a educação sanitária, a assistência alimentar, a assistência hospitalar e médica à infância. Também foi criado o Programa de Higiene e Segurança no Trabalho. A Assistência Social adquiriu nova amplitude no discurso governamental que além dos serviços de atendimento à

carências imediatas, eram oferecidos serviços sociais básicos e de desenvolvimento comunitário.

No período caracterizado pelo início do regime ditatorial no país, houve um avassalador processo de urbanização que estimulou o êxodo rural e a formação dos grandes centros metropolitanos. Ao mesmo tempo, houve a expansão da pobreza e do processo de marginalização com a dificuldade de integração no mercado de trabalho, resultando na diminuição da renda e da participação da população no consumo de bens materiais.

As políticas sociais da época adquiriram tendência universalizante<sup>36</sup>. Em 1966 foi estruturado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS – no intuito de unificar os IAPs e padronizar os benefícios. Foram incorporados os trabalhadores rurais, empregadas domésticas e trabalhadores autônomos. Houve ainda a criação do Sistema de Financiamento de Habitação e investimentos nas áreas da saúde e da educação. No entanto, o financiamento das políticas sociais não foi modificado, permanecendo a prestação de serviços de baixa qualidade. Para Sposati (1995), as tendências observadas na década de 50 são retomadas no pós-64 em grau maior de racionalidade e sofisticação técnica.

Os anos 80 e 90 caracterizaram-se como um período de efervescência política, visto o término do regime ditatorial. Com a queda do AI-5<sup>37</sup> começou a ocorrer na sociedade brasileira uma mobilização em favor da redemocratização do país. Houve uma intensa movimentação da sociedade civil em um leque de movimentos sociais em prol da defesa e efetivação de políticas sociais de fato públicas e democráticas.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, formalizou-se no país um projeto de políticas sociais de cunho universalizante e institucional centrado na concepção de Seguridade Social (Saúde, Assistência e Previdência) como direito

---

<sup>36</sup> Behring e Boschetti (2007) ressaltam que em ambiente de restrição de direitos políticos e civis, as políticas sociais demonstram fortemente seu caráter: são pauta de reivindicação dos movimentos e manifestações da classe trabalhadora e por outro, representam a busca de legitimidade das classes dominantes. No período ditatorial segundo elas, “o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais” a exemplo da instituição do INPS, do Ministério da Previdência e Assistência Social e da FUNABEM. (idem, p.136).

<sup>37</sup> O Ato Institucional número Cinco foi o quinto de uma série de decretos emitidos pela ditadura militar nos anos seguintes ao Golpe militar de 1964 no Brasil. Redigido pelo Presidente Artur da Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968, conferiu ao presidente da República poderes de fechar provisoriamente o Congresso e intervir nos Estados e municípios nomeando interventores. O AI-5 também suspendeu a garantia do *habeas corpus* aos acusados de crimes contra a segurança nacional e de infrações contra a ordem econômica e social e a economia popular. Fonte: CUNHA (2000).



do cidadão e dever do Estado. Tal projeto propunha a reorganização do sistema de proteção social do país através da descentralização político-administrativa com forte vertente na municipalização, participação popular e integração dos serviços e benefícios.

Até então, a execução das políticas sociais pelo Estado brasileiro, tinha caráter de benesse e favor, não chegando a se constituir como um direito para o cidadão. Em relação à assistência social, a nova Constituição representou um avanço na medida em que esta ganhou status de direito social e passou, portanto, a ser identificada como política pública. Tal reconhecimento implicou numa superação da identificação da assistência enquanto dever moral de ajuda para o dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais (PEREIRA, 1998, FERREIRA, 2000; MARTINS e PAIVA, 2003).

A Constituição também trouxe grandes avanços em relação às políticas de atendimento ao público infanto-juvenil e aos direitos da criança e do adolescente, que passaram a ser considerados sujeitos de direitos, logo, cidadãos. Através do artigo 227 estabeleceu que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente com absoluta prioridade, o direito a 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 colocar a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1988).

A regulamentação desse artigo culminou no Estatuto da Criança e do Adolescente, assunto que será melhor discutido no capítulo 2 deste trabalho.

Entretanto, como ressalta Oliveira (2005, p.72-73) “o tardio processo de conquista de direitos no Brasil caminha na contramão da tendência internacional da perda de direitos como produto das políticas de ajuste neoliberal”. “O período pós-Constituição de 1988, que poderia ser a ‘era dos direitos’ (...) transformou-se no acesso a ‘precários e mal financiados serviços públicos’” e a seguridade social “parece que já nasce condenada ao fracasso, pela total ausência de condições objetivas para a sua efetivação” (idem, ibidem, p.84).

O projeto neoliberal e seus rebatimentos ao projeto democrático preconizado na Constituição Federal de 1988 constituem-se tema do próximo tópico.

#### **1.4 Anos 90 e Neoliberalismo: contra-tendências ao projeto democrático de proteção social**

A conjuntura dos anos 90 apresentou um quadro de esvaziamento de referências democráticas para o desenvolvimento de políticas sociais e do espaço público, na medida que a orientação neoliberal tem predominado nessas dimensões sócio-políticas (Souza Filho, 2003a, p.11). A lógica do papel complementar e coadjuvante do Estado na proteção social é histórica no Brasil e tem assumido características perversas neste cenário.

Além disso, vivencia-se uma transformação na cultura política, via ideário neoliberal, em que as estratégias descentralizadoras e participativas da sociedade civil têm sido utilizadas como mecanismos substitutivos e não complementares às ações do Estado para com as políticas sociais fazendo com que ao invés de promoverem a cidadania, estimulem a filantropia (SOARES, 2000; BEHRING, 2003; MONTAÑO, 2003; MESTRINER, 2005).

Neste tópico nos propomos a compreender este período, que vai desde os anos 90 até a atualidade, de forma a entender os desafios postos à efetivação das políticas sociais, principalmente na área da infância e adolescência. Sendo assim, torna-se importante situar a configuração desse modelo.

Conforme Anderson (2007), o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial na região da Europa e da América do Norte, onde o capitalismo imperava, e se constituiu como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de “bem-estar”.

O capitalismo vivenciou um período de auge nos anos 40 e 50 com a intervenção do Estado de Bem-estar Social. Porém, nos anos 70, vivenciou uma grande crise caracterizada por uma longa e profunda recessão com baixa taxa de crescimento e altas taxas de inflação. Como solução à crise do sistema houve a abertura dos mercados com o processo de globalização, o advento do neoliberalismo e de um novo modelo organizacional do processo produtivo denominado acumulação flexível. Segundo Coimbra (2002, p.13) o que definiu as características desse processo produtivo foi o conjunto de inovações que se convencionou denominar de reestruturação produtiva: “uma das expressões do reordenamento político e econômico internacional, das tendências da divisão

internacional do trabalho e das questões relativas à reorganização do processo de produção”.

A proposta neoliberal propunha um Estado forte na capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro e parco nos gastos sociais e nas intervenções econômicas<sup>38</sup>. Fazendo um balanço do neoliberalismo, afirma Anderson (2007) que economicamente ele fracassou, porém, socialmente, “conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais” (idem, *ibidem*, p.23).

Além disso, ocorreu a mercantilização dos direitos sociais; o desmonte do Estado transformando-o em Estado mínimo; a difusão de uma cultura antiestatal<sup>39</sup>, baseada na superioridade da ‘eficiência do mercado’ em relação ao ‘burocratismo do Estado’; e a tendência à reversão de padrões universais de proteção social, caracterizando o que Fernandes *apud* Therborn (2007) aponta como o tripé do neoliberalismo: desestatização, desregulamentação e desuniversalização<sup>40</sup>.

Sob generalizada concepção reformadora concentrada na diminuição do Estado e valorização do mercado foram implementados nos anos 90, nos países da América Latina<sup>41</sup> e no Brasil, a contra-Reforma do Estado (Behring, 2003) e o ajuste

---

<sup>38</sup> Para Draibe (1993), a tese do Estado mínimo (para o social) constitui o mote e o móvel da ideologia neoliberal.

<sup>39</sup> A ideologia neoliberal produz um discurso incriminatório (Duriguetto, 2005) ou auto-incriminatório (Borón, 2007) do Estado. Assim, tudo o que é estatal é igualado com a ineficiência, a corrupção e o desperdício, “enquanto que a ‘iniciativa privada’ aparece sublimada como a esfera da eficiência, da probidade e da austeridade” (Borón, 2007). Segundo Duriguetto (2005) tal processo recupera e metamorfoseia a visão maniqueísta entre o Estado e a sociedade civil para desqualificar e minimizar tudo o que é estatal, produzindo “imagens dicotômicas do público e do privado” (BORÓN, 2007, p.78).

<sup>40</sup> Na análise de Draibe (1993) o tripé do neoliberalismo seria formado por: descentralização, privatização e focalização dos programas sociais. Por descentralização, a autora compreende a forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão; a focalização diz respeito ao direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhido pela sua maior necessidade e urgência; e a privatização como deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo. Esta estratégia “foi apresentada como uma resposta que alivia a crise fiscal, evita irracionalidade no uso de recursos induzida pela gratuidade de certos serviços públicos e aumenta a progressividade do gasto público ao evitar que benefícios não proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiá-los” (ISSUANI *apud* DRAIBE, 1993).

<sup>41</sup> Importante sinalizar a discussão de Moljo (2005) em relação à implantação do neoliberalismo nos países da América Latina. Conforme a autora o modelo neoliberal não foi de fácil implementação na América Latina no período de implementação do neoliberalismo mundial. A conjuntura de efervescência política que a América Latina vivenciava, propiciava a organização e participação nas organizações de esquerda, o que implicou na instalação, de forma sincronizada, das ditaduras militares. Pois estas, “buscavam enfrentar e aniquilar com o pensamento de esquerda, que, com diferentes graus e formas, vinha se impondo na nossa latitude (...) desta forma de instalou o neoliberalismo, tendo como uns dos seus objetivos enxugar o Estado e ferir de morte os precários sistemas de proteção social latino-americanos” (Moljo, 2005, p.34). Neste sentido, há que se ressaltar que no caso brasileiro foi a ditadura que começou com o processo de dilapidação do Estado. (idem, *ibidem*).

econômico de corte neoliberal (Soares, 2000). Tal concepção representa o reforço de uma imagem negativa e desacreditada do papel, da natureza e do sentido do Estado aos olhos do cidadão, configurando-se uma visão do Estado que o definiu como devendo ser mínimo, submetendo-se a contrapesos que estariam “fora” dele: mercado, sociedade civil, e indivíduos (NOGUEIRA, 2005).

Para o autor, o contexto de restrição do Estado constitui a base da consagração ao Terceiro Setor<sup>42</sup>, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilização social corporativa, implicando, portanto, a refilantropização da questão social. Isto porque, na medida em que amplos setores da população ficam descobertos pela assistência do Estado, precária e focalizada, e também não têm condições de acesso aos serviços privados, transfere-se à sociedade civil a iniciativa de assisti-la através de ações filantrópicas e caritativas.

O processo de reconstrução e contra-reforma do Estado, na visão de Montaño (2003), implica em uma nova modalidade no trato da questão social atingindo diretamente as políticas públicas sociais que, relegadas a segundo plano pelo Estado, tornam-se cada vez mais seletivas, focalizadas e descentralizadas. Assim, o Estado diminui a prestação direta de serviços, e se mantém como regulador e provedor de ações fragmentadas.

Em relação às respostas às expressões da questão social dadas pelo Estado, o projeto neoliberal, conforme Montaño, indica que ela

deixa de ser responsabilidade privilegiada do Estado, e por meio deste do conjunto da sociedade, e passa a se agora de autoresponsabilidade dos próprios sujeitos portadores de necessidades, e da ação filantrópica, “solidária-voluntária”, de organizações e indivíduo. A resposta às necessidades sociais deixa de ser uma responsabilidade de todos (na contribuição compulsória e do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) e um direito do cidadão, e passa agora, sob a égide neoliberal a ser uma opção

---

<sup>42</sup> A discussão sobre o Terceiro Setor é realizada com propriedade por Montaño (2003). Segundo o autor no ideário neoliberal o Terceiro setor é igualado à sociedade civil em contraposição ao primeiro setor (Estado) e ao segundo setor (mercado) representando a articulação e intersecção entre o público e o privado, o público não-estatal. O Terceiro setor é composto por organizações não lucrativas e não governamentais (ONGs, movimentos sociais), instituições de caridade religiosa, atividades filantrópicas, ações solidárias, ações voluntárias e atividades pontuais e informais. Desta maneira, não está à margem da lógica do capital e do lucro privado, mas é funcional a nova estratégia hegemônica do capital porque não questiona a reprodução das relações sociais, de acumulação e de manutenção da hegemonia da propriedade privada, implicando num esvaziamento do poder democrático e dos direitos dos cidadãos. “No lugar de centrais lutas de classe, temos atividades de Ongs e fundações; no lugar da contradição capital/trabalho, temos a parceria entre classes por supostos ‘interesses comuns’; no lugar da superação da ordem como horizonte, temos a confirmação e ‘humanização’ desta” (MONTAÑO, 2003, p.18).

do voluntário que ajuda o próximo e um não-direito do portador de necessidades, “o cidadão pobre”. (idem, ibidem, p.22).

No tocante às políticas sociais, o ajuste provocou cortes lineares no gasto social e deterioração dos padrões de serviço público. As políticas sociais foram substituídas por programas focalizados de combate à pobreza baseados na retórica da solidariedade e da participação comunitária, não sendo “suficientes para diminuir a desigualdade social e a pobreza preexistente e, sobretudo, agravadas pelo próprio ajuste” (SOARES, 2000, p.20-21).

A focalização e a seletividade reduzem o acesso aos serviços assistenciais, deixando descobertos milhões de pessoas, fazendo com que os padrões universalistas e redistributivistas de proteção social fiquem numa profunda tensão. Além disso, o processo de privatização suscita uma universalização excludente<sup>43</sup> posto que provoca uma dualidade entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços (DRAIBE, 1993; BEHRING, 2003).

Draibe (1993, p.99) aponta que a “focalização proposta pelo neoliberalismo tem tido grandes possibilidades de se transformar em uma espécie de neobeneficência - desta vez a cargo do Estado e não das damas de caridade”, contribuindo desta forma para a filantropia estatal. Isto porque mesmo na focalização o Estado deve abster-se de produzir ações sociais mais amplas. Sendo assim, a solidariedade da sociedade é “invocada como a responsabilidade moral para com a pobreza” e “longe da solidariedade da partilha é instalada e fortalecida a solidariedade da benemerência” (Sposati, 1995, p.133). A autora sinaliza a importância de qualificar tal solidariedade. Seria a solidariedade da justiça e da igualdade ou da benemerência?

A este respeito sua análise é elucidativa:

A lógica neoliberal rejeita os direitos sociais como obrigações do Estado. Os riscos sociais sob sua ótica, devem ser enfrentados com a capacidade individual de prevenir e de estar pronto para o amanhã e para as incertezas da vida. O Estado deve ter o papel subsidiário. Em primeiro lugar a família deve ser o lócus de ‘amparo aos fracos e às fraquezas’, depois a sociedade, e só então do Estado deve atuar parcialmente, já que precaver-se é responsabilidade do indivíduo. (idem, ibidem, 1995, p.132).

---

<sup>43</sup> Nas palavras de Draibe (1993), segmentação da cidadania.

Para Soares (2000), as ações específicas e focalizadas de programas sociais *ad hoc* são associados à estratégia da descentralização, predominando tal articulação na política social. No entanto, tal descentralização representa a total desresponsabilização dos municípios pela implementação das políticas sociais. A esse processo a autora denomina de descentralização destrutiva: de um lado tem-se o desmonte das políticas sociais existentes sem deixar nada em substituição; e de outro se delega aos municípios as competências sem ou recursos correspondentes e/ou necessários. Para a autora, em todos os níveis da política social onde esta estratégia foi acompanhada por um desmonte, o resultado foi o agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços.

Sendo assim, o problema da utilização desses mecanismos (focalização, privatização, descentralização) está no seu “caráter substitutivo dos serviços públicos e não em sua possível atuação complementar, sobretudo na democratização, fiscalização e controle desses serviços que passam a ser precários ou inexistentes” (SOARES, 2000, p.80).

Em relação à Seguridade Social, saúde e previdência estariam a cargo do setor empresarial e a assistência social do Terceiro Setor. Desta forma, os serviços seriam caracterizados em três modalidades: privado/mercantil de boa qualidade; estatal/gratuito precário; e filantrópico/voluntário de qualidade duvidosa e, portanto, gerariam três categorias de cidadãos: os integrados/consumidores, os excluídos/usuários e os excluídos/assistidos (MONTAÑO, 2003).

Deste modo, ocorre um desprezo ao padrão constitucional da seguridade social, ganho da Constituição de 1988. A assistência social só então vista como política social, não existe enquanto política pública nesse novo ideário. Como afirma Behring (2003) todo o movimento que rompeu com o padrão de atividade focal, pontual e assistencialista na assistência social, é ignorado transferindo-a à solidariedade privada e colocando a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em situação de extrema vulnerabilidade.

Importante sinalizar que o Programa de Publicização da Reforma do Estado<sup>44</sup> regulamentou o Terceiro Setor através do estabelecimento de Termo de Parceria com ONGs – Organizações não governamentais – e Instituições

---

<sup>44</sup> Este programa transferiu para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI1.HTM)>. Acesso em: 19 ago 2007.

filantrópicas para a implementação das políticas, fazendo com que essa nova arquitetura institucional na área social se combinasse com o serviço voluntário, desprofissionalizando a intervenção nessas áreas e remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

As mudanças na esfera do Estado e suas políticas levam a emersão e ao retorno na arena pública de entidades da sociedade civil que passam a assumir a responsabilidade na execução das políticas sociais. Isto porque a questão social agrava-se cada vez mais e as ações do governo são insuficientes para minimizá-las, caracterizando uma revalorização do campo da filantropia onde novas alianças e contornos na ação das entidades sem fins lucrativos são realizados com mobilização dos recursos públicos e também empresariais (Mota, 2000). Entretanto, como afirma Sposati (1995, p.136) “as manifestações pró-filantropia crescem e não significam, em absoluto, redução de desigualdades sociais e econômicas”.

Conforme Duriguetto (2005, p.97) na concepção hegemônica a sociedade civil é apresentada normalmente como não-contraditória. “O produto dessa visão é uma concepção homogeneizadora, subalternizante e que tende a minimizar a percepção dos conflitos sociais e do seu papel na transformação social”. Assim, sendo concebida como um mero agregado de indivíduos que realizam seus interesses individuais, as ações que interferem nesses interesses não podem ser legitimadas. Desta forma, as políticas sociais perdem a condição de direitos e tornam-se recursos (ou mercadorias) reguladas pelo mercado. “O não acesso deixa de ser um problema do Estado e torna-se um problema a ser resolvido no âmbito privado” (Soares, 2000, p.73) caracterizando um retrocesso histórico, qual seja, o retorno da família e dos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos como agentes do bem-estar social (SOARES, 2000; YAZBEK, 2000a; BEHRING, 2003).

A desresponsabilização do Estado para com a questão social e a transferência para o Terceiro Setor promove o desgaste da noção de bem público colaborando para o encolhimento do ideário universalista dos direitos e para a perda do protagonismo do Estado (YAZBEK, 2000a; MONTAÑO, 2003; NOGUEIRA, 2005).

Tal situação na visão de Yazbek (2000a, p.1) constrói uma forma “despolitizada de abordagem da questão social, fora do mundo público e dos fóruns

democráticos de representação e negociação dos interesses em jogo nas relações Estado/sociedade”.

A presença do setor privado na provisão de bens e serviços sociais, antes de ser uma novidade na trajetória das políticas sociais no Brasil, vem assumindo uma posição de crescente relevância no sistema de proteção social no país “confirmando o deslocamento de ações públicas estatais no âmbito da proteção social para a esfera privada” (idem, *ibidem*, p.2).

Conforme Raichelis (2005, p.79), este discurso aparece atualizado, pois não se trata apenas da filantropia tradicional, “mas da filantropia do grande capital, que moderniza seu discurso e suas práticas, incorpora pautas que buscam homogeneizar o discurso” da sociedade civil, “redefinido o papel socializador do capital e ampliando suas ações para fora da empresa como parceiros na implementação de políticas sociais”.

Neste sentido, a filantropia empresarial é expressiva e vem crescendo significativamente, porém os serviços oferecidos por ela tem direcionamentos específicos e focalizados, relacionados aos interesses de quem oferece o serviço e ligados a grupos sociais previamente selecionados, que não se propõe a atendimentos universalizantes. Essa filantropia é diferente da filantropia tradicional, pois,

não se trata de ações fundadas em motivos de inspiração religiosa ou moral, nem levadas a cabo por filantropos individuais orientados pelos saberes médico ou jurídico. Trata-se de um movimento realizado por entidades empresariais cujos operadores de legitimação se articulam a valores cívicos de responsabilidade social ou pública das empresas com as sociedades nas quais se inserem, onde são enfatizados os conhecimentos vindos das áreas de administração, psicologia, comunicação, marketing e publicidade. (QUIROGA, 2001, p.54).

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em 1999, sobre a ação social das empresas na região sudeste do Brasil, destacam-se alguns dados: 67% das empresas realizam algum tipo de ação social para a comunidade que podem ser doações eventuais até projetos sociais estruturados; 57% das empresas realizaram ou apoiaram ações de assistência social, sendo que 81% destas a realizam por motivos humanitários. A satisfação pessoal e as melhorias nas condições de vida da comunidade são os principais



resultados percebidos pelo setor empresarial; 71% consideram a insuficiência de recursos como a principal dificuldade para expandir sua ação. Cerca de R\$3,5 bilhões de recursos privados foram destinados às atividades sociais de fins públicos, o que corresponde a menos de 1% da receita bruta das empresas da região.

As entidades filantrópicas inerentes à história assistencial brasileira, que têm como característica uma baixa profissionalização, que nascem e se desenvolvem à sombra da religião e que possuem muitas vezes valores distantes da militância e do campo dos movimentos sociais, reforçam o novo discurso de cidadania, em que o trabalho voluntário adquire maior peso e valor simbólico. Ressalta Yazbek (2000a) que a filantropia no contexto de restrição do Estado no âmbito das políticas sociais se apresenta com um discurso atualizado numa perspectiva modernizadora principalmente na dimensão da gestão das instituições filantrópicas: captação de recursos, administração, formação de quadros profissionais e voluntários.

Conforme Duriguetto (2005, p.91) a concepção da sociedade civil como terceiro setor vem reforçar, cada vez mais, “a lógica da solidariedade e da concessão no que tange às políticas sociais pela via da despolitização das lutas das classes subalternas na sociedade civil”. Afinal “não é a perspectiva do direito que impulsiona e orienta as ações do Terceiro setor, mas valores da solidariedade, filantropia, voluntarismo e não-política” (idem, *ibidem*, p.95).

O voluntário é o cidadão que, motivado pelos valores de participação e solidariedade, doa seu tempo, trabalho e talento, de maneira espontânea e não remunerada, para causas de interesse social e comunitário (LANDIM e SCALON *apud* BRESOLIN e CAMPOS (2003)).

De acordo com Coelho *apud* Bresolin e Campos (2003), há duas razões para uma pessoa dedicar-se voluntariamente a algum tipo de atividade. A primeira seria um impulso altruísta, no sentido de tentar fazer o bem através da ajuda aos necessitados. Já a segunda razão estaria fundamentada em interesses próprios, uma vez que o trabalho voluntário pode ser visto (principalmente nos países em que tal atividade apresenta tradição e reconhecimento) como uma espécie de estágio formador de bons profissionais, dadas às experiências vivenciadas que agrega ao profissional.

Independente do motivo que leva uma pessoa ao trabalho voluntário a Lei 9680/98, que dispõe sobre esse tipo de atividade no Brasil, afirma que para ser

caracterizado como voluntário ele deve ocorrer por vontade própria, sem remuneração, ser prestado por um indivíduo isoladamente e para uma organização sem fins lucrativos, voltada a objetivos públicos.

Entre 1979 e o início dos anos 90, em relação ao trabalho voluntário no Brasil, vigorou o Programa Nacional do Voluntariado, da LBA, sendo coordenado, normalmente, pela primeira dama do país. Com a extinção da LBA em 1995 e criação do Conselho de Comunidade Solidária, também sob coordenação da esposa do presidente, foi dado um novo impulso ao trabalho voluntário no Brasil.

Analisando o Programa Comunidade Solidária, Oliveira (2005) afirma que ele é um exemplo de desresponsabilização do Estado para com a assistência social, pois “além de ser uma ação paralela e de expressar a opção do governo com a não efetivação da assistência social como política de seguridade social, reforçou um dos traços mais conservadores e atrasados desta área, que é o primeiro-damismo” (idem, p.19), um “equivoco democrático e gesto de manifesta permanência do entulho populista em nossa política” (SPOSATI, 1995, p.127)<sup>45</sup>.

Com o lançamento do “Programa Voluntários” do referido Conselho em 1996, incentivou-se a criação de Centros Voluntários em todo o país com o objetivo de promover, valorizar e estimular as atividades voluntárias<sup>46</sup>. Em decorrência disso, entre 1997 e 1999 o número de voluntários no Brasil teve um aumento de 73,3% (BRESOLIN e CAMPOS, 2003)<sup>47</sup>.

Sobre o perfil do voluntário no Brasil, dados de pesquisa realizada em nove centros urbanos em 2004<sup>48</sup>, apontam que os voluntários brasileiros apresentam alto índice de escolaridade: 23% são pós-graduados e 20% já completaram o ensino superior. Em relação ao sexo, 47% são homens e 53% são mulheres. Em outra pesquisa realizada por Landim e Scalon (2000)<sup>49</sup>, onde se buscou verificar o trabalho voluntário e a doação individual no país no final dos anos

---

<sup>45</sup> “Isto significa manter o simbólico do centralismo na figura masculina do presidente, a quem cabe a razão, e a mulher, que na condição de consorte, cabem as iniciativas do coração, e por consequência, o social. É o social sob esta ideologia palco de manifesta ‘bondade’, ‘sensibilidade’ e não de políticas públicas” (SPOSATI, 1995, p.127).

<sup>46</sup> O primeiro Centro Voluntário criado foi o de São Paulo em 1997. Logo em seguida foi criado o Rio Voluntário.

<sup>47</sup> Dado relativo ao Censo de 2000 do Terceiro Setor, publicado pela Revista Forbes em janeiro de 2001.

<sup>48</sup> Pesquisa Ipsos Marplan realizada com 50.520 pessoas maiores de 13 anos em São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Brasília, Salvador, Recife e Fortaleza. Disponível em: <<http://www.portaldovoluntario.org.br>>. Acesso em: 12 out 2006.

<sup>49</sup> LANDIN, L.; SCALON, M C. **Doações e trabalho voluntário no Brasil** - uma pesquisa. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000.

90, é possível retirar outras referências: 50% dos voluntários fazem doações de alimentos, roupas, calçados, objetos, dinheiro diretamente para instituições; 30% fazem doações de bens e dinheiro diretamente para pessoas necessitadas e 22,6% doam "tempo", isto é, fazem trabalhos voluntários. Com relação à atuação dos voluntários: 57% atuam em instituições religiosas, 17% atuam em instituições de assistência social, 14% atuam em áreas de saúde e educação e 8% atuam em instituições de defesa de direitos e ações comunitárias. Com relação às atividades dos voluntários: 53% prestam serviços de limpeza e infra-estrutura, 15% atuam na captação de recursos, 14% atuam em atividades religiosas e 18% em atividades de ensino e treinamento, apoio psicológico e aconselhamento, cuidados pessoais e serviços profissionais em geral. Ainda de acordo a pesquisa, a média de horas doadas é de 74 horas/ano, ou seja, 6 horas/mês. Destaca-se que 31% dos voluntários são jovens, na faixa de 18 a 34 anos de idade e, nos últimos 5 anos, o voluntariado jovem cresceu de 7 para 34%.

Segundo Raichelis (2005a, p.238) o problema da transferência da atenção social aos segmentos empobrecidos às entidades assistenciais privadas diz respeito à inexistência de “contrapartida de exercício do controle público e da garantia de um padrão de qualidade dentro de patamares considerados socialmente aceitáveis”.

Conforme a autora, as políticas sociais como função estatal exigem a delimitação de responsabilidades definidas nas três esferas de poder, formulação de padrões de proteção social, fixação de metas, recursos orçamentários, programas que tenham continuidade, assim como padrões de avaliação da qualidade dos programas, serviços e dos impactos sociais, o que supõe uma explícita responsabilidade estatal. No entanto, “esta compreensão não restringe o universo das políticas sociais a uma intervenção exclusiva dos governos, uma vez que supõe a participação, em diferentes níveis, dos segmentos organizados da sociedade civil em sua formulação, implementação e gestão” (RAICHELIS, 2005a, p.131).

Soares (2000) atenta ainda para o fato das organizações tenderem a defender sua relação com o Estado de forma complementar, visando melhorar a situação imediata dos que se beneficiarão com essa relação implicando na realização de convênios pontuais que atendem as necessidades da população de forma fragmentada.

O que se põe como imperativo então é “a consolidação de parâmetros e critérios públicos que orientem as relações entre Estado e sociedade civil” (Raichelis, 2005, p.248), possibilitando o estabelecimento de uma rede pública ampla e conectada de serviços e atenções (estatais e privados), que se complementam submetidas a um controle social efetivo (Mestriner, 2005), tendo em vista que “a consolidação de espaços públicos no campo das políticas sociais põe em evidência responsabilidades públicas” (RAICHELIS, 2005a, p.252).

Concordamos com Raichelis (2005b, p.59) que “o Estado permanece sendo a forma mais efetiva de operar a universalização dos direitos e das políticas sociais, diante da força e da prevalência histórica dos interesses privados na esfera pública” embora nunca tenhamos atingido na sociedade brasileira, a efetiva de operar a universalização dos direitos.

Sintetizando a discussão realizada neste capítulo constatamos que a forma de articulação do Estado brasileiro, que sempre se comportou como um Estado a favor dos interesses da classe dominante, com o setor privado efetivou uma ínfima presença da esfera pública no país. Assim, a ausência de uma dimensão pública nesta relação marcou a intervenção do Estado na vida social.

Tal situação funciona como um mecanismo de desresponsabilização pública do Estado frente às políticas sociais, legitimando a intervenção privada na área social e colocando-se como um obstáculo de efetivação da democracia em nosso país.

Verificamos também que o processo de redemocratização do país desempenhou um importante papel na formatação legal dos direitos sociais no Brasil, constituindo-se numa tentativa de construção da esfera pública. Como fruto deste processo, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a defesa da democracia através da proposta de descentralização e participação popular, no qual se destaca o papel dos Conselhos. Estes são importantes canais para a viabilização de uma perspectiva publicista e a produção de uma nova cultura política, embora não sejam suficientes para a garantia da gestão das políticas sociais como públicas.

Em relação às políticas sociais na área da infância e adolescência, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um importante ator na formulação da política de atendimento ao público infanto-juvenil, no controle das ações e na garantia dos direitos deste segmento. Se considerarmos a realidade

histórica do atendimento nesta área, tradicionalmente associado à filantropia, este espaço assume uma importância significativa.

A Constituição Cidadã também estabeleceu novas diretrizes em relação às políticas sociais no país, definindo-as como dever do Estado e direito do cidadão.

Entretanto, opostamente à tentativa de consolidação da democracia no país, o projeto neoliberal, implementado nos anos 90 e ainda hegemônico na atualidade, trouxe mudanças expressivas na relação do Estado com a questão social e as políticas sociais, assim como nos mecanismos implementados pela Constituição Federal de 1988, utilizados nesta nova lógica como substitutos ao Estado. Deste modo, vivencia-se no contexto atual um estímulo e valorização da intervenção filantrópica na execução das políticas sociais, contribuindo assim, para a despolitização das relações entre o público e o privado. Esta situação tem dificultado a composição de uma esfera de fato pública no país, e a implementação dos direitos de cidadania, pactuados na Constituição Federal de 1988.

A política destinada à infância e adolescência reflete o cenário conjuntural dos anos 90, no qual as organizações da filantropia tradicional são colocadas em cena não provocando assim, mudanças significativas no padrão de atendimento a esse público. Este assunto constitui-se objeto do debate do capítulo seguinte.

### **POLÍTICAS DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DO BRASIL E DE JUIZ DE FORA**

A discussão deste capítulo se debruça sobre a política de atendimento à infância e adolescência no Brasil e mais especificamente, em Juiz de Fora.

Em âmbito nacional resgata-se o histórico da intervenção nesta área em interface com o setor filantrópico. Destacam-se as diretrizes e linhas de ação da política nacional de atenção à crianças e adolescente, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e apresenta-se uma avaliação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente da política nacional após anos 2000.

Ao tratar da política de atendimento em Juiz de Fora aborda-se o elemento da religião, destacando-se a configuração do campo religioso juiz-forano como mais um elemento na compreensão nesta área. Isto porque a intervenção no campo social pelas instituições religiosas, mais do que simplesmente uma prática caritativa, constituiu-se em estratégia de penetração e legitimação na vida social e política da cidade.

A seguir, aborda-se o histórico de intervenção nesta área no município com a finalidade de compreensão dos desafios que se colocam na atualidade em relação à implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente num cenário de muita experiência com a tradição conservadora do assistencialismo, do paternalismo e do clientelismo que ainda permanece como mecanismo para o enfrentamento da questão social.

#### **2.1 Política de atendimento à infância e adolescência no Brasil e a interface com o setor de filantropia**

Toma-se como referência básica para a abordagem deste tópico a discussão realizada por Mestriner (2005) em que ela analisa as políticas de Estado na sua relação “simbiótica” com o setor filantrópico no país. A partir da intervenção do Estado na questão social nos anos 30 e no modo de regulação do setor privado a

autora adjetiva a filantropia no Brasil em vários estágios: filantropia disciplinadora (1930-45), filantropia partilhada sob o âmbito educacional (1946-64), filantropia de clientela e apadrinhamento (1964-85), filantropia vigiada entre a benemerência e a assistência social (1985-93), e filantropia democratizadora (1994-2000).

Consideramos filantropia a ação de doação, de dinheiro, bens e/ou tempo, em favor de instituições ou pessoas com vistas ao bem comum. Neste campo, inserem-se diversas instituições dentre as quais as confessionais. Deste modo, a filantropia congrega e extrapola a ação meramente religiosa. A caridade por sua vez refere-se a um valor, sentimento (de compaixão) de ordem religiosa. Optou-se por usar neste tópico a discussão sobre a filantropia para demarcar a ação privada no campo das políticas sociais voltadas à infância e adolescência, tendo em vista que este setor predominou no atendimento ao público infanto-juvenil. Mais adiante utilizaremos a discussão sobre a caridade quando nos determos especificamente a ação das instituições religiosas no espaço público.

Conforme visto no capítulo anterior, embora o Estado brasileiro tenha investido e implementado políticas nas áreas da previdência, saúde, e educação, a área assistencial<sup>50</sup> permaneceu relegada pelo Estado. Conforme indicam Landim (1993) e Mestriner (2005), esta situação evidenciou o pacto costurado pelo Estado com igrejas e outras organizações da sociedade civil<sup>51</sup>, “na medida em que permaneceram mecanismos facilitadores do acesso ao fundo público de organizações privadas, por meio da regulamentação do instrumento de utilidade pública” (RAICHELIS, 2005, p.236).

Para Mestriner (2005), embora a assistência social tenha ingressado na agenda do Estado, este sempre a fez de “forma dúbia”, mais reconhecendo o conjunto de iniciativas organizadas da sociedade civil do que propriamente reconhecendo como de responsabilidade pública e estatal as necessidades da população atendida por tais iniciativas. Esta área voltou-se historicamente para a

---

<sup>50</sup> Importante sinalizar que a análise do atendimento à infância e a adolescência pretendida aqui, estará intimamente ligada a análise da política de assistência social. Afinal, a área assistencial sempre se propôs a atender setores mais vulneráveis, nos quais crianças, adolescentes e suas famílias constituem-se públicos-alvos.

<sup>51</sup> Apesar da separação *strictu sensu* entre Igreja Católica e Estado ocasionada pela instauração da República, eles mantiveram um pacto onde a igreja objetivou o “estabelecimento de um novo modelo de Neo-cristandade, ou seja, uma sociedade moldada segundo os valores morais/culturais do Catolicismo. (...) Reivindicando-se a religião da nação, buscou articular um arranjo como o Estado em que este lhe concedesse o controle dos aparatos mantenedores de sua hegemonia na sociedade - área de educação e assistência social - exercida desde a época colonial” (CAMURÇA, 2001, p.135).

introdução de mecanismos de apoio às organizações via subsídios, subvenções e isenções por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificados, fazendo com que a assistência social “transitasse sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas benevolência paliativa” (idem, *ibidem*, p.21).

Deste modo, criando mecanismos de coordenação e fiscalização da filantropia privada, o Estado reservou um papel importante às entidades sem fins lucrativos no campo das políticas públicas e principalmente na área assistencial.

O setor da filantropia no Brasil foi dominado tradicionalmente pela Igreja Católica, por intermédio das congregações religiosas, originando o quadro de organizações sociais no país em meios do século XVI. A Santa Casa de Misericórdia<sup>52</sup> “foi o exemplo expressivo da ação social das ordens religiosas, sendo o atendimento predominante nesse período” e constituiu-se na “base para a assistência higienista, desenvolvida em aliança com a medicina social” no século XIX (MESTRINER, 2005, p.41).

Sob o comando das Santas Casas foi instituído como política de assistência às crianças abandonadas, órfãs e pobres, o Sistema de Roda dos Expostos<sup>53</sup>. Criado em 1726, na Bahia, e em 1738, no Rio de Janeiro, este sistema recolhia crianças abandonadas que eram entregues a famílias para serem criadas. O Sistema de Roda dos Expostos perdurou no Brasil até 1927 quando o Código de Menores decretou sua extinção. Grande foi o índice de mortalidade das crianças e aos poucos sobreviventes restava o trabalho precoce e explorado para ressarcir os “criadores” com os gastos de sua criação (Rizzini e Vogel, 1995). Conforme Quiroga (2001, p.46), “a Santa Casa constituiu-se em um modelo abrangente de intervenção social que teve na caridade cristã, seu operador de legitimação, mas cuja estruturação e âmbito de ação extrapolou em muito os limites de uma perspectiva religiosa ou assistencial”.

No período republicano, influenciado pelo contexto internacional de investimento na criança, vista como um patrimônio valioso da nação, chave para o

---

<sup>52</sup> A ação da Igreja Católica no Brasil tem relação com o projeto colonial português. A prática do Catolicismo brasileiro iniciou-se no período colonial trazido pelas corporações medievais que no Brasil tomaram o nome de irmandades, confrarias e ordens terceiras. Uma delas foi a Irmandade da Misericórdia que acolhia crianças enjeitadas através da Roda dos Expostos.

<sup>53</sup> Consistia numa janela aberta para o exterior do convento, onde um cilindro oco de madeira girava sobre um eixo e tinha uma abertura na qual as crianças podiam ser deixadas para serem recolhidas por tais entidades. De origem medieval, a Roda dos Expostos teve vida longa no Brasil sendo o último país a acabar com esse sistema.



futuro, e ser em formação moldado tanto para o bem quanto para o mal (ser “desviante”, propenso à criminalidade), começa a existir no Brasil um forte investimento na infância no entendimento de que “salvar a criança é salvar o país” tirando-o do atraso e da ignorância (Rizzini, 1997). Dessa forma, a nova mentalidade exigia que criança deixasse de ser interesse e preocupação privada da família e da igreja e passasse a ser objeto de intervenção do Estado que deveria zelar por ela a fim de garantir a ordem social.

Criou-se então, um aparato médico, jurídico e assistencial de atendimento a criança pobre, juridicamente denominada “menor”, com o objetivo de prevenir a degradação/degeneração deste e da sociedade, a educação para o trabalho e a repreensão do menor delinqüente. A “Política da Menorização” oscilava entre o pólo assistencial dos abrigos, asilos e albergues, numa ótica assistencialista, e o pólo jurídico das prisões, centros de internamento e casas de correção, numa ótica repressiva<sup>54</sup>.

Constituiu-se neste período uma *filantropia higiênica*<sup>55</sup> nos termos de Adorno e Castro *apud* Mestriner (2005) em que o atendimento assistencial oferecido encaminhava os “portadores desse mal” ao asilamento ou internação.

Cabe destacar que neste momento vivenciava-se uma explosão demográfica no Brasil. O número de habitantes triplicou de 10 para 30 milhões. Essa passagem foi extremamente importante para a história da legislação brasileira em relação à criança, pois, as pessoas com menos de 19 anos representavam 51% da população (CONANDA, 2000).

Assim, foram criadas 14 instituições asilares, de abrigamento e escolar, e 6 instituições de saúde a crianças: policlínicas e dispensários. Destas, apenas 4 eram totalmente estatais. As demais eram mantidas por organismos religiosos e contribuições do Estado e de particulares (SABINO, F.; SEIXAS, R.; e SIQUEIRA, M., 2005).

Há que ressaltar também que a conjuntura da 1ª Guerra Mundial favoreceu um clima de efervescência social no país através de iniciativas da

---

<sup>54</sup> Visto que a questão social neste período era encarada como caso de polícia, novas formas de intervenção no trato com a infância e adolescência foram criadas sem fugir do caráter repressivo. Assim, a esfera policialesca do Estado passou a ser assumida e substituída por intervenções médicas e jurídicas. De acordo com Faleiros (1995), o jurista e o médico representaram as forças hegemônicas no controle da complexa questão social da infância abandonada.

<sup>55</sup> O higienismo buscou produzir um novo modelo de intervenção no social baseado no conhecimento científico, racionalizador e laicizante, porém mantendo ainda valores e justificativas morais.

sociedade civil (Partido Comunista, Coluna Prestes, Movimento Tenentista, Semana da Arte Moderna, Movimento Sindical) que pressionaram o Estado na busca de mudanças políticas e econômicas e levantaram discussões sobre a questão da infância<sup>56</sup>.

Em 1920, foi realizado o I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. No ano seguinte, através da Lei Federal 4242, foi instituído o Serviço de Assistência e Proteção da Infância Abandonada Delinqüente. Em 1923, foi aprovado o regulamento da assistência e proteção aos menores e em 1927 foi instituído o Código de Menores.

O Código de 27 tratou-se de um instrumento de controle social da infância e da adolescência vítimas das omissões e transgressões da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos, em que os menores eram objetos de medidas judiciais.

O Código de Menores dispunha sobre a assistência a menores entre zero e dezoito anos que se encontravam em situação irregular (desvio de conduta e infração penal, abandono moral, material e jurídico), e também aos que se encontravam entre 18 e 21 anos nos casos previstos em lei, através da aplicação de medidas preventivas e terapêuticas numa lógica discriminatória, repressiva, criminalizante e assistencialista.

Sua filosofia era higienista (proteção do meio e do indivíduo) e correccional (visão jurídica repressiva e moralista). O código não exigia fundamentação das decisões relativas à apreensão e confinamento de menores, sendo o poder do juiz irrevogável. As decisões eram baseadas na índole da criança e não havia fiscalização do Judiciário por nenhuma instância governamental ou não governamental. Da mesma forma, os órgãos do Executivo não executavam, via de regra, uma política de participação e transparência e não abria espaços à participação de outros atores que limitassem os poderes da autoridade policial judiciária e administrativa.

O código de Menores aboliu formalmente a Roda dos Expostos e segundo Rizzini (1997), possibilitou uma dicotomização da infância: à criança

---

<sup>56</sup> O movimento "Cruzada pela Infância", formado por filantropos, médicos higienistas e juristas foi um dos movimentos populares que demandaram ao Estado uma assistência pública para as crianças abandonadas e delinqüentes.

mantida aos cuidados da família era garantida a cidadania, ao menor sob a tutela vigilante do Estado, a cidadania.

No período de 1930-45 em relação à assistência social, é criado no ano de 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, atrelado ao Ministério da Educação e Saúde, como o “primeiro espaço institucional introduzido no governo para gerir a assistência no interior do Estado” atuando como uma forma pautada na ajuda ao setor privado através do “arbitramento das subvenções” (Mestriner, 2005, p.285). Entretanto, ainda que o CNSS tenha representado um avanço, o governo varguista criou somente uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico através do mecanismo de subvenção.

Conforme Mestriner (2005, p.84) a Igreja e o Estado firmaram um “acordo de interesse mútuo” no combate à pobreza e disputaram o controle social e ideológico sobre a sociedade. Embora a questão social tenha alcançado o estatuto de questão política, tal pacto realizado permitiu a negação do conflito de classe visto que “os ricos ajudavam os pobres, sem conflitos, numa perfeita integração social”, fundamentados no “conformismo à pobreza pela religião e no amparo emergencial devido ao Estado”.

Nesse momento, a Igreja Católica constitui-se como a mais forte instituição da sociedade civil brasileira responsável por agregar hospitais, asilos, escolas, internatos, manicômios e também recursos da filantropia empresarial ou das classes mais abastadas para suas obras de ação social. A igreja interveio na questão social através da criação do Centro de Estudos de Ação Social – CEAS – e do curso de Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica<sup>57</sup>.

Segundo Landim (1993) deram início também a ações na prestação de serviços sociais de Igrejas Protestantes, em desenvolvimento no país, e de grupos menos visíveis como Espíritas e Afro-brasileiros.

A própria Constituição Federal de 1934 permitiu ao Estado financiar escolas da Igreja, seminários, hospitais, e outras atividades de instituições designadas como legalmente de “interesse coletivo” (CAMURÇA, 2001, p.136).

Destacou-se como característica do Estado a centralização político-financeira no Executivo, o que para Draibe (1989), torna-se campo fértil para as ações assistencialistas e clientelistas. Outro aspecto a considerar é que as políticas

---

<sup>57</sup> A primeira escola de Serviço Social foi fundada em 1936 na cidade de São Paulo.

sociais nesse período foram influenciadas e determinadas pelo caráter seletivo do pensamento liberal, que considera a proteção social como responsabilidade privada e não pública (MESTRINER, 2005).

Em relação às políticas de atendimento ao menor, o Estado estabeleceu subvenções para as instituições particulares em busca de legitimação, deixando em descaso as públicas. Em 1941, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, numa tentativa de centralizar a assistência social no Distrito Federal e resolver os problemas enfrentados pelo Juízo de Menores na sua ação. Em 1944, adquiriu âmbito nacional.

O SAM foi responsável pela sistematização e orientação dos serviços de assistência a menores desvalidos. Deveria orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar menores em caso de internação e ajustamento social, abrigar e distribuir menores em estabelecimentos, estimular a iniciativa particular de assistência e estudar causas de abandono. No entanto, suas finalidades não representaram muitas novidades das idéias e práticas até então vigentes visto que, embora a execução do atendimento fosse parcialmente separada da instância jurídica, estava subordinada ao Ministério da Justiça (SABINO, F.; SEIXAS, R.; e SIQUEIRA, M., 2005).

O modelo básico de atuação do SAM baseou-se na triagem e internação, e por isso, ele também mantinha contrato com instituições particulares para encaminhamento dos menores que passavam pela triagem. Porém, algumas instituições subvencionadas pelo Poder Público recusavam-se a receber “desvirginadas e rebeldes”.

A criação desta instituição agregou a uma perspectiva corretiva alguns objetivos de natureza protecionista valorizando-se a necessidade de estudos e pesquisas, assim como uma assistência psico-pedagógica aos menores considerados carentes e delinqüentes. No entanto, segundo Carvalho (2000) estes objetivos não se concretizaram, pois a assistência financeira prevista aos estados não se materializou e as escolas de reeducação aplicavam como instrumento de correção a disciplina, a coerção e os maus-tratos<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> O SAM tinha a fama de ser uma ameaça à criança pobre, pois era considerado como Escola do Crime, Fábrica de Monstros Morais, etc. Chegou a ser considerado como “SAM – Sem Amor ao Menor”. Os internatos eram considerados como as experiências mais condenadas de assistência à crianças e adolescentes. Maus-tratos corriqueiros, alimentação de péssima qualidade, superlotação, ausência de higiene e precariedade dos estabelecimentos formavam o quadro de inadequações.

Também no ano de 1941, foi instituído, através de um decreto lei, o Departamento Nacional da Criança – DNCr, como sistema de proteção à maternidade, infância e adolescência<sup>59</sup>.

Em 1942, no contexto da Ditadura Vargas, foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, como o primeiro órgão de proteção social de serviços assistenciais. Entretanto, sob o comando da esposa de Vargas, inaugurou-se na área social o seu atrelamento ao primeiro-damismo.

A LBA foi criada com o objetivo de assistir às famílias de convocados pela segunda Guerra Mundial, priorizando a maternidade e a infância. A justificativa para tal ação era que “o preparo de ‘gerações de homens fortes’ continuava sendo percebido pelo Estado com uma questão de “defesa nacional”” (Rizzini e Vogel, 1995). Entretanto sua atuação foi assistencialista e clientelista.

Segundo Mestriner (2005) o período de 1930 a 1945 conformou uma *filantropia disciplinadora* visto que o interesse colocado nas práticas assistenciais nesse momento era a recuperação de meninos e meninas com vista a prepará-los para sua futura incorporação à força de trabalho, isto é, “o enquadramento físico, moral e social do pobre, visando eliminar sua ‘vadiagem’, tornando-o um trabalhador produtivo e disciplinado, harmonizado com os interesses patronais” (idem, p.292).

Vai se consolidando assim, uma filantropia disciplinadora, que combina educação intelectual, moral, física, saúde e higiene, amparo social e iniciação ao trabalho, respondendo às exigências de relações sociais disciplinadas para se obter massas e elites sincronizadas. (...) A filantropia disciplinadora será instrumento político importante na moldagem do corpo do trabalhador que se idealiza. E se desenvolverá por meio de ações assistenciais esparsas, fragmentadas, paliativas e emergenciais, longe de se constituir em políticas de assistência social. (MESTRINER, 2005, p.100).

No período de 1946-64, a política de Educação tornou-se a base da política social do Estado. Em decorrência das exigências de capacitação profissional de trabalhadores empobrecidos, principalmente jovens e adolescentes, para as

---

Além disso, menores eram vendidos por funcionários à organizações criminosas e à prostíbulos e outros eram vítimas de violência sexual. No caso das meninas havia também a exploração do trabalho doméstico (RIZZINI e VOGEL, 1995).

<sup>59</sup> O DNCr era um órgão federal subordinado ao ministério da Educação e da Saúde com o objetivo de coordenar atividades relativas à política de proteção à maternidade, infância e adolescência. Para tanto, devia estudar e divulgar o problema social desse público e conceder auxílios e subvenções a instituições privadas bem como fiscalizá-las.

necessidades industriais, houve a mobilização do empresariado para criação e manutenção de macrorganismos – SESI, SENAC, SENAI, SESC – configurando-se nos termos de Mestriner (2005) a *filantropia pedagógica profissionalizante – partilhada sob o âmbito educacional*.

Para a autora, a partir deste conjunto de macrorganismos é dado para a área um novo estatuto legal, pois saiu do âmbito da benemerência para um modelo educacional. Contudo, o modelo histórico de relação Estado/filantropia/sociedade civil não se alterou e os governos continuaram incentivando a filantropia.

Ainda assim estava claro que o tratamento dado à questão social, desde os anos 30, era preocupação das esferas estatal e patronal considerando prioritária a adoção de uma série de medidas sociais e assistenciais voltada para os setores do trabalho, saúde e educação (JACOMETI, 2001).

A Constituição Federal de 1946 garantiu como obrigatória a assistência ao público infanto-juvenil. No entanto, poucos foram os serviços públicos fazendo com que o Estado lançasse mão do setor privado. A área de atuação da filantropia deu-se na assistência médico-hospitalar e no atendimento à criança sem, no entanto, configurar-se como política (Mestriner, 2005). A Constituição também trouxe nova perspectiva às instituições sociais garantindo-lhes benefícios fiscais. Em 1951 decretou-se a obrigatoriedade de registro geral das instituições no CNSS possibilitando o controle centralizado da ação social. O governo também alargou os incentivos à filantropia com vantagens fiscais e posteriormente com a certificação do caráter de “fins filantrópicos”, instrumento importante no acesso ao fundo público.

A LBA ampliou sua estrutura às outras esferas de poder e também nas áreas de assistência social com destaque na organização do Serviço Social no país. Nesse período o Serviço Social adquiriu maior racionalidade (utilização de métodos e técnicas), e suas escolas voltaram-se à qualificação do voluntariado. As atividades de assistência foram negadas como benemerência pelo Serviço Social instalando-se a dicotomia promoção/assistência (MESTRINER, 2005).

O Serviço Social vivencia seu momento de inserção nas universidades, nos anos 50, “deixando a condição originária das instituições de ensino isoladas e confessionais, para mergulhar em um contexto majoritariamente público e laico” (YAZBEK, 2000b, p.15).

Ressalta-se também nesse período a expansão de congregações e irmandades católicas e outras correntes religiosas, assim como o surgimento de sociedades de amigos de bairro (LANDIM, 1993).

A partir dos anos 60, com a implantação de políticas desenvolvimentistas, crianças e jovens ganharam destaque na atuação do Estado tendo em vista que representavam a parcela mais vulnerável da sociedade. As políticas de desenvolvimento deveriam dedicar-se de modo particular a essa parcela da população com atenção especial à família, “célula de base da sociedade”, objetivando o fortalecimento do Poder Nacional, visto que o problema do menor era devido à carência familiar e, portanto, a reintegração da família deveria ser priorizada (RIZZINI e VOGEL, 1995, p.305).

O Serviço de Assistência ao Menor foi alvo de irregularidades administrativas: afilhados políticos foram utilizados sem preparação para atuarem nas instituições, agências inexistentes ofereciam empregos hipotéticos, crianças abastadas freqüentavam os melhores internatos sem passar pela triagem, além de estabelecimento de convênios com externatos, ginásios e escolas normais. Em 1956 instituiu-se uma CPI para avaliar essas irregularidades sem muito sucesso. Em 1961 abriu-se uma sindicância que extinguiu o SAM em 1964, instituindo a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM.

A FUNABEM foi o órgão central da Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM. Tinha caráter normativo e a incumbência básica de repasse de recursos. A estratégia adotada pela FUNABEM precisava romper com as práticas repressivas do SAM e para tanto, foram criadas as seguintes diretrizes fundamentais de ação: manutenção e reintegração da família, integração da comunidade, e internamento em casos extremos.

A FUNABEM propunha a integração do menor à comunidade através da assistência à própria família, além de apoiar instituições que se aproximassem da vida familiar. No entanto, configurou-se como um meio de controle social a fim de manter a “segurança nacional”, pois privilegiou a relação menor/instituição em detrimento da relação menor/sociedade, e assumiu um caráter assistencialista incapaz de reeducar. Daí o fracasso da política para a infância da ditadura (RIZZINI e VOGEL, 1995).

Para a aplicação dos recursos da FUNABEM em nível local foram criadas as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – FEBEMs, responsáveis pela

instalação de centros de recepção e triagem para diagnóstico e de unidades educacionais e de reeducação.

Segundo Carvalho (2000) embora a tentativa de descentralização da execução da Política Nacional do Bem-estar do Menor por meio das fundações estaduais, o modelo de gestão tecnocrático e centralizador do regime político autoritário da época colocou limitações ao desenvolvimento de projetos de acordo com as especificidades regionais e locais.

A partir da década de 60, a LBA estimulou a participação da comunidade nos problemas assistenciais relacionados à população devido à perspectiva desenvolvimentista da época.

Com relação ao papel das instituições religiosas nesse período, conforme afirma Landim (1993), ainda que houvesse o controle do Estado sobre a sociedade e o corporativismo, isso não eliminou o papel da ação social da igreja Católica, nem de outros grupos religiosos em crescimento nas áreas de saúde, educação e assistência social.

No período compreendido entre os anos de 1964-85, a questão social foi controlada pelo economicismo, coerção e violência e as políticas sociais assumiram o caráter de acumulação combinando assistência e repressão. As ações assistências colocaram-se como forma de amenizar o estado de empobrecimento dos trabalhadores, no entanto, assumiram cada vez mais o caráter tradicional. Expandiram-se práticas assistenciais para instâncias municipais e estaduais que reproduziram “o comportamento da União, no sentido de atuar também, por meio de multiplicadores, e indiretamente, por convênios com as instituições privadas” (MESTRINER, 2005, p.165).

O modelo de “assistência por convênios” tornou-se a nova estratégia de financiamento da filantropia privada “reafirmando a estratégia populista de aliança com a sociedade civil” e “configurando a atenção do Estado ao social a partir de então” (Mestriner, 2005, p.170). Sob o Estado autoritário o arbitramento da filantropia deu-se por meio dos parlamentares em que Executivo e Legislativo, via indicação política, realizavam o apadrinhamento de instituições configurando-se na *filantropia de clientela e apadrinhamento*.

Em relação à política voltada para a infância e adolescência, devido ao processo de redemocratização que se iniciava no país, em 1979 ocorreu a reformulação do Código de Menores, contudo, sem muitas alterações em relação ao



conteúdo de 1927. A estratégia de ação da FUNABEM continuou repressiva e assistencialista sendo a família e o menor culpabilizados pelos problemas a eles afetos. Segundo Faleiros (1995), o sistema nacional de atendimento ao menor pouco, se tanto, alterou a estrutura de desigualdade que penalizava a criança e adolescentes de baixa renda e menos ainda elevou os patamares de cidadania desses segmentos.

Ressalta-se ainda um período de revisão da prática do Serviço Social<sup>60</sup> com negação das práticas oficiais e valorização de experiências alternativas, e o ressurgimento dos movimentos sociais.

Os anos 1985-93, também denominado de Nova República, representaram o governo de transição do retorno à democracia e ao Estado de Direito.

Afirma Mestriner (2005) que esta transição não afetou o caráter clientelar da relação com as organizações de benemerência que permanecem sob a custódia de parlamentares. Desta forma, “a filantropia e a assistência se identificam então, perversamente, com a prática de corrupção e do favorecimento patrimonial” (idem, *ibidem*, p.293), configurando neste período a *filantropia vigiada entre benemerência e assistência social*. Neste momento a LBA e o CNSS, alvo da política clientelista e patrimonialista vivenciaram sua desmoralização<sup>61</sup>.

Em relação às políticas de atendimento à infância e adolescência, destaca-se no ano de 1985 o Programa governamental “Prioridade Criança”, executado pela LBA, voltado para crianças na faixa etária de 0 a 6 anos. Em relação

---

<sup>60</sup> Este momento de renovação da profissão foi denominado de Movimento de Reconceituação. Foi um movimento de mudança nos fundamentos filosóficos e científicos do Serviço Social, num esforço de busca de respostas adequadas à problemática do contexto latino-americano, a partir de novas posições e contribuições das ciências sociais contemporâneas. A responsabilidade deste processo é atribuída à “geração 65”, um grupo constituído por assistentes sociais oriundos do Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, que começou a demonstrar insatisfação e críticas em relação ao projeto profissional do Serviço Social frente à realidade social do continente. O Movimento de Reconceituação foi um processo heterogêneo assumindo direcionamentos diversos, demarcando três tendências profissionais: 1- Modernização Conservadora, caracterizada por sua conexão com o ideário desenvolvimentista, cujo aporte era o estrutural-funcionalismo norte-americano; 2- Reatualização do Conservadorismo, repudiava a tradição positivista e as referências ao pensamento crítico-dialético; Recuperava elementos da herança histórica e conservadora e repunha uma base teórico-metodológica que se declarava como novidade; Deu relevo às questões da subjetividade, e retórica irracionaisita e humanista; 3- Intenção de Ruptura, deu o tom da polêmica profissional nos anos 80; Buscou construir uma contraposição ao tradicionalismo profissional e a vinculação profissional com a perspectiva histórica da classe trabalhadora (NETTO, 2002).

<sup>61</sup> A LBA esteve envolvida em escândalos administrativos e financeiros sendo extinta em 1995. A LOAS em 1993, previu a sua extinção tendo em vista o reordenamento institucional necessário à implementação da nova concepção da assistência social. Também devido a LOAS o CNSS foi substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

à sociedade civil, várias iniciativas e movimentos de âmbito nacional se articularam na defesa de um sistema universal dos direitos. Dentre eles o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR<sup>62</sup>, Pastoral do Menor, ONGs e entidades de direitos humanos. Há que destacar que a crise econômica agravou a situação da criança dando visibilidade ao menino e menina de rua nas grandes cidades.

Em 1987, foi criada a “Comissão Nacional Criança e Constituinte” com representantes das organizações governamentais e não-governamentais que reuniram em todo o país mais de 600 grupos de trabalho responsáveis por elencar as recomendações à Assembléia Constituinte sobre os direitos das crianças e dos adolescentes. Esta comissão exerceu também uma pressão sobre os resultados da Constituição de 1988, através da criação da Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança e do Adolescente, culminando nos artigos 227, 228 e 229 da nova Constituição destinados a esse segmento.

A partir da Constituição, a criança e o adolescente foram considerados sujeitos de direitos, logo, cidadãos, com absoluta prioridade sendo dever da família, do Estado e da sociedade a garantia da efetivação de seus direitos.

Os dispositivos assegurados na Constituição Federal de 1988 são regulamentados como Doutrina de Proteção Integral às crianças e aos adolescentes. A doutrina da proteção integral é fruto de uma luta que se deu no Brasil e no mundo em favor dos direitos humanos. Em oposição à doutrina da situação irregular, ela constitui-se na base do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei federal 8.069, promulgada em 13 de Julho de 1990<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Juiz de Fora teve uma comissão local do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, fundamental na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente no município.

<sup>63</sup> A Constituição Federal através do seu artigo 227 estabeleceu direitos às crianças e aos adolescentes que corresponderam aos direitos presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente: direitos à sobrevivência; direito ao desenvolvimento pessoal e social; direito à integridade física, psicológica e moral; e direito a proteção contra todas as formas de violação. O ECA tem seu alicerce em documentos internacionais que ratificaram os direitos das crianças e dos adolescentes sendo estes: a Declaração Universal dos Direitos Humanos promulgada em 1948 pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Com base nela, a Assembléia Geral aprovou, 11 anos mais tarde, em 1959, outro documento sobre os direitos fundamentais que é a Declaração Universal dos Direitos da Criança, texto contendo 10 princípios, aumentando o elenco dos direitos aplicáveis à população infantil. 30 anos mais tarde, em 1989, a Assembléia Geral aprovou outro importante texto, que oferece as diretrizes para a implementação de uma política de proteção integral à criança e ao adolescente, conhecida como a Convenção Internacional dos Direitos da Criança. Além destes, a doutrina da proteção integral está em alinhamento com outros 3 documentos internacionais, dentro da área da garantia de direitos. São eles: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing -1985); Regras Mínimas das Nações Unidas para Jovens Privados de Liberdade (1990); e Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad -1990).

O Estatuto muda a base doutrinária de atendimento à criança e ao adolescente que deixa de se basear na Situação Irregular destinada a uma menoridade particular, para o paradigma da Proteção Integral abrangendo todas as crianças e adolescentes<sup>64</sup>.

A Proteção Integral constitui-se na defesa, proteção e viabilização do desenvolvimento integral de toda população infanto-juvenil. Garantem-se os direitos pessoais e sociais através de ações da família, sociedade e Poder Público por meio de oportunidades e facilidades a fim de propiciar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade. “Esta concepção implica mudanças nos métodos de intervenção, que não devem ser mais punitivos e corretivos como no Código de Menores, mas de respeito, sobretudo, às fases de desenvolvimento biopsicossocial das crianças e dos adolescentes” (CARVALHO, 2000, p.189).

Ainda no mesmo ano de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente a FUNABEM, após uma reforma administrativa, foi substituída pelo Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – CBIA – cuja função era coordenar, normatizar e formular políticas na área.

Em 1991 foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente cujos conselheiros tomaram posse no ano de 1992 e realizaram sua primeira reunião em 1993. Neste mesmo ano é inaugurado o Programa Nacional de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente – PRONAICA – do Ministério da Educação que organizou a construção dos Centros de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente – CAICs – em todo o país. No ano de 1994 realizou-se a I Conferência Nacional de Conselheiros de Direito e Tutelares.

Em 1995 foi extinto o CBIA e implementado o Conselho Comunidade Solidária, nos moldes do ajuste econômico neoliberal em curso no país, reforçando a lógica primeiro-damista na área social conforme visto no capítulo anterior.

Para Mestriner (2005) o período compreendido entre os anos de 1994 e 2000 conformou a filantropia democratizadora, visto que a própria Constituição Federal de 1988 colocou a filantropia como um instrumento para conceder vantagens às associações, e não para garantir direitos à população. Ela reafirmou uma relação cartorial em que os certificados de utilidade pública e de fins

---

<sup>64</sup> O Estatuto da Criança e do Adolescente revoga o Código de Menores e a lei de criação da FUNABEM.

filantrópicos funcionam como passaportes eficientes para acúmulo de vantagens, persistindo o que sempre foram as práticas de assistência favorecidas pelos mecanismos do Estado. Assim, “confronta-se o princípio constitucional de geração de responsabilidades públicas e de dever do Estado (...) com a reiteração das práticas históricas” (MESTRINER, 2005, p.23).

Percebe-se então que a política para a infância e a adolescência no Brasil foi tratada pelo Estado por meio do mecanismo de subsidiariedade ao setor privado-filantrópico, tal como visto no SAM, no DNCr, na LBA, e na FUNABEM.

Em período de vigor do neoliberalismo, a partir da década de 90, o Estado faz avançar com nova ênfase os paradigmas da solidariedade, da filantropia e da benemerência ocasionando um reforço dos múltiplos mecanismos criados pelo Estado ao longo dos anos de subsidiariedade para as organizações sem fins lucrativos, sem, no entanto, reequacioná-los, direcioná-los e revisá-los ao novo patamar de política social de direitos estabelecidos pela Constituição. Destaca-se uma valorização da filantropia no contexto atual com ênfase para a filantropia empresarial (idem, ibidem).

As práticas assistenciais deste quadro de organizações sociais repousam sobre as bases de uma filantropia que, regulada inicialmente pela Igreja (principalmente católica) e depois pelo Estado, passou por fases e alianças que lhes deixaram marcas difíceis de superar. (idem, ibidem, p.39).

Com a lógica da desresponsabilização do Estado, agora mínimo, em relação ao setor social, os recursos destinados às políticas públicas tornaram-se cada vez mais escassos compelindo-as ao sucateamento, precariedade, focalização e seletividade. Com a apologia ao voluntariado, à solidariedade e à privatização das políticas sociais, tem-se na área da criança e do adolescente a abertura de espaço para o ressurgimento de organizações voltadas para a filantropia com práticas e valores tradicionais e desta maneira, o estímulo à participação religiosa no espaço público. Essa proposta neoliberal representa uma reação aos avanços democráticos que culminaram na Constituição de 1988 (e suas leis complementares) e a perspectiva da construção de um padrão público universal de proteção social trazendo desafios à efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

## 2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Política nacional de atenção à infância e à adolescência

O Estatuto da Criança e do Adolescente constitui-se um marco na área da infância e adolescência, pois introduz um importante conjunto de mudanças em relação à política de atendimento à infância e a adolescência.

Este tópico debruça-se sobre as diretrizes e linhas desta política estabelecidos em seus artigos 86 a 89.

A política de atendimento à infância e a adolescência é baseada nas seguintes **diretrizes**: participação, descentralização, mobilização, integração, sustentação e especificação, o que implica num reordenamento institucional da relação entre União, Estados e Municípios e em novos parâmetros de relação entre Estado e sociedade civil.

Sinteticamente abordamos cada uma destas diretrizes.

### 1. Participação

No Estatuto da Criança e do Adolescente os Conselhos de Direito são as instâncias privilegiadas de participação popular. Sua composição é paritária, com igual número de membros representantes de instituições governamentais e membros representantes de instituições da sociedade civil. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é o *locus* de discussão e deliberação de políticas para a área da infância e da adolescência.

Pois conforme afirma o Estatuto:

"Art. 88 do ECA– Item II: São diretrizes da política de atendimento: II- "criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais."

### 2. Descentralização

Segundo item I do artigo 88 do ECA, a municipalização do atendimento constitui-se uma das diretrizes da política. A descentralização/municipalização é uma das grandes inovações da nova gestão pública proposta pela Constituição Federal de 1988. No caso do ECA especificamente, a União e os Estados deixam de deter o poder relativo às questões da política de atendimento à criança e ao adolescente,

repassando-as aos municípios, que assumem assim grandes responsabilidades em relação à política de atendimento, criação de conselhos de direito, programas específicos e outras atividades relacionadas à política.

As vantagens da municipalização são muitas, destacando-se dentre elas uma maior qualidade dos atendimentos, que são idealizados, modelados e executados a partir de uma demanda local. No entanto, conforme explanado no capítulo anterior ela é passível de dilemas tendo em vista os diversos projetos políticos que podem vir a orientá-la.

### 3. Mobilização

A importância de se mobilizar a opinião da sociedade e dos órgãos públicos para a conscientização e esclarecimento da existência dos problemas da área da infância e adolescência é fundamental para que a articulação entre os diversos atores da política de atendimento possa acontecer e para que os cidadãos possam acompanhar e exigir a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Como preconiza o ECA, "são diretrizes da política de atendimento: "Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade" (Art. 88 do ECA – Item VI).

### 4. Integração

São diretrizes da política de atendimento: V - "integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional" ("Art. 88 da ECA - Item V).

Uma equipe integrada deve atender e acompanhar o adolescente acusado de ato infracional. A integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social vem ao encontro do novo método de atendimento ao adolescente em conflito com a lei que tem como diretriz a agilização da prestação do atendimento inicial, que deverá contar com técnicos capazes para operar esta nova política e, ao mesmo tempo, promover a defesa dos direitos destes adolescentes.

### 5. Sustentação

A "manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente" (art. 88 do ECA - item IV) é importante porque oferece aos Conselhos sustentabilidade. Tais fundos são públicos e os recursos a eles destinados serão utilizados em ações que não são cobertas pelas políticas públicas, sociais e de assistência social, mas sim, por ações comprometidas com a proteção de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social.

## 6. Especificação

A "criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa" (Art. 88 da ECA - Item III) constitui outra diretriz da política de atendimento a crianças e adolescentes. É importante, pois garante que adolescentes e crianças em situação de risco pessoal e social tenham acesso a programas específicos. Os programas específicos são os de proteção e os sócio-educativos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente também estabelece **linhas de ação** da política que compreendem: políticas sociais básicas consideradas direitos do cidadão e dever do Estado, tais como saúde, educação, trabalho, habitação, e outros; política de assistência social a aqueles que necessitem independente de contribuição à seguridade social; serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso e proteção especial; e defesa de direitos, como analisamos a seguir.

### 1. Políticas sociais básicas

#### 1.1. Saúde

As ações desta linha compreendem os seguintes órgãos: hospitais, postos de saúde, maternidades, centros de recuperação<sup>65</sup> e clínicas médicas de iniciativa privada. Estas podem participar do Sistema Único de Saúde – SUS – em caráter complementar, mas devem obedecer a todas as normas previstas em lei e atender ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

---

<sup>65</sup> No que diz respeito a centros de recuperação de adolescentes em situação de dependência química, Juiz de Fora não dispõe de um centro público de tratamento nesta área, contando para tanto com iniciativas privadas.

## 1.2. Educação

A Educação escolar é composta pela educação básica, (formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e pela educação superior. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a organização e colaboração dos respectivos sistemas de ensino em regime de cooperação.

A União coordena a política nacional de educação e exerce a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Apesar de não haver uma equidade na forma como cada estado brasileiro organiza a educação, a LDB dá algumas diretrizes: os Estados devem assegurar o ensino fundamental e priorizar o ensino médio; os Municípios devem assegurar a educação infantil em creches e pré-escolas e priorizar o ensino fundamental.

Além destes órgãos, são importantes atores na política da infância e da adolescência nesta área a Escola Municipal de Ensino Infantil – EMEI<sup>66</sup>, as creches comunitárias, escolas particulares e a Secretaria de Educação.

## 1.3. Esporte

Compõem esta linha de ação: quadras públicas, ginásios poli-esportivos, centros comunitários, associações de amigos de bairro, clubes, e a Secretaria de Esporte. Com o apoio do Estado e da União, os municípios devem estimular e facilitar a destinação tanto de recursos como de espaços para a programação esportiva e de lazer voltadas para crianças e adolescentes.

## 1.4. Cultura

Esta área envolve: bibliotecas municipais, museu, teatros, centros culturais, e a Secretaria de Cultura.

---

<sup>66</sup> A educação infantil passou a ser um direito universal a partir da Constituição de 1988. Logo, podemos afirmar que é dever do Poder Público assegurar à criança de zero a seis anos de idade atendimento em creche e pré-escola. Desde a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 20 de dezembro de 1996, as creches passaram a integrar o sistema de Educação Básica dos municípios e a ter que responder por diretrizes curriculares básicas, definidas pelo Conselho Nacional de Educação, com profissionais preparados para garantir que, naquele espaço, a criança tenha acesso aos estímulos que garantem seu desenvolvimento pleno. A partir dessa lógica a educação infantil começou a integrar a Secretaria de Educação e não mais a Secretaria de Assistência Social como há alguns anos. Entretanto, em Juiz de Fora a os programas de creche ainda permanecem alocados na AMAC, órgão responsável pela execução da política de assistência social. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora já realizou esta discussão e compreendeu que as ações nesta área são passíveis de financiamento através da Política de Educação por meio do Conselho Municipal de Educação, e não do CMDCA.



Como assinala o relatório do CONANDA, que será detalhado mais adiante, em relação a esta área:

A falta de integração das políticas sociais e a concepção elitista que se tem sobre as ações de cultura e esporte criam uma distância entre os setores oficiais dessas políticas e o esforço de atenção integral que vem sendo colocado em favor de crianças e adolescentes. (CONANDA, 2000, p.29).

### 1.5. Profissionalização

Esta área é composta por: escolas técnicas, faculdades tecnológicas, centros de profissionalização, Programa Agente jovem aprendiz<sup>67</sup> e Secretaria do Trabalho.

### 2. Política de assistência social

Envolve ações de apoio emergencial tais como cesta básica, alimentação, albergue; programas redistributivos: renda mínima, bolsa escola, bolsa alimentação; geração de trabalho e renda; Programa de Erradicação do Trabalho infantil – PETI, Programa Agente Jovem; e benefícios permanentes tal como o BPC<sup>68</sup>.

### 3. Políticas de proteção especial

As políticas de proteção especial dizem respeito a serviços direcionados a adolescente em cumprimento de medidas sócio-educativas (atendimento sócio-educativo) e aos serviços especiais de prevenção e atendimento à crianças e

---

<sup>67</sup> Os aprendizes são jovens de 14 a 18 anos que estão cursando ou já concluíram o ensino médio ou fundamental. Eles recebem salário e possuem todos os direitos trabalhistas, pois são vinculados à CLT. A Lei do Aprendiz (Lei 10.097, regulamentada em 2000), que regulamenta o trabalho do adolescente aprendiz obriga as empresas de médio e grande porte a ter de 5% a 15% de aprendizes no total de empregados. Em contrapartida, há uma redução na alíquota do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) destas empresas. A empresa contrata o aprendiz e tem obrigação de lhe proporcionar uma formação técnico-profissional. Para isso, matricula os jovens em um dos cursos do Sesi, Senai e Senac ou em programas de formação de ONGs. Disponível em: <<http://www.risolidaria.org.br>>. Acesso em 01 mai 2007.

<sup>68</sup> A Constituição de 1988 e a LOAS garantem um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência e aos idosos que não possuam meios para se manter nem possam contar com a ajuda de sua família. Em ambos os casos, a renda familiar *per capita* dos beneficiários deve ser inferior a ¼ do salário mínimo. O Benefício de Prestação Continuada começou a ser pago em 1996 e é um dos maiores programas de renda mínima da América Latina. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o órgão responsável por sua operacionalização, sob coordenação e avaliação da Secretaria de Estado de Assistência Social.

adolescente vítimas de negligência, maus-tratos, exploração e abuso (atendimento protetivo).

### 3.1. Atendimento sócio-educativo

O Estatuto em seu artigo 112 estabelece as seguintes medidas sócio-educativas a serem aplicadas em adolescentes em situação de ato infracional<sup>69</sup>: advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviço a comunidade, liberdade assistida, semi-liberdade<sup>70</sup> e internação<sup>71</sup> e as previstas no artigo 101, I a VI<sup>72</sup>.

### 3.2. Atendimento protetivo

Diz respeito ao trabalho de orientação e apoio à família, programas destinados à população rua, violência doméstica, colocação em família substituta, combate ao abuso e exploração infantil (Programa Sentinela<sup>73</sup>) e abrigos.

## 4 - Políticas de garantia de direitos

São órgãos pertinentes a essa política: Defensoria Pública<sup>74</sup>, Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público<sup>75</sup>, Delegacia de

---

<sup>69</sup> As medidas cabíveis ao ato infracional praticado por crianças estão previstas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>70</sup> A Semi-liberdade é uma medida de transição aos casos de internação. A medida prevê que o adolescente passe a noite em uma unidade educacional e durante o dia faça as diversas atividades em que está engajado. É importante um suporte técnico para que o adolescente esteja envolvido na vida comunitária.

<sup>71</sup> A medida de internação é medida privativa de liberdade e deve ser aplicada em casos excepcionais, devendo ser o mais breve possível, respeitando a dignidade do adolescente e sua condição peculiar de desenvolvimento. Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente a unidade educacional, deve atender um número pequeno de adolescentes e ser comprometida com a educação dos meninos e com sua inserção social. Além disso, uma ênfase na equipe que trabalha em um momento particularmente difícil da vida destes adolescentes que se encontram sem o direito de ir e vir precisa ser dada. Juiz de Fora ainda não dispõe de um Centro de Internação. Os adolescentes que cumprem esta medida são atendidos pela Ong Pólo de Medidas Sócio-Educativas – PEMSE. Este assunto tem sido pauta no cenário político da cidade em diversos momentos.

<sup>72</sup> Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento alcoólatras e toxicômanos.

<sup>73</sup> O Programa Sentinela criado em 01 de janeiro de 2003 é composto por um conjunto de ações de assistência social, de natureza especializada, destinada ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violências, com ênfase no abuso e exploração sexual, buscando condições que possibilitem o resgate e a garantia dos direitos e o acesso aos serviços de Assistência Social, Saúde, Educação e Justiça. Disponível em: <[http://www.assecom.rn.gov.br/pg\\_projetos.asp?PRJ\\_ID=23](http://www.assecom.rn.gov.br/pg_projetos.asp?PRJ_ID=23)>. Acesso em: 12 de ago 2007.

<sup>74</sup> O artigo 11 da Declaração Universal dos Direitos Humanos diz que “toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham

Proteção à Criança e ao Adolescente<sup>76</sup>, Distrito Policial, e Vara da Infância e Adolescência.

### **2.2.1 O CONANDA e as diretrizes da política nacional de atenção à infância e adolescência pós ano 2000**

O CONANDA é o órgão deliberador e controlador da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente em nível federal. Foi instituído pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 e atualmente está vinculado administrativamente à Secretaria Especial de Direitos Humanos<sup>77</sup>, órgão da Presidência da República, através da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>78</sup>.

No ano de 2000 o Conselho propôs ao governo e à sociedade brasileira a urgente e imperativa integração das políticas públicas e definiu diretrizes paradigmáticas, orientadoras e referenciais que deveriam ser incorporadas na concepção, planejamento e operacionalização do conjunto de ações de atendimento à criança e ao adolescente. Estas diretrizes foram definidas para o período de 2001 a 2005.

O norte da discussão levou em consideração a realidade de cada local e enfatizou o município como entidade competente para tecer e organizar a rede de atenção a crianças e adolescentes. As diretrizes foram pensadas segundo as linhas

---

sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa". Este é um aspecto essencial a todo e qualquer sistema de administração de Justiça, que é a dimensão da paridade, ou seja, do equilíbrio entre a acusação e a defesa. O artigo 5º da nossa Constituição também na garantia ao acusado da plenitude da defesa. Esta é a função da Defensoria Pública, também do Sistema de Administração da Justiça Juvenil: assegurar ao jovem a quem se atribui a autoria de um ato infracional o direito à plena defesa. Disponível em: <<http://www.risolidaria.org.br>>. Acesso em: 1 mai 2007.

<sup>75</sup> O Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, tem um conjunto de novas atribuições. Em relação às crianças e adolescentes destacam-se como obrigações: cumprir e fazer cumprir a lei. O Ministério Público é o fiscal do cumprimento da lei, podendo promover inquérito civil e ação civil pública para a proteção dos interesses da infância e da adolescência; exigir e usar os mecanismos legais para que todos os municípios criem, instalem e façam funcionar os seus Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, seus Conselhos Tutelares e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; fiscalizar permanentemente as entidades e programas de atendimento à criança e ao adolescente.

<sup>76</sup> Em Juiz de Fora não há uma Delegacia específica para criança e adolescentes, sendo atendidos na Delegacia de Repressão a Crimes Contra a Mulher.

<sup>77</sup> A Secretaria Especial de Direitos Humanos tem por objetivo assessorar o Presidente da República nas questões relativas às políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

<sup>78</sup> Instituída em 2003 por meio do Decreto N.º 4.671, de 10 de abril.

de ação previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e também se definiram estratégias de sua operacionalização<sup>79</sup>.

Em 2006 o CONANDA, a partir da análise das atividades dos planos de ação referentes aos anos 2004-2005, avaliou as dificuldades, metas e ações, realizou ajustes e inscreveu novas ações apontando prioridades para o ano referido<sup>80</sup>.

Este documento propôs a revisão das diretrizes apontadas para o ano de 2001-2005, principalmente em relação a ações para crianças e adolescentes indígenas, quilombolas e portadoras de necessidades especiais.

Outra prioridade relacionou-se a centralidade no orçamento do governo federal para as políticas públicas direcionadas à infância e adolescência, com a realização de duas assembléias específicas, uma em cada semestre, para acompanhar, entre outros, a execução orçamentária dos Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, Esporte e da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

A análise de 435 Projetos de Leis e Projetos de Emenda à Constituição – PECs – que tramitaram no Congresso Nacional, com foco na criança e adolescente também se constituiu como uma das prioridades. O objetivo era apresentar ao Parlamento Nacional a relação de projetos considerados essenciais para aprovação, os que necessitavam de melhoria na propositura e aqueles que o CONANDA rejeitou por terem conteúdo que negavam ou retiravam os direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Este ano, no qual o Estatuto da Criança e do Adolescente completa 17 anos, o CONANDA realizou uma avaliação da implementação do Estatuto levantando os avanços, retrocessos e desafios à política de atenção à infância e adolescência.

---

<sup>79</sup> As diretrizes e estratégias definidas pelo CONANDA podem ser verificadas no documento “Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e adolescência 2001-2005”. Disponível em: <[www.oei.es/inicial/politica/diretrizes\\_atencion\\_infantil\\_brasil.pdf](http://www.oei.es/inicial/politica/diretrizes_atencion_infantil_brasil.pdf)>. Acesso em: 12 out 2006.

<sup>80</sup> Esta discussão, juntamente com uma reflexão sobre os inúmeros casos de violações aos direitos humanos de crianças e adolescentes, e a eleição da presidência do CONANDA foram pauta da 136ª Assembléia Ordinária do Conselho, realizada nos dias 15 e 16 de fevereiro de 2006. O encontro contou com a presença do ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi. Disponível em: <[http://www2.abong.org.br/final/informes\\_pag.php?cdm=18394](http://www2.abong.org.br/final/informes_pag.php?cdm=18394)>. Acesso em: 01 ago 2007.

Entre os principais avanços, destacam-se:

- Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

Aprovado em 2006, o plano visa o fortalecimento da família como um ambiente de excelência para o desenvolvimento da criança e do adolescente; bem como a construção de alternativas comunitárias ao abrigo, com os programas de famílias acolhedoras e o estímulo à adoção;

- Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo (SINASE) e a Lei 476/07

Estes são instrumentos que regulam a política de atenção a adolescentes em conflito com a lei, definindo novos parâmetros de atendimento e as responsabilidades dos três níveis de governo, buscando a necessária inclusão social destes adolescentes e a redução da violência juvenil no país;

- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Aprovado este ano, o Fundo objetiva proporcionar o aumento e uma nova distribuição dos investimentos em educação, com destaque para o atendimento em creches, educação infantil e especial, bem como os ensinos fundamental e médio e educação de jovens e adultos;

- Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e o Disque 100

Implantado desde 2000, este Plano mobiliza ações dos governos, organismos internacionais e organizações não-governamentais no tratamento da violência sexual no âmbito da família e da exploração sexual. A mobilização da sociedade tem sido fundamental na identificação desta violação de direitos e o Disque 100 tem funcionado como importante receptor de denúncias;

- Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente

Novas estratégias de articulação e monitoramento foram delineadas para a eliminação do trabalho infantil, visando modificar a situação de cerca de 2 milhões de crianças e adolescentes que ainda exercem, ilegalmente, atividades laborais no Brasil;

- Classificação Indicativa.

Disciplinada nos termos da portaria 1.220/07, passa a integrar o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>81</sup>, destinando-se a promover, defender e controlar a efetivação do direito de acesso a diversões públicas adequadas a crianças e adolescentes.

- Realização de 07 Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente e ampliação dos Conselhos

A cada dois anos, estes espaços qualificados e participativos permitiram a avaliação e a formulação das políticas públicas, com realce para a conferência deste ano, que terá pela primeira vez caráter deliberativo e ampliação da delegação de adolescentes. Segundo o CONANDA (2006), 90% dos municípios brasileiros contam com Conselhos de Direitos e Tutelares implantados<sup>82</sup>.

Como retrocesso o Conselho destaca a aprovação, neste ano, da Proposta de Emenda Constitucional na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal que trata da redução da maioria penal, em descompasso com a normativa internacional e, por conseqüência, em dissonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que garante aos adolescentes até 18 anos um tratamento diferenciado dos adultos por sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Por fim colocam-se como desafios urgentes a redução das desigualdades sociais e regionais e o respeito a peculiaridades inerentes às questões de raça, etnia, gênero, orientação sexual e de pessoas com deficiência. Para o CONANDA (2006) os impactos e avanços somente estão sendo possíveis e serão otimizados pela articulação dos variados atores sociais, tanto governamentais, quanto não-governamentais, Conselhos de Direitos e Tutelares, Frentes Parlamentares, fóruns de entidades e órgãos de defesa dos direitos infanto-juvenis; Poder Judiciário, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, além de organismos internacionais.

Neste sentido, reforça a definição das diretrizes elencadas para o ano de 2007, que segundo o Conselho

---

<sup>81</sup> O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente envolve todas as instâncias legais instituídas de exigibilidade de direitos para enfrentar as sistemáticas violações sofridas por crianças e adolescentes, sobretudo aquelas em situação particularmente difíceis e vulneráveis. Compõem o Sistema os seguintes órgãos: Conselhos de Direitos (Criança e adolescente, idosos, portador de deficiência, mulheres) Conselhos tutelares, Fundos, Órgãos operadores de justiça, Fóruns da sociedade civil e Organizações da sociedade civil.

<sup>82</sup> Plano de Ação do CONANDA/2006. Disponível em: <[www.mj.gov.br/sedh/ct/CONANDA/Plano%20CONANDA%202006%20-%20última%20versão%20-%2010.05.06.pdf](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/CONANDA/Plano%20CONANDA%202006%20-%20última%20versão%20-%2010.05.06.pdf)>. Acesso em: 21 mai 2007.

vai além do estabelecimento de interface entre as políticas para orientar concepções de padrões de planejamento e de criação de mecanismos de avaliação e monitoramento. Ela se funda no próprio sistema de atendimento integrado que requer a construção de uma rede de atenção integral à criança e ao adolescente. (CONANDA, 2000, p.42).

## **2.3 A Política de Proteção à infância e adolescência em Juiz de Fora**

A preocupação central deste trabalho concentra-se na presença das entidades religiosas na política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora após a década de 1990, quando a regulamentação do ECA trouxe nova diretriz à política destinada ao público infanto-juvenil. Para tanto, tornou-se importante resgatar o histórico do atendimento nesta área, ainda que limitada devido às poucas fontes de consulta, para se perceber que o trato com a questão da infância e adolescência em Juiz de Fora segue o movimento nacional, conforme abordagem realizada no início deste capítulo: uma ênfase da atuação das entidades da sociedade civil, principalmente as religiosas e com predominância em sua fase inicial, e uma presença tímida e tardia do Estado através da utilização de parcerias e convênios com estas instituições.

Fez-se necessário também resgatar a história da constituição da cidade e do mesmo modo e inerente a esse processo, a formação do campo religioso juiz-forano. O curioso nessa trajetória foi perceber como a atuação das religiões em atividades sociais, mais do que simplesmente a prática da caridade, constituiu-se como recurso de penetração, legitimidade e visibilidade delas na vida social e política do município.

### **2.3.1 Aspectos de Juiz de Fora**

#### **2.3.1.1 História**

A cidade de Juiz de Fora tem sua história ligada ao rio Paraibuna, à estrada Caminho Novo, iniciada em 1703, à estrada do Paraibuna construída em 1836, e à estrada União e Indústria surgida cerca de 20 anos depois.

Situada na Zona da Mata<sup>83</sup>, então habitada pelos índios puris e coroados, a região foi desbravada quando da abertura da Estrada Caminho Novo, estrada criada por volta de 1703, para o transporte do ouro da região de Vila Rica, atual Ouro Preto, ao porto do Rio de Janeiro. Às suas margens surgiram diversos postos oficiais de registro e fiscalização de ouro, que era transportado em lombos de mulas, dando origem às cidades de Barbacena e Matias Barbosa. Outros pequenos povoados foram surgindo ao longo do caminho em função de hospedarias e armazéns, a exemplo de Santo Antônio do Paraibuna, surgido por volta de 1820, que daria origem, posteriormente, à cidade de Juiz de Fora.

Nesta época, o Império distribuiu terras na região facilitando o povoamento e a formação de fazendas que, mais tarde, se especializariam na produção de café.

Em 1835 um engenheiro alemão, Henrique Halfeld, construiu a Estrada do Paraibuna, que ligava Vila Rica ao Rio de Janeiro. Esta estrada desempenhou um importante papel no desenvolvimento da cidade.

Em 1850, a lei provincial nº 472, de 31 de maio, elevou o povoado Santo Antônio do Paraibuna à categoria de vila, emancipando-se de Barbacena e formando um município. Em 1853 com a reunião da 1ª Câmara Municipal a vila passou a chamar-se Cidade do Paraibuna e em 1865 recebeu o nome definitivo de Juiz de Fora (SILVA, 1963).

A partir de 1850, Juiz de Fora passou a vivenciar um processo de grande desenvolvimento econômico proporcionado pela agricultura cafeeira que se expandia pela região. Por iniciativa de Mariano Procópio Ferreira Lage<sup>84</sup>, iniciou-se a

---

<sup>83</sup> A Zona da Mata é uma das doze mesorregiões do estado de Minas Gerais. É formada por 143 municípios agrupados em sete microrregiões, sendo Juiz de Fora o principal deles. Outras cidades importantes da região são Manhuaçu, Viçosa, Muriaé, Ubá, Cataguases, Ponte Nova, Leopoldina, Santos Dumont, Visconde do Rio Branco, São João Nepomuceno, Carangola e Além Paraíba. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Mesorregi%C3%A3o\\_da\\_Zona\\_da\\_Mata](http://pt.wikipedia.org/wiki/Mesorregi%C3%A3o_da_Zona_da_Mata)>. Acesso em: 13 jun 2007.

<sup>84</sup> Mariano Procópio Ferreira Lage nasceu na Chácara do Matinho, em Barbacena, MG em 23 de junho de 1821. Além de ter criado a *Estrada União e Indústria* foi também comerciante e produtor agrícola, empresário e investidor em imóveis e ações. Engenheiro formado na Alemanha, foi autor de diversos livros técnicos. Fundou a Escola Agrícola União e Indústria e foi proprietário de uma fazenda em Goianá, perto de Rio Novo, onde criou cavalos de raça. Foi também diretor da *Estrada de Ferro Dom Pedro II* e das *Docas da Alfândega*, além de presidente do Jockey Club Brasileiro, no Rio de Janeiro, onde morou alguns anos. Mariano Procópio foi deputado provincial em 1861, e deputado-geral pelo Partido Conservador sendo representante de Minas Gerais na Assembléia Geral do Império entre 1861-1864 e 1869-1872. Em 1861 iniciou a construção da *Villa Ferreira Lage*, embrião do que seria posteriormente o primeiro museu de Minas Gerais, o *Museu Mariano Procópio*, fundado em 1915 por seu filho mais novo: Alfredo Ferreira Lage. Deixou inúmeros bens à sua família ao falecer em 14 de fevereiro de 1872, em Juiz de Fora. Disponível em :



construção da primeira via de transporte rodoviário do Brasil: a Estrada União e Indústria<sup>85</sup>, que com 144 km de Petrópolis a Juiz de Fora, objetivava encurtar a viagem entre a Corte e a Província de Minas e facilitar o transporte do café. Foi o café, aliás, que patrocinou muito do pioneirismo dos homens de Juiz de Fora. De pequena cidade foi conduzida ao título de mais importante do Estado, condição que ostentou por uns 40 anos<sup>86</sup>.

Neste período, houve o incentivo a vinda de imigrantes, por parte do governo do Império, com o objetivo de povoamento de regiões vazias, valorização das terras que seriam ocupadas e produção de alimentos para abastecimento das lavouras de café.

Esta política teve reflexos em Juiz de Fora através das iniciativas de Mariano Procópio Ferreira Lage que obteve empréstimos para a introdução de colonos alemães na cidade. Seu objetivo inicial era obter mão-de-obra especializada para a construção da referida estrada União e Indústria. Para tanto, contratou, em 1853, vários técnicos, engenheiros, arquitetos e, após 3 anos, 20 artífices como ferreiros, pintores, latoeiros. Assim, em 1857, chegaram 1.162 imigrantes alemães, correspondendo a 20% da população total da cidade (CORRÊA, 2003).

Os alemães foram aos poucos se integrando às atividades urbanas, se tornaram carroceiros, sapateiros, marceneiros, operários, pedreiros etc, e deram origem a várias fábricas de cerveja na cidade além de curtumes, fundições e malharias contribuindo, assim, para o crescimento industrial da cidade.

A produção de café na Zona da Mata cresceu muito e Minas Gerais se tornou uma grande província cafeeira. Os ganhos obtidos com o café, associados às facilidades de transporte, energia e mão-de-obra e, acrescida com a chegada de centenas de imigrantes italianos, possibilitaram um intenso desenvolvimento industrial, e a cidade passa a ser denominada "a Manchester Mineira"<sup>87</sup>. Os setores que mais se desenvolveram foram o da indústria têxtil e, em segundo lugar, o da produção de alimentos e bebidas.

Em 1855, na Vila de Santo Antônio do Paraibuna, havia um total de 4 mil escravos para 2.400 homens livres e, em 1872, havia 18.775 escravos para 11.604

---

<[http://www.espeschit.com.br/historia/uniao\\_e\\_industria/mariano\\_procopio/](http://www.espeschit.com.br/historia/uniao_e_industria/mariano_procopio/)>. Acesso em: 09 set 2007.

<sup>85</sup> Inaugurada em 1861 com a presença do Imperador D. Pedro II.

<sup>86</sup> Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Juiz\\_de\\_Fora](http://pt.wikipedia.org/wiki/Juiz_de_Fora)>. Acesso em: 18 abr 2007.

<sup>87</sup> Cabe destacar que a cidade possui também a presença de outros imigrantes tais como árabes, portugueses.

livres. Estes constituíam, na década de 1860, quase 60% da população total. Em 1875, a cidade de Juiz de Fora era a mais próspera entre outras localidades, possuindo a maior quantidade de escravos, sendo seguida por Leopoldina, Mar de Espanha e São Paulo do Muriaé<sup>88</sup>.

Com a grande crise econômica de 1929, a economia dos municípios mineiros ligados à cafeicultura sofreu grande abalo e Juiz de Fora só conheceu novo período de desenvolvimento a partir da década de 1960, quando passou a se destacar pelo crescimento dos setores comercial, industrial e de prestação de serviços, o que a coloca como a terceira cidade de Minas Gerais e a capital da Zona da Mata Mineira, sendo atualmente o principal pólo industrial, cultural e de serviços do sudeste de Minas Gerais<sup>89</sup>.

### **2.3.1.2 Dados atuais**

Juiz de Fora é o município mais extenso da Zona da Mata Mineira. Totalizando uma área de 1.436,8 km<sup>2</sup>, é formado por 4 distritos: Juiz de Fora, Sarandira, Torreões e Rosário de Minas. A localização da cidade é privilegiada devido à proximidade com as principais metrópoles da Região Sudeste. Por rodovia, a cidade dista 255 km da capital Belo Horizonte, 180 km da cidade do Rio de Janeiro e 480 km da cidade de São Paulo.

A cidade possui a quarta maior população do Estado é o município mais populoso da Zona da Mata<sup>90</sup>. Possui alto grau de urbanização, residindo cerca de 99% da sua população na área urbana. As mulheres representam 52,4% da população, e os homens 47,6%, e a população infanto-juvenil corresponde a 26,6% do total da população<sup>91</sup>.

Os principais setores econômicos são o serviço, responsável por 51,7% do Produto Interno Bruto (PIB) do município e a indústria que gera 42,2% do PIB. As principais atividades industriais do município são a fabricação de alimentos e

---

<sup>88</sup> Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/cidade/historia.php>>. Acesso em: 18 abr 2007.

<sup>89</sup> Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Juiz\\_de\\_Fora](http://pt.wikipedia.org/wiki/Juiz_de_Fora)>. Acesso em: 18 abr 2007.

<sup>90</sup> Segundo o IBGE, a população estimada no censo de 2000 (IBGE) para o ano de 2007 é de 513.348 habitantes. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 10 ago 2007.

<sup>91</sup> Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 10 ago 2007.

bebidas, produtos têxteis, artigos de vestuário, produtos de metal, metalurgia, mobiliário, montagem de veículos e outros<sup>92</sup>.

Juiz de Fora possui um PIB per capita de 8.589<sup>93</sup> mil reais e uma das mais altas expectativas de vida do Brasil, destacando-se no ranking de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas – ONU. Seu Índice de Desenvolvimento Humano<sup>94</sup> (IDH) é de 0.828 segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000). Além disso, possui um nível salarial médio por trabalhador de R\$ 746,67<sup>95</sup>.

### 2.3.2 O campo religioso Juiz-forano

Juiz de Fora possui um campo religioso bastante representativo da diversidade religiosa brasileira. “Pode-se dizer que na cidade se encontra condensado um *microcosmo*, um ‘laboratório’ do panorama religioso brasileiro” (TAVARES e CAMURÇA, 2003, p.7, grifo dos autores).

A religião predominante na população do município é o catolicismo. Desde 1924 a cidade é sede de uma Arquidiocese e tem Santo Antônio como seu padroeiro. A cidade tem presença significativa de cristãos protestantes<sup>96</sup> de todos os

---

<sup>92</sup> Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 10 ago 2007.

<sup>93</sup> Valor referente ao ano de 2003. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php)>. Acesso em: 18 jun 2007.

<sup>94</sup> A elaboração do IDH tem como objetivo oferecer um contraponto a outro indicador, o Produto Interno Bruto (PIB), e parte do pressuposto que para dimensionar o avanço não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. No IDH estão equacionados três sub-índices direcionados às análises educacionais, renda e de longevidade de uma população. O resultado das análises educacionais é medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada nos três níveis de ensino (fundamental, médio e superior). Já o resultado do sub-índice renda é medido pelo poder de compra da população, baseado pelo PIB per capita ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países e regiões, através da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC). E por último, o sub-índice longevidade tenta refletir as contribuições da saúde da população medida pela esperança de vida ao nascer. A metodologia de cálculo do IDH envolve a transformação destas três dimensões em índices de longevidade, educação e renda, que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região. Fonte: PNUD/Atlas de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso em 23 jun 2007.

<sup>95</sup> Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 10 ago 2007.

<sup>96</sup> O termo “protestante” origina-se da chamada Reforma Protestante Européia do século XVI a partir do episódio em que Martinho Lutero afixou na porta da Igreja de Wittemberg, na Alemanha, suas 95 teses com conteúdos de protesto contra os desvios da Igreja Católica. Na América Latina os protestantes são também conhecidos como evangélicos. O protestantismo está dividido em duas grandes vertentes: o protestantismo tradicional ou histórico, e o pentecostalismo. O Protestantismo histórico surge no Brasil de duas formas: uma decorre da imigração e a outra, do trabalho missionário. O protestantismo de imigração forma-se na primeira metade do século XIX com a

estilos e correntes: *protestantismo de imigração* no qual refere-se à Igreja Luterana, advinda da imigração alemã em decorrência da construção da Estrada União e Indústria; *protestantismo de missão* referenciados nas Igrejas Metodista, Presbiteriana e Batista; *pentecostais* através da Congregação Cristã do Brasil, Assembléia de Deus, Igreja de Deus; e *neopentecostais* com as Igrejas Quadrangular, Casa da Bênção, Deus é amor, Universal do Reino de Deus e Igreja Pentecostal Água Viva e outras. O protestantismo compõe o segundo credo na cidade.

O terceiro credo na cidade é representado pelo movimento espírita-kardescista<sup>97</sup> com cerca de 15 mil adeptos dispersos nos 42 “Centros Espíritas” liderados pela Aliança Municipal Espírita – AME (TAVARES e CAMURÇA, 2003).

Há ainda em Juiz de Fora a presença de religiões afro-brasileiras (Umbanda e Candomblé) e recentemente de uma rede neo-esotérica (New age) e de grupos orientais.

Essa diversidade religiosa em Juiz de Fora é explicada por Tavares e Camurça (2003) por fatores externos e internos à cidade. Os fatores externos relacionam-se aos processos mais gerais da dinâmica das religiões em relação às tendências societárias no país e no mundo, e os internos dizem respeito a processos locais que constituíram a realidade religiosa na cidade, sendo um deles a proximidade com os grandes centros urbanos da região sudeste, com destaque para o Rio de Janeiro, o que permitiu um fluxo cultural de idéias, crenças e costumes.

Tendo em vista que o objeto deste trabalho refere-se às entidades religiosas que atuam na área da infância e adolescência e que a amostra da pesquisa realizada neste trabalho é composta por entidades vinculadas à religião católica (Pastorais, Sociedade de Vicentinos) protestante (Igreja Presbiteriana, Igreja

---

chegada de imigrantes alemães ao Brasil. As igrejas do protestantismo de missão são instituídas no país na segunda metade do século XIX, por missionários norte-americanos vindos principalmente do sul dos Estados Unidos e por europeus ([www.portalbrasil.eti.br](http://www.portalbrasil.eti.br)). O Pentecostalismo, no entanto, originou-se de correntes revivalistas que percorreram o protestantismo histórico, iniciando sua ascensão nos EUA como movimento autônomo dando origem a diversas igrejas no início do século XX e a partir de 1910 no Brasil (FREESTON *apud* SILVEIRA, 2003).

<sup>97</sup> O espiritismo chega ao Brasil em meados do século XIX, nos estados do Rio de Janeiro, Ceará, Pernambuco e Bahia. Ganha impulso com a formação de grupos de estudo das obras do professor francês Allan Kardec, fundador da Doutrina Espírita. Os primeiros adeptos da nova religião pertenciam a classes sociais abastadas tendo em vista que, na época, as obras espíritas ainda não estavam traduzidas para o português. Em 1884 é fundada a Federação Espírita Brasileira, que em 2000 indica a existência de 8 milhões de adeptos e cerca de 9 mil centros no país. Disponível em: <[www.portalbrasil.eti.br](http://www.portalbrasil.eti.br)>. Acesso em: 10 mai 2007.

Metodista, Igreja de Deus e Igreja Missão Pentecostal Água Viva) e espírita, nos deteremos apenas na exposição da constituição destas religiões em Juiz de Fora.

### 2.3.2.1 O catolicismo em Juiz de Fora

Sua relação com a cidade data da fundação do povoado de Santo Antônio do Paraibuna em meados do século XVIII que esteve sob a proteção do santo<sup>98</sup>. Neste momento registra-se a presença do catolicismo tradicional em que “a fé do povo se manifestava através das devoções aos santos, das procissões, das orações de invocações e perdão e dos milagres” (TAVARES e CAMURÇA, 2003, p.15-16).

Segundo Pereira (2003) a presença do catolicismo tradicional em Juiz de Fora revela uma experiência diferenciada no estado de Minas Gerais em que houve a proibição do Estado ao desenvolvimento das ordens religiosas, sobretudo devido ao controle sob o contrabando do ouro extraído nesta região. Tal situação permitiu a formação de um catolicismo de base leiga, popular, que se desenvolve ao lado da organização eclesial institucional.

A presença das irmandades, associações religiosas nas quais se reuniam os leigos em torno de um santo, funcionavam como agentes de solidariedade grupal, congregando, simultaneamente, anseios comuns frente à religião e perplexidades frente à realidade social. (...) Assim, os fiéis e devotos se comprometem no plano religioso a construir o templo, manter o seu culto e promover sua festa e, no plano assistencial, socorrer os irmãos e colaborar para melhorar de alguma forma as condições de vida da sociedade. (idem, *ibidem*, p.17-18).

Em relação às Irmandades, registra-se em Juiz de Fora a presença da Irmandade de Nosso Senhor dos Passos<sup>99</sup> (1854), cuja maior preocupação foi a assistência social, tendo em vista a criação de uma Casa de Caridade, hoje a Santa Casa de Misericórdia; a Irmandade do Santíssimo Sacramento, reservada ao

---

<sup>98</sup> Em 1741 foi construída a primeira capela em devoção ao santo sob a coordenação da Diocese do Rio de Janeiro. Em 1847, com a transferência do povoado da margem direita do rio Paraibuna para a margem esquerda, uma nova capela foi construída no novo local, hoje Avenida Barão de Rio Branco. Em 1850, quando o povoado é elevado à condição de Vila, a nova paróquia foi desmembrada de Simão Pereira, elevada à categoria de Igreja Matriz e incorporada à Diocese de Mariana (TAVARES e CAMURÇA, 2003, p.16).

<sup>99</sup> Esta Irmandade congregava pessoas da aristocracia rural e comercial com objetivo de socorrer os pobres, dentro da tradição católica lusitana do período colonial (CAMURÇA, 2001).

homens; a Irmandade Nossa Senhora do Rosário (1888), espaço devocional de negros, livres e escravos; e Irmandade de Santo Antônio.

A partir de 1890 iniciou-se na cidade a ação reformadora da igreja<sup>100</sup>, representando, portanto, uma ruptura com o modelo tradicional católico. A implantação do regime republicano em 1889 e o Decreto de Separação do poder entre o Estado e a igreja contribuíram para que esta pudesse implementar as mudanças necessárias à implantação do processo reformador.

É importante destacar que o processo de reforma católica no Brasil e em Juiz de Fora é reflexo do período de modernização do pensamento social e de sua hierarquia que a Igreja Católica vivenciava em nível mundial. O papa Leão XIII, pontífice nesse momento, escreveu oito encíclicas sociais, entre elas a *Rerum Novarum*<sup>101</sup>, considerada como o pilar fundamental da Doutrina Social da Igreja.

Característico do processo reformador da igreja, dá-se a chegada em Juiz de Fora de religiosos europeus fundando duas congregações masculinas: Redentoristas holandeses (1894) e Verbo Divino - Verbitas alemães (1899) e três femininas: Irmãs de Santa Catarina, Irmãs do Bom Pastor e Servas do Espírito Santo.

A Congregação do Verbo Divino esteve ligada à história da Academia de Comércio de Juiz de Fora e em 1903 fundou a Escola Parochial Menino Jesus para atender aos pobres. Os padres da Congregação Redentorista, que assumiram a Igreja Nossa Senhora da Glória<sup>102</sup>, também fundaram a Escola Parochial do Curato da Glória.

Data de 1888 e 1890 a chegada das irmãs de Santa Catarina que se dedicaram à instrução e educação das crianças da Escola Católica da Colônia dos

---

<sup>100</sup> Também chamado de Processo de Romanização e Reforma Católica Ultramontana, teve início na segunda metade do século XIX, fortalecendo-se a partir do período republicano. Preconizava o monopólio da Igreja Romana e do Papado sobre as igrejas locais, significando uma reestruturação da Igreja Católica em níveis mundial, nacional e local. Foi marcada pelas seguintes características: reforma do clero, atuação das congregações européias, substituição do tradicional catolicismo luso-brasileiro por um catolicismo romanizado, subordinação dos leigos ao poder clerical. (Ferenzini, 2003). A Reforma Católica em Juiz de Fora se deu entre os anos de 1890-1924, sendo seu principal centro de revitalização a paróquia onde se buscava o enquadramento dos fieis através de ensinamentos religioso-doutrinários e práticos, via catecismo. Data desta época a existência de 12 templos católicos, entre paróquias e capelas particulares (PEREIRA, 2003).

<sup>101</sup> A encíclica *Rerum Novarum* que em latim significa "Das Coisas Novas" foi escrita em resposta a gravidade da situação social vivenciada pelos operários na recente sociedade capitalista. Ela orientou os primeiros passos do Serviço Social no Brasil e sendo escrita em 15 de maio de 1891 marca o dia do Assistente Social no país (15 de maio) em referência a esta encíclica.

<sup>102</sup> Conhecida também como Igreja dos Alemães, pois foi construída em 1858 para servir aos imigrantes da colônia alemã que vieram residir Juiz de Fora em virtude da construção da Estrada União e Indústria.

Alemães. Em 1908 construíram sua própria escola, o Colégio Santa Catarina. As irmãs da Congregação Servas do Espírito Santo chegaram em 1902 também para atuar na área educacional. Em 1917 fundaram o Colégio Stella Matutina, embora sua obra tenha iniciado no ano de chegada das irmãs na cidade. Em 1902 chegaram também as irmãs da Congregação do Bom Pastor que se dedicaram ao trabalho de assistência social no Asilo Pe. João Emílio<sup>103</sup>.

Em 1894 é fundada em Juiz de Fora a primeira Conferência Vicentina cuja atuação destacou-se no campo das atividades filantrópicas. No final do século XIX as Conferências Vicentinas passaram a ocupar o lugar das antigas irmandades.

É importante destacar que neste período, com a inauguração da liberdade religiosa, crenças não católicas (protestantismo e espiritismo) começaram a se expressar com mais força na cidade tornando-se uma preocupação eclesiástica para a Igreja Católica. Numa tentativa de acompanhar o importante momento de transformação social e política vivenciado na cidade<sup>104</sup>, o investimento em obras educacionais e assistenciais, foi um dos recursos utilizado pela igreja para sintonizar-se com o “progresso”, ao mesmo tempo que empenhou-se no processo de romanização (OLIVEIRA, 2003).

A atuação das Congregações foi a predominância do movimento católico em Juiz de Fora até a década de 50 do século XX<sup>105</sup>.

Entre os anos 1960 e 1980, o catolicismo em Juiz de Fora vivenciou o surgimento das pastorais: familiar, carcerária, da criança, do menor, do negro, dentre outras. Tal situação foi reflexo do contexto de reorientação teológica e social vivenciada pela Igreja Católica em nível nacional<sup>106</sup>. Conforme Silva (2005), partiu-

---

<sup>103</sup> Além de abrigo o Instituto João Emílio, como é conhecido hoje, dedicou-se também nesta época à aprendizagem profissional doméstica e comercial.

<sup>104</sup> Destacam-se como características deste momento: a influência liberal advinda da inauguração da República; a ligação da elite da cidade (proprietários de terra, banqueiros, comerciantes) à capital brasileira, Rio de Janeiro, de onde vieram influências culturais, etc.; e a mentalidade européia trazida pelos imigrantes, “contribuindo para as mudanças de comportamento em todos os setores”. (OLIVEIRA, 2003, p.138).

<sup>105</sup> Outras congregações instalaram-se na cidade nos anos 30, 40 50. As congregações masculinas foram: Ordem de Santa Cruz, Ordem dos Dominicanos, Missionários do Sagrado Coração de Jesus e a Companhia de Jesus, responsável pela implantação do Colégio dos Jesuítas em 1956. As Congregações femininas foram: Filhas da Caridade de São Vicente de Paulo (1932), Carmelitas Terciárias, Irmãs Pascoalinas e Irmãs do Carmelo do Sagrado Coração de Jesus (1948). (JACOMETI, 2001).

<sup>106</sup> Durante a década de 60, a Igreja Católica mundial vivenciava um período de revisão da sua área de atuação voltando-se para os setores empobrecidos. Parte da igreja envolveu-se com setores de esquerda destacando-se movimentos de bispos na América Latina, como será descrito adiante. A Igreja brasileira foi influenciada pela Teologia da Libertação, movimento formado por religiosos e leigos que interpreta o Evangelho sob o prisma das questões sociais e atua em setores populares,

se do pressuposto teológico de experimentar Deus no encontro com os excluídos sociais numa identificação de Jesus Cristo com o pobre, isto é, o Filho de Deus que veio ao mundo, pobre, nascido em uma família pobre” (SILVA, 2005, p.211).

Tais práticas religiosas se consolidaram por todo o Brasil ao longo da década de 70, graças aos incentivos de padres, leigos e religiosas das paróquias localizadas nos bairros de periferia. Sua principal característica consistia em discutir os problemas sociais, valendo-se da leitura do Evangelho e exigindo do Poder Público respostas às questões do cotidiano dos cidadãos.

Sociologicamente, significam uma mudança na forma de gerenciamento dos ritos e da identidade católica, numa tentativa de ‘descentralizar’ ou talvez ‘desclericalizar’ (...) cuja inspiração seria a teologia da libertação e as comunidades eclesiais de base (Ceb’s). Em seu repertório de crenças sobressai a crença na atuação política/reflexiva, buscando lutar pela igualdade/justiça social. (SILVEIRA, 2003, p.46).

No final dos anos 70 e início dos 80 surge em Juiz de Fora o movimento Renovação Carismática Católica<sup>107</sup> (RCC), no entanto sem interferências significativas de atuação na área social.

Atualmente, o catolicismo em Juiz de Fora conta com um bispo e um clero composto de 128 membros, 73 paróquias, 12 em formação, 720 comunidades, 9 Ordens religiosas masculinas e 21 femininas, 3 Seminários e diversos movimentos representativos de leigos: Apostolado da Oração, equipes de Nossa Senhora, Legião de Maria, Renovação Carismática, Vicentinos, Irmandade Nossa Senhora do Carmo, Cursílio de Crisandade, Encontros de Casais com Cristo, Movimento Familiar Cristão e Movimento de Emaús (Tavares e Camurça, 2003).

---

principalmente por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). As CEBs vinculam o compromisso cristão à luta por justiça social e participam ativamente da vida política do país, associadas a movimentos de reivindicação social e a partidos políticos de esquerda. Um dos principais teóricos do movimento é o ex-frade brasileiro Leonardo Boff. No entanto, o pontificado de João Paulo II, iniciado em 1978 marcou uma mudança importante da igreja em nível internacional configurando numa virada de sentido dos conservadores. Deste modo, a Teologia da Libertação foi duramente criticada sendo suas publicações censuradas e seus teólogos processados. Após o engajamento da Igreja, principalmente via CEBs, na luta pela redemocratização do país, os movimentos mais ligados à Teologia da Libertação cedem espaço, a partir da década de 80, à proposta conservadora da Renovação Carismática. Apesar do declínio que experimentam nos anos 90, as CEBs continuam em atividade com vários núcleos em todo o país.

<sup>107</sup> De origem norte-americana, o movimento carismático chega ao Brasil em 1968. Seus adeptos resgatam práticas como a reza do terço, a devoção à Maria e as canções carregadas de emoção e louvor. A RCC valoriza a ação do Espírito Santo, o que aproxima o movimento de certo modo, dos protestantes pentecostais e dos cristãos independentes neopentecostais.



## 2.3.2.2 O protestantismo em Juiz de Fora

### 2.3.2.2.1 A presença metodista

O metodismo, movimento eminentemente leigo e surgido no interior do luteranismo, nasceu na Inglaterra no século XVIII inspirado nas idéias religiosas de João Wesley, então ministro da Igreja Anglicana. Destacam-se como características de sua mensagem religiosa: o apelo à conversão individual, a ação social visando à moralidade e a disciplina e o emocionalismo. Foi nos Estados Unidos, em 1784, que o movimento organizou-se em Igreja, pela primeira vez. (CORDEIRO, 2003, p.72).

O metodismo se insere no chamado protestantismo de missão e chegou ao Brasil como parte do projeto expansionista dos Estados Unidos da América no ano de 1884. Em 1930, o movimento conseguiu sua autonomia em relação à Igreja norte-americana, sendo criada a Igreja Metodista do Brasil.

Em Juiz de Fora o metodismo chegou também em 1884 através da missão metodista, cuja sede localizava-se no Rio de Janeiro. Segundo Cordeiro (2003), devido à predominância do catolicismo na sociedade juizforana, a missão metodista enfrentou vários obstáculos para se inserir na cidade. Desta forma, a ação missionária, caracterizada pela evangelização e pela educação, deu-se a partir de elementos complementares, tais como: difusão e pregação da Bíblia, divulgação de periódicos da Igreja, criação da escola dominical<sup>108</sup> e, principalmente, a criação de uma instituição de educação formal. Afirma a autora que embora a conversão da sociedade fosse o objetivo primordial da missão metodista, o investimento na educação formal foi privilegiado como estratégia de estabelecimento na cidade conquistando, deste modo, as elites locais que na época estavam sensíveis aos valores liberais e republicanos norte-americanos.

Os missionários tinham consciência de que o modelo educacional metodista, decorrente de uma cultura “mais desenvolvida”, atrairia uma parte das elites liberais, desejosas de uma formação “moderna” para seus filhos. Para os metodistas, a cultura protestante, fluindo através da educação, acabaria por transformar a sociedade de forma a inseri-la na “civilização cristã”. (idem, ibidem, p.77).

---

<sup>108</sup> A criação da escola bíblica dominical foi motivada pela alta taxa de analfabetismo entre a população, considerada um obstáculo para expansão da missão.

Em 1889 foi instalada em Juiz de Fora a *High School and Seminary* que após um ano passou a chamar-se *Collegio Americano Granbery* que compreendia três departamentos: primário, ginasial e teológico. Em 1904 criou-se a Faculdade de Farmácia e Odontologia e em 1912, a Faculdade de Direito.

Conforme Cordeiro (2003, p.78) o sucesso das atividades do Granbery deveu-se aos princípios educacionais metodistas diferenciados do “rígido modelo educacional brasileiro”. Tais princípios adotavam o sistema de ensino norte-americano, mais flexível, com um currículo inovador que “enfaticava o estudo das ciências exatas, o método pedagógico, valorizando o aspecto prático-utilitário, privilegiava a observação e a experimentação, estimulando, assim, a criatividade dos educandos” além da utilização de atividades extra-escolares.

Recentemente existem 15 igrejas metodistas em Juiz de Fora com seus respectivos pontos missionários. Destas, 3 possuem entidades beneficentes de assistência social, denominadas “Associação Metodista de Ação Social”. Há também uma entidade que trabalha no atendimento ao dependente químico, atendendo inclusive adolescentes.

### **2.3.2.2 A presença presbiteriana**

O presbiterianismo tem seu berço nas idéias de João Calvino e foi instalada no país pelo missionário Ashbel Green Simonton, em 1859, no Rio de Janeiro.

Em Juiz de Fora, data de 1951, a fundação da primeira Igreja Presbiteriana na cidade, formada por ex-membros da igreja metodista, “num período de grande turbulência para o protestantismo histórico devido à ascensão do pentecostalismo, o que provocou esvaziamento das suas igrejas” (COSTA, 2003, p.85).

Apesar de inúmeras divisões no presbiterianismo no Brasil<sup>109</sup>, Juiz de Fora conta somente com igrejas vinculadas a pioneira Igreja Presbiteriana do Brasil – IPB. Atualmente existem 7 Igrejas Presbiterianas na cidade, localizadas em

---

<sup>109</sup> A IPB é o maior ramo da Igreja Presbiteriana do país. Ao longo do século XX surgiram outras igrejas congêneres, seguidas por ordem cronológica de organização: Igreja Presbiteriana Independente do Brasil (1903), Igreja Presbiteriana Conservadora (1940), Igreja Presbiteriana Fundamentalista (1956), Igreja Presbiteriana Renovada do Brasil (1975), e Igreja Presbiteriana Unida do Brasil (1978).

diversos bairros, com suas respectivas congregações e pontos de pregação. Destas, 3 possuem entidades beneficentes de assistência social e desenvolvem atividades voltadas à crianças e adolescentes.

### **2.3.2.2.3 O pentecostalismo em Juiz de Fora**

Tendo em vista a ausência de bibliografia referente às igrejas de Deus e Igreja Missão Pentecostal Água Viva, cujas entidades de atendimento a criança e adolescente pertencentes a nossa amostra se vinculam, não nos deteremos muito neste tópico. Ainda assim, é importante destacar a presença do movimento pentecostal na cidade relacionando sua vinculação com a atuação política, o que o difere das religiões anteriormente apresentadas, mais vinculadas a ações sócio-assistenciais.

O fenômeno pentecostal em Juiz de Fora, já existente na cidade desde os anos 30<sup>110</sup>, sofreu dois momentos de crescimento: um na década de 70 quando do surgimento das Igrejas Casa da Benção, Casa de Oração Vida Nova e Igreja Missionária Filadélfia; e outro na década de 80, quando também no cenário nacional, registra-se a multiplicação de denominações pentecostais<sup>111</sup> com ênfase em dois grupos que começam a ganhar destaque: Igreja Universal do Reino de Deus e Igreja Pentecostal Deus é Amor.

“A busca de ambientes terapêuticos e propiciadores de uma participação religiosa mais intensa, talvez sejam, aqui como em outros lugares do Brasil, alguns dos fatores que possibilitaram esse avanço pentecostal” (Nascimento, 2003, p.105). Soma-se a isso o refluxo da ação católica ocorrido nos anos 80 e 90 na cidade, além do agravamento da questão social que ocasionou aumento da demanda religiosa e social das camadas mais pobres da população (NASCIMENTO, 2003; FGV, 2007).

Para Nascimento (2003), o que muito se ressalta no movimento pentecostal é a forte influência e visibilidade no plano político e o controle de meios de comunicação de massa (televisão e rádio), características também presenciadas em Juiz de Fora.

A televisão privilegia a imagem numa cultura iletrada e o rádio a difusão de uma cultura predominantemente oral. A imagem, a

---

<sup>110</sup> Através da Igreja Assembléia de Deus e da Congregação Cristã do Brasil.

<sup>111</sup> Segundo Nascimento (2003) a existência de denominações pentecostais tendeu a crescer chegando a ter em Juiz de Fora no ano de 2000 mais de 60 denominações diferentes.

emoção e o testemunho oral são peças importantes na difusão e expansão do pentecostalismo. Em Juiz de Fora os pentecostais lançaram mão desses instrumentos eficientes. (idem, ibidem, p.105).

Destaca-se também a explosão das rádios comunitárias, sob o controle de fiéis ligados a igrejas pentecostais. A Gueto FM, por exemplo, é uma rádio comunitária em Juiz de Fora, sob a coordenação de membros da Igreja de Deus, onde é desenvolvido um projeto de protagonismo juvenil<sup>112</sup>.

No que diz respeito à influência política das igrejas pentecostais em Juiz de Fora, foi pentecostal e pastor o primeiro vereador evangélico na cidade em 1988. Em 1992, foi eleito um novo representante pentecostal na Câmara Municipal, tendo o mesmo recebido no ano de 2000 o convite para assumir a Controladoria Geral do Município e em 2005 a Secretaria de Política Social da Prefeitura<sup>113</sup>. A presença de vereadores pentecostais na Câmara Municipal foi crescente sendo na gestão 1996-2000 dois, na gestão 2000-2004, três e na gestão atual (2005-2008) 4, representando 21% do total de vereadores.

Em relação às igrejas pentecostais, cujas entidades compõem a amostra da pesquisa deste trabalho, a Igreja de Deus tem com um dos seus eixos de atuação a filantropia, como está no site oficial da igreja<sup>114</sup>.

A Igreja Missão Pentecostal Água Viva, ao contrário das demais, somente existe em Juiz de Fora não possuindo uma estruturação em níveis regional e nacional. Segundo depoimento do pastor da igreja<sup>115</sup> ela existe a 4 anos na cidade e surgiu de uma “revelação”, através de um sonho, que o pastor recebeu de Deus, no qual ele deveria criar uma igreja. Conta o pastor que antes da fundação da igreja, ele pastoreava outra igreja<sup>116</sup> que possuía uma congregação no bairro Nossa Senhora de Fátima. Depois de um momento de crise financeira vivenciada por esta igreja em Juiz de Fora, o movimento estadual resolveu terminar com os trabalhos na cidade. Neste período o pastor orou novamente a Deus, tendo como resposta a permanência dele no bairro e a fundação da igreja Missão Pentecostal Água Viva,

---

<sup>112</sup> Sob o slogan “Gueto FM 106,5 - A comunidade agora tem voz ativa”, a rádio foi inaugurada em 2005 compondo um dos projetos da Associação Ministério Galera de Cristo. No início deste ano foi fechada devido a não legalização.

<sup>113</sup> João Batista Barbosa Júnior assumiu a SPS em julho de 2005, quando da saída da então Secretária Marluce Araújo Ferreira, e exerceu a função até março de 2006 quando foi substituído pelo atual secretário Rogério Ghedin Servidei.

<sup>114</sup> [www.idbpa.net.br](http://www.idbpa.net.br).

<sup>115</sup> Depoimento de Ademir da Silva Gomes, pastor da Igreja Pentecostal Missão Água viva, em segunda entrevista concedida no dia 12 de maio de 2007.

<sup>116</sup> Igreja de Cristo Pentecostal no Brasil.

confirmando-se a revelação anteriormente recebida. O nome teria sido também revelado por Deus através do tal sonho no qual o pastor vislumbrou uma placa contendo o nome. Apesar de ser um movimento “independente”, a igreja pretende vincular-se ao Conselho de Pastores de Juiz de Fora – CONPAS.

### 2.3.2.3 O espiritismo em Juiz de Fora

A entrada do espiritismo no Brasil deu-se no final do século XIX, momento de instauração da República e de crise entre a Igreja Católica, religião oficial do país, e o Estado. Segundo Oliveira (2003, p,140) “o espiritismo favoreceu-se desse clima de arejamento das idéias unindo-se a elas, sendo associado por muitos aos movimentos pela abolição, laicização do Estado e, sobretudo, pela defesa do diálogo com a ciência e a modernidade”.

Para a autora é importante considerar também que quando o espiritismo chegou ao Brasil, vivenciava-se no país uma realidade onde ser católico “equivale ao reconhecimento de bom comportamento social, de seriedade, representando quase o mesmo que ter um título de cidadania” (idem, ibidem, p.136).

Além disso, cabe frisar que o país neste período mantinha vínculos estreitos com a Europa, sobretudo a França, onde era formada a elite intelectual brasileira que absorvia as tendências científicas e religiosas no mundo e dentre elas o Espiritismo.

Aponta-se para a influência do Rio de Janeiro o surgimento do espiritismo em Juiz de Fora, pois moravam na capital brasileira os primeiros adeptos da doutrina espírita. Além disso, o movimento estendeu-se na cidade mineira e carioca no mesmo período (década de 1880) sendo o primeiro centro espírita em Juiz de Fora formado por pessoas originárias do Rio de Janeiro<sup>117</sup>.

Ressalta Oliveira (2003) que a dedicação aos necessitados, através da prática da caridade, além do caráter racional da doutrina<sup>118</sup> foram elementos que permitiram ao espiritismo estabilidade e inserção social na cidade.

---

<sup>117</sup> Um grupo de pessoas formou o Grupo Espírita, *Fé, Esperança e Caridade* que, após o aumento significativo de participantes e a necessidade de um espaço específico para as reuniões, deu origem ao Centro Espírita *União, Humildade e Caridade* no ano de 1901, o segundo Centro Espírita em Minas Gerais.

<sup>118</sup> Os espíritas primam pelo estudo da doutrina e necessidade de seu entendimento, em oposição à aceitação por imposição. É importante também distinguir a doutrina codificada por Allan Kardec, chamada de Espiritismo, das religiões conhecidas como afro-brasileiras tais como o candomblé e a

Atualmente os espíritas em Juiz de Fora gozam de grande prestígio na cidade haja vista a representação nos diversos cultos e encontros ecumênicos além da realização de eventos culturais que abordam temas ligados à doutrina espírita.

Há em Juiz de Fora uma presença significativa de Centros Espíritas. O movimento espírita ainda conta com a Aliança Municipal Espírita – AME, entidade que serve como referência aos centros locais e circunvizinhos, tornando a cidade um pólo regional do Espiritismo (Oliveira, 2003). É condição para filiação junto a AME o registro aos órgãos públicos governamentais, classificando essa parte do movimento como “espiritismo institucionalizado” (Pavam e Souza, 2003). Embora nem todo centro espírita seja cadastrado na AME, segundo os autores, é essa parte do movimento que interage mais intensamente com a sociedade, tanto através da adesão de fiéis, quanto pelos eventos promovidos na cidade.

Conforme Pavam e Souza (2003) é possível classificar quatro modelos de casas espíritas segundo o enfoque das suas atividades: assistenciais, estudos da doutrina, evangelização de crianças e espirituais. Embora a maioria dos centros se diga plural nesse aspecto, todos se destacam em uma das atividades, o que os classifica e define o perfil do público que os frequenta. Os autores enfatizam que a caridade, categoria chave no movimento espírita, permeia todas as atividades desenvolvidas nos centros<sup>119</sup>.

#### **2.3.2.4 Catolicismo, protestantismo e espiritismo: a inserção no espaço público através da caridade**

Este tópico tem por objetivo refletir sobre a utilização da caridade como forma de inserção das instituições católicas, espíritas e protestantes no espaço público, ressaltando o uso desta estratégia em Juiz de Fora.

Apresenta-se com maior consistência o movimento católico, destacando-se o papel do Serviço Social como parte do projeto da Igreja Católica, e o movimento

---

umbanda. Devido ao uso pelo senso comum da palavra “espiritismo”, como associação a essas crenças utilizou-se o termo “Espiritismo kardecista” como forma de diferenciação. (OLIVEIRA, 2003).

<sup>119</sup> As atividades caritativas no espiritismo não se resumem a atividades assistenciais. Conforme Cavalcanti *apud* Camurça (2001, p.149) “toda tarefa espírita é no sentido amplo caridade, pois é um serviço de amor ao próximo. Receber espíritos sofredores na reunião de desobsessão é caridade, dar um passe num frequentador é caridade. Contudo, as tarefas designadas como de caridade são as obras assistenciais em geral e (...) o atendimento fraterno”.

espírita, cujas bibliografias produzidas são maiores<sup>120</sup>. No entanto, sem a pretensão de esgotar o assunto, destacam-se apenas alguns pontos para elucidar a relação da caridade com a inserção no espaço público.

O catolicismo, o protestantismo e o espiritismo representam as religiões com maior densidade no país<sup>121</sup>. Todas elas compartilham os ensinamentos de Jesus Cristo e consideram a caridade como a maior das virtudes contidas em seu corpo doutrinário, tida com um dom infuso de Deus nos seus filhos, uma virtude moral que predispõe o indivíduo à prática do bem<sup>122</sup>. Para Camurça (2005, p.50), esta noção de caridade<sup>123</sup> tem nos pobres, nos fragilizados e doentes, o seu alvo direto “elevados a um carisma especial daqueles que no mito cristão ‘herdarão o reino dos céus’”.

Em pesquisa realizada no Brasil, Giumbelli (1998) afirma que mesmo com suas divergências, espiritismo e catolicismo são semelhantes quanto ao significado da caridade: a salvação está relacionada ao “outro”, e este pode ser o “pobre”, o “necessitado” ou o “desvalido”. Mais do que um valor, a caridade é um mandamento, que mobiliza recursos pessoais (voluntários) e financeiros (contribuições) para ações filantrópicas, seja em instituições específicas ou nos diversos centros espíritas. Analisando a vinculação da caridade com a atividade filantrópica no caso espírita, o autor coloca que 71% das instituições espíritas se declaram com fins assistenciais, o que demonstra que a motivação religiosa e a atividade assistencial estão articuladas, a última não existindo desvinculada da primeira. É porque a caridade faz parte da doutrina espírita que a filantropia adquire sentido.

Observa-se então que a ação filantrópica está relacionada a um sentido religioso tendo em vista que a caridade aos pobres é vista como libertação espiritual do homem (GIUMBELLI, 1998; NETO, 2005).

---

<sup>120</sup> É quase inexistente a discussão sobre a presença evangélica na área social, colocando-se como um campo de pesquisa em aberto. A bibliografia geralmente aborda a atuação católica e espírita. Há bastante referência à participação de evangélicos no espaço político, como por exemplo em Freston (1993; 1994) e Brasil (2003; 2004).

<sup>121</sup> Segundo pesquisa recentemente divulgada pela Fundação Getúlio Vargas católicos representam 73,8% da população; evangélicos 17,9%; sem religião 5,3%; e outros, nos quais os espíritas se encontram, representam 3% da população. Fonte: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Economia das religiões: mudanças recentes**. NÉRI, M. C. (Org). Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2007. Disponível em: <<http://www4.fgv.br/cps/simulador/site%5Freligioes2>>. Acesso em: 03 mai 2007.

<sup>122</sup> O discurso da caridade (e a utilização do termo) é mais explícito no catolicismo e no espiritismo. Evangélicos utilizam mais a expressão “prática do amor ao próximo”, “ação social”, ainda que denotem o mesmo sentido.

<sup>123</sup> Baseada na tradição judaico-cristã, a caridade está diretamente relacionada ao alívio das necessidades dos pobres, famintos e doentes (tradição do Bom Samaritano).

Normalmente a mobilização de um agente religioso para atuar no trabalho assistencial passa geralmente por um processo de conversão em que seu envolvimento pessoal é fundamental para estruturar os nexos que irão conduzir sua ação. Ou seja, a salvação para os necessitados normalmente está diretamente vinculada à salvação do próprio agente religioso que procede ao trabalho de amparo. Existe um sentido religioso para a ação que supera as motivações que a crença numa racionalidade puramente política e sociológica, que também está presente, poderia mobilizar. (NETO, 2005. p.35).

Analisando o uso da caridade por católicos e espíritas em Juiz de Fora, Camurça (2001) assinala que estas duas religiões, no início do século XX, vivenciaram um processo de competição religiosa no qual a caridade serviu como objeto de contenda entre eles. Isto porque o catolicismo buscou a preservação do monopólio de sua presença junto à população desqualificando a presença espírita, e o espiritismo buscou a legitimidade e reconhecimento da sociedade inserindo-se em atividades filantrópicas.

O autor afirma que na prática da caridade, interesses religiosos, competição e afirmação de identidade religiosa moviam as duas instituições, não somente no campo da benemerência, mas também no plano doutrinário-teológico<sup>124</sup>, cujo objetivo era a disputa de adeptos, reafirmando que a prática caritativa inseria-se numa dimensão mais do que social.

Em relação ao exercício da caridade pelo Espiritismo brasileiro, expõe Camurça (2001), que ele funcionou como uma estratégia de legitimidade da instituição no país mediante as acusações de charlatanismo, curandeirismo e prática de medicina ilegal que lhe eram imputadas pelo Poder Público.

Com respeito à inserção desta religião em Juiz de Fora, o ambiente de diversidade étnica, cultural e ideológica que a cidade vivenciava, em fins do século XIX e início do século XX, propiciou a entrada de novas doutrinas religiosas e filosóficas, facilitando, portanto, a entrada da religião. O contexto local de reconhecida precariedade da saúde pública e às imensas carências da população facilitou a legitimidade do Espiritismo “perante a população dos grandes centros urbanos como uma das formas terapêuticas mais acessíveis e eficazes” (Camurça, 2001, p.146), caracterizando o exercício da caridade como fundamentação para as atividades de cura.

---

<sup>124</sup> Em Camurça (2001) é possível visualizar a disputa que católicos e espíritas vivenciaram no início do século XX em Juiz de Fora se utilizando, para tanto, da imprensa escrita.



No caso da Igreja Católica brasileira, a caridade foi difundida como um dever cristão, como possibilidade de demonstrar perante a sociedade um caráter nobre e bondoso. “Tendo por premissa básica o amor ao próximo, ela é considerada a base que levaria homens e mulheres a terem sentimentos e virtudes que seriam inerentes à natureza humana, como a bondade, a capacidade de perdoar, de acolher, a humildade, a aceitação mútua” (SILVA, 2005, p.207).

Para a autora (2005), essa concepção de caridade, encontrada em várias passagens da Bíblia, foi difundida pela Igreja Católica, em virtude de sua hegemonia em nossa sociedade, por meio de um discurso repetitivo e moral, cujo objetivo era equilíbrio e a harmonia entre os diferentes segmentos sociais, evitando, assim, o perigo de conflitos e revoltas daqueles que se encontravam na miséria. Observa-se, desta forma, um tratamento moral à questão social.

Importante destacar que a Igreja Católica manteve sua hegemonia no campo social praticamente até no início do século XX, quando a proclamação da República declarou a instauração de um Estado laico e, portanto separado do poder religioso. Como forma de recuperar a “hegemonia do pensamento social da igreja diante da questão social” (Yazbek, 2000b, p.22), a Igreja Católica utilizou-se do Serviço Social como parte integrante dos projetos e práticas desencadeadas pela Ação Católica brasileira (GUIMARÃES, 2005).

A relação entre Serviço Social e Igreja Católica remonta à gênese da profissão no Brasil, na década de 30 do século XX, “no contexto de expansão e secularização do mundo capitalista” (Yazbek, 2000b, p.22). Segundo a autora, foi através desta relação com a Igreja Católica que o Serviço Social fundamentou e formulou seus primeiros objetivos político-sociais. Relação esta que

imprimiu na profissão um caráter de apostolado, fundado em uma abordagem da questão social como problema moral e religioso e numa intervenção que prioriza a formação da família e do indivíduo para solução dos problemas e atendimento de suas necessidades materiais, morais e sociais. (idem, ibidem, p.22).

Conforme Guimarães (2005), o Serviço Social e a Igreja Católica, desde então, mantém relações de aproximações e de afastamentos que variam de alcance e intensidade conforme situações e conjunturas, os modos de pensar e de agir nas relações que estabelecem entre si, as mudanças internas e externas ao Serviço Social e à Igreja Católica, assim como dos interesses e projetos em jogo. Para a

autora, estas relações “apontam variados vínculos e elos de ligação que ultrapassam, em muitos momentos e situações, as esferas de um contrato de trabalho profissional conforme os mecanismos do mercado e das leis trabalhistas” (idem, p.190).

Segundo Yazbek (2000, p.22), nos anos 40, o Serviço Social brasileiro vivenciou um período de tecnificação, ao entrar em contato com o Serviço Social norte-americano e suas propostas de trabalho permeadas pelo caráter conservador da teoria social positivista. A profissão se reorientou visando atender às novas configurações do desenvolvimento capitalista que exigiu a qualificação e sistematização de espaço sócio-ocupacional da profissão e “às requisições de um Estado que começou a implementar políticas no campo social” (idem, ibidem). “Esse processo que vai constituir o que Yamamoto (1992:21) denomina de arranjo teórico doutrinário, caracteriza do pela junção do discurso humanista cristão com o suporte técnico-científico de inspiração na teoria social positivista” (YAZBEK, 2000, p.23).

Deste modo, o surgimento de outras influências teórico-metodológicas, novos canais de formação e variadas formas de manifestação e experiência profissionais, via Estado e empresas, contribuiu para que a Igreja Católica perdesse a hegemonia na condução dos processos de formação, pensar e agir profissional.

Segundo Guimarães (2005) através da regulamentação da profissão, por meio do Decreto lei 35311 de abril de 1954, ocorreu uma tentativa de ruptura nas relações entre o Serviço Social e a Igreja Católica que alterou substancialmente os processos de formação conduzidos pelas diferentes escolas, visto que todas elas tiveram que se submeter aos Currículos Mínimos aprovados pelo Conselho Federal de Educação.

Nos anos 60 e 70 uma nova intenção de ruptura foi instaurada, devido ao Movimento de Reconceituação<sup>125</sup> vivenciado pela profissão. Apesar de todo movimento de repensar a profissão, Yazbek (2000, p.24) afirma que o contexto político da ditadura levou o Serviço Social a “priorizar um projeto tecnocrático-modernizador, do qual Araxá e Teresópolis são as melhores expressões”.

A intervenção do Estado na questão social, agravada neste período, através de políticas sociais centralizadas e tecnificadas, contribuiu para a ênfase tecnicista da profissão.

---

<sup>125</sup> Cf. nota 62.

Neste momento também parte da Igreja Católica vivenciava um giro para a esquerda, numa aproximação com o marxismo, “o por lo menos a comprender de una forma radicalmente diferente su relación con los sectores más pobres de la sociedad” (Moljo, 2005, p. 58), via Teologia da Libertação.

Como resultado disto, no plano mundial realizou-se, no ano de 1967, o Concílio Vaticano II, onde foi escrita a encíclica *Populorum Progressio* dedicada aos pobres, sobretudo os do terceiro mundo. Na América Latina, um ano mais tarde, ocorreu o encontro do Movimento dos Sacerdotes para o Terceiro Mundo, na Argentina. Neste encontro os participantes apoiaram a encíclica *Populorum Progressio* e denunciaram a exploração dos pobres na América. Ainda em 1968, em Medellín, Colômbia, ocorreu a I Conferência Episcopal Latino-americana – CELAM, como fruto do movimento da Igreja latino-americana empenhada em fazer sua leitura e assimilação própria dos novos tempos que o Concílio trazia. As conclusões do encontro apontavam três linhas-força para a Igreja do continente: a luta pela justiça inseparável do trabalho de evangelizar e anunciar a Boa Nova; um novo modo de fazer teologia, a partir da situação dos pobres e dos problemas sociais; a articulação das bases comunitárias<sup>126</sup>. No caso brasileiro, este movimento influenciou o surgimento das CEBs e mais tarde das Pastorais, com intervenção expressiva na área social.

Em relação a utilização da caridade como mecanismo de preservação da hegemonia do catolicismo juiz-forano, o projeto católico romanizador na cidade destinou um padre para coordenar a ação filantrópica da Igreja, sendo esta ação inspirada nas encíclicas sociais do Papa Leão XIII<sup>127</sup>. As Conferências Vicentinas, por exemplo, que surgiram na cidade nesse período, são consideradas precursoras da Doutrina Social de Leão XIII e da *Rerum Novarum* “o que colocava o conjunto das iniciativas sociais ocorridas em Juiz de Fora em sintonia com o que estava

---

<sup>126</sup> Disponível em: <<http://br.celam.info/content/view/113/173/>>. Acesso em: 11 ago 2007

<sup>127</sup> Leão XIII foi eleito Papa em 1878, com 68 anos de idade e governou a Igreja até 1903. Encorajou as associações católicas, como a Terceira Ordem Franciscana e a Sociedade de São Vicente de Paulo. Em 1891, escreveu a encíclica *Rerum Novarum*, na qual discutia as condições das classes trabalhadoras e que lhe mereceu o título de o “Papa dos operários”. Esta encíclica é considerada a base da doutrina social da Igreja Católica. A encíclica veio completar outros trabalhos de Leão XIII durante o seu papado tais como *Diuturnum*, sobre a soberania política; *Immortale Dei*, sobre a constituição cristã dos Estados e *Libertas*, sobre a liberdade humana. Disponível em: <<http://www.folhabv.com.br/noticia.php?editoria=opinio&Id=9471>> Acesso em: 11 ago 2007.

acontecendo de mais avançado nas práticas do catolicismo” (CAMURÇA, 2001, p.144)<sup>128</sup>.

Outro momento significativo da Igreja Católica em Juiz de Fora relaciona-se à criação da Faculdade de Serviço Social.

Segundo Jacometi (2001), a realidade municipal dos anos 1940 e 1950 era favorável à implantação da Faculdade, tanto em termos de trabalho técnico especializado, quanto também na possibilidade de expansão das instituições de nível superior no município, posto que havia o interesse em consolidar o plano de criação da futura UFJF. Além disso, o contexto de modernização do parque industrial, nos anos 50, demandou a atuação do Serviço Social com os trabalhadores, principalmente nas vilas operárias.

Conforme a autora, o SESI, em 1947, ocupou-se da capacitação de auxiliares sociais numa tentativa de trabalho com os operários das fábricas. No ano de 1956, ocorreu a ampliação da intervenção dos assistentes sociais através da implantação de Centros Sociais que atendiam a população operária. Em 1957, o SESC iniciou o trabalho dos centros sociais numa “época em que o município encontrava-se em fase de expansão comercial” (idem, ibidem, p.13).

Deste modo, essas duas instituições representaram em Juiz de Fora o espaço inicial de implantação do Serviço Social na cidade, tornando-se inclusive um “modelo de trabalho realizado na capital mineira e difundido pela sua significação social” (JACOMETI, 2001, p.14).

A Faculdade de Serviço Social foi fundada em 1958, numa iniciativa da Igreja Católica da cidade, por intermédio do Padre Jaime Snoeck, pároco da Congregação Redentorista, em articulação com a Congregação das Irmãs Missionárias de Jesus Crucificado de Petrópolis, e contou com doações e manifestações de apoio do Poder Público local.

O funcionamento da Faculdade esteve sob a coordenação das Irmãs Missionárias até 1968. A estrutura de funcionamento da Faculdade era regida pela Doutrina Social da Igreja e os alunos freqüentavam o curso de Cultura Religiosa e a disciplina obrigatória “Doutrina social da igreja”. Ainda que com viés religioso, o curso seguiu as determinações do Conselho Nacional de Educação e da Associação

---

<sup>128</sup> Há na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora um Trabalho de Conclusão de Curso datado do ano de 1956 e intitulado “São Vicente de Paulo precursor do Serviço Social” que trata desse assunto, inclusive escrito por uma freira.

Brasileira de Escolas de Serviço Social – ABESS. Para Jacometi (2001, p.26) a criação da Faculdade de Serviço Social “contribuiu para ampliar a importância da cidade como pólo prestador de serviços na área, fortalecer os movimentos religiosos e culturais, contribuir para a difusão da Doutrina Social da Igreja, sedimentar organizações de natureza diversa”.

Embora não se tenha uma bibliografia específica da atuação evangélica na área social, torna-se importante destacar o movimento de renovação pelo qual a igreja evangélica mundial vivenciou, na década de 70, trazendo novas orientações à intervenção nesta área. Podemos dizer que, assim como no caso católico, uma parcela da igreja evangélica repensou sua atuação na sociedade, em especial com os setores mais empobrecidos.

O Movimento Evangelical iniciou-se após a 2ª guerra mundial, alcançou grande crescimento nas últimas décadas, e teve seu marco internacional no Congresso Internacional de Evangelização Mundial, ocorrido em Lausane na Suíça, em 1974, culminando com o Pacto de Lausane<sup>129</sup>. Este documento afirmou que a evangelização e o envolvimento sócio-político são ambas parte do dever cristão, conformando assim a doutrina da “Missão Integral”. Esse movimento surgiu também como uma reação ao contexto de renovação católica mundial e na América Latina.

Destaca-se que duas entidades de atendimento pertencentes à amostra da pesquisa empírica deste trabalho embasam-se nesta doutrina.

#### **2.3.2.4.1 Neoliberalismo: revalorização da filantropia e ressignificação da caridade**

Como já abordado, os anos 80 e 90 representaram um marco significativo para o trato da questão social no Brasil. A perspectiva democrática balizada pela Constituição Federal de 1988 e leis complementares a ela, imprimiu um caráter público, portanto secular e não religioso, às políticas sociais não mais sendo objeto da caridade e benemerência de voluntários.

---

<sup>129</sup> A teologia do Movimento Evangelical é marcada pela Fraternidade Teológica Latino-Americana, FTL, e os Congressos Latino-Americanos de Evangelização – CLADEs. No Brasil, a mais recente expressão do Evangelismo é a Associação Evangélica Brasileira – AEVB. Disponível em: <[http://www.faculdadelatinoamericana.com.br/teologia\\_integral/proclamando.html](http://www.faculdadelatinoamericana.com.br/teologia_integral/proclamando.html)>. Acesso em: 11 ago 2007.

No entanto, na contramão desse percurso, o ideário hegemônico neoliberal reforçou um caráter de privatização das políticas, com o apelo à sociedade civil através do voluntariado, da solidariedade, travestidos na velha noção de caridade.

Neste sentido, a análise de Camurça (2005) é emblemática. Segundo o autor, o estímulo a uma cultura moderna da filantropia e do voluntariado nos anos 90 fez com que a caridade tradicional (marcada pelo donativo pessoalizado, baseado em valores cristãos e centrado em relações de reciprocidade e redes religiosas) emergisse adquirindo visibilidade e combinando-se com programas governamentais e empresariais<sup>130</sup>, em meio a transformações recentes nas articulações que visam à constituição de uma “sociedade civil”.

Assim, as práticas de caráter tradicional, tais como a caridade, seriam legitimadas pela consciência de “cidadania” desde que expurgadas de um viés assistencialista, podendo ser assumida por amplas parcelas, porém sem que signifiquem necessariamente uma definição por um credo. Segundo Camurça (2005), esta situação assumiu ainda mais contornos de uma ‘religião comum’ aos brasileiros e reforçou uma nova roupagem a este elemento, componente da nossa cultura política. Para o autor, a caridade constitui uma religião social dos brasileiros haja vista que ela foi guindada de assunto de crença religiosa à modalidade de caráter cívico-social, engendrando formas modernas de praticá-la como ‘voluntariado’, conformando uma cultura e sociabilidade no Brasil.

Desta maneira, a caridade permaneceria em seu formato original dentro do seu próprio mundo tradicional, como também disseminada pela sociedade institucionalizada, “expandindo suas características de dádiva e reciprocidade por sobre a ordem política e econômica”, mantendo deste modo, uma “continuidade dos valores da caridade tradicional por dentro da moderna filantropia” (CAMURÇA, 2005, p.47-48).

O deslocamento desta prática dos domínios das relações pessoais, familiares, de vizinhança e das ‘obrigações’ religiosas para o espaço público das regras, normas, contratos sociais, vem acompanhado da superação de sua condição pré-moderna. Deste modo assiste-se a tentativas de colonização da ‘caridade’ tradicional através de conceitos modernos como ‘eficácia’, ‘auto-sustentação’, ‘marketing

---

<sup>130</sup> Como por exemplo, a articulação entre o programa governamental Comunidade Solidária e grandes fundações ligadas a grupos do setor privado.

social' gestados nas práticas desenvolvidas pela nova filantropia a partir de experiências de gestão empresarial e administração pública. (CAMURÇA, 2005, p.47).

Sintetizando este tópico, cuja discussão debruçou-se sobre o campo religioso juiz-forano, verificamos que a inserção das religiões católica, espírita e protestante na cidade relacionou-se com o contexto sócio-político vivenciado no mundo, no país e principalmente na cidade, e que a atuação em atividades assistenciais, via prática caritativa, desempenhou um papel primordial de legitimação.

O catolicismo, por exemplo, esteve imbricado ao surgimento da cidade, na devoção a Santo Antônio. No período de surgimento de outras religiões na cidade, o investimento em obras educacionais e assistenciais foi um recurso importante utilizado pela Igreja Católica para manutenção de sua hegemonia.

Foi através da prática caritativa que o protestantismo, no caso o movimento metodista, e o espiritismo, se inseriram na cidade na busca de legitimidade, estabelecendo, inclusive um ambiente de competição religiosa com a Igreja Católica, até então hegemônica na cidade.

Pudemos observar então, que a atuação destas religiões em atividades sócio-assistenciais, foi imprescindível para a penetração, legitimidade e visibilidade na sociedade juiz-forana, sendo fundamentadas pela caridade, categoria chave de atuação com os mais necessitados, nos quais mulheres, crianças e adolescentes, constituem-se públicos-alvos. Na conjuntura atual, a prática caritativa ganha uma roupagem de pseudocidadania legitimando a atuação de instituições religiosas no espaço público.

A constituição da política de atenção à infância e adolescência em Juiz de Fora constitui o tema do próximo item no qual se destaca a atuação destas religiões nesta área.

### **2.3.3 A Política de Proteção à infância e adolescência em Juiz de Fora**

#### **2.3.1 Histórico da Política de Atendimento até os anos 80**

O primeiro registro de atendimento a crianças e adolescentes em Juiz de Fora data de 1855, com a criação da Santa Casa de Misericórdia, ainda que o

atendimento não fosse restrito a esse público. Com a prestação de assistência médica e hospitalar, a entidade estabelecia convênios com instituições para atendimento particular, e aos “necessitados” que não disponibilizavam de recursos para pagar, o atendimento era gratuito (SILVEIRA, 1968).

Inicialmente a manutenção da instituição esteve a cargo da Irmandade de Nosso Senhor dos Passos. “Depois de anos de gestão tradicional desta Irmandade e as crises financeiras que daí advieram, o comando da instituição passou ao Dr. Brás Bernardino, novo juiz da comarca em 1897, que buscou imprimir nela uma modernização dos serviços” (CAMURÇA, 2001, p.143). Para tanto, contou com a congregação religiosa das Irmãs de Santa Catarina encarregadas da superintendência do hospital e da farmácia.

No ano de 1884 foi instalada na Igreja Metodista Central uma Comissão de Ação Social que oferecia assistência alimentar, material (distribuição de roupas, calçados, cobertores, material escolar e medicamentos), e serviço médico sem restrição de idade para o atendimento.

Em 1890 foi criado o Instituto Granbery da Igreja Metodista, que atendia em regime de internato e externato e oferecia os cursos de pré-primário até o aperfeiçoamento em contabilidade mediante contrapartida em dinheiro do usuário. No ano seguinte fundou-se a Academia de Comércio de Juiz de Fora, entidade confessional católica de caráter educacional, que atuava também mediante contrapartida do usuário.

Em 1894, foi criada a Sociedade São Vicente de Paulo do Conselho Central Arquidiocesano da Igreja Católica<sup>131</sup>. A instituição oferecia, de forma gratuita, assistência alimentar, material, pecuniária, serviços dentário, médico e jurídico, além de aprendizagem profissional doméstica (cursos de culinária, corte e costura, bordado), comercial (cursos de datilografia) e industrial (carpintaria, marcenaria). Segundo Camurça (2001, p.144), a instalação da Conferência na cidade foi apoiada pelo vigário romanizado Pe. Café e instalada junto à igreja matriz. As conferências mantiveram obras sociais diversificadas como uma “Vila das viúvas”, depois “Recolhimento de São Vicente de Paulo” onde eram abrigados os sem-teto da época e praticada a ajuda financeira às famílias desassistidas. Era

---

<sup>131</sup> A Conferência de São Vicente de Paulo é uma “associação de leigos para a caridade, fundada na França pelo leigo Frederico Ozanan e trazida ao Brasil pelos Padres Lazaristas franceses em tempos de romanização” (CAMURÇA, 2001, p.144).



realizada também distribuição de roupa aos pobres, visita e assistência aos encarcerados e escola noturna. Havia também uma versão feminina das Conferências, as “Damas da caridade”.

Em 1901, registra-se a presença da religião espírita no atendimento com crianças e adolescentes através da criação do Centro Espírita União, Humildade e Caridade. Além de assistência alimentar, material, serviço dentário e médico, assistência habitacional e pagamento de conta de energia, a instituição oferecia serviço de albergue, que atendia menores desde que “acompanhado por um responsável ou com licença da polícia” (Silveira, 1968). Em 1903, foi criado o Albergue dos pobres com o objetivo de amparo à viúvas.

Foi instituído em 1918, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância oferecendo assistência médico-preventiva, serviço médico-pediátrico, prevenção à tuberculose e controle de vacina. O serviço, no entanto era remunerado. Um ano mais tarde, por iniciativa do movimento espírita, foi organizado o Abrigo João de Freitas para velhos desamparados e viúvas com filhos pequenos. Em 1921 criou-se a Escola Primária João Lustosa destinada a crianças pobres, também de origem espírita.

Também como iniciativa da sociedade civil, registra-se em toda a década de 10, 20 e 30, a criação de Institutos de aprendizagem profissional doméstica e comercial, principalmente de base confessional, exclusivamente para menores como, por exemplo, o Instituto Profissional Eugênio Braga de origem espírita, destinado a educar profissionalmente moças e meninas carentes, em 1929.

A presença do Estado no trato com a infância e adolescência em Juiz de Fora se dá em 1900 através do Dispensário Eduardo de Menezes, de âmbito estadual, que além da profilaxia e tratamento de tuberculose atendia menores até os 14 anos na especialidade de pediatria.

Ainda nesse período foram organizados os Grupos Escolares estaduais Antônio Carlos e Delfim Moreira, que ofereciam serviço educacional, assistência material, serviço médico e dentário aos menores. Nas décadas seguintes, vários Grupos Escolares foram fundados, com período de maior crescimento nas décadas de 50 e 60, período este em que a Educação foi a tônica da política do Estado.

Em 1929 foi instalada na cidade, pelo governo estadual, a Inspeção de Higiene Escolar que proporcionava serviço médico e dentário a escolares entre 7 a 14 anos.

Podemos considerar então que a política de atendimento à infância e a adolescência em Juiz de Fora até os anos 1930 era privada e com ênfase na atuação de instituições religiosas. As ações centravam-se nas atividades assistenciais e educacionais e mantinham relação com os projetos políticos das religiões em disputa: no catolicismo com o projeto de reforma; no metodismo com a tentativa de inserção na cidade com um projeto educacional moderno para a época e como alternativa a taxa de analfabetismo da população; e no espiritismo como busca de legitimidade e penetração na sociedade.

A atuação do Estado, ainda incipiente, teve seu foco na política de educação, no entanto, de âmbito estadual. Neste sentido cabe lembrar que a questão social era tratada como questão de polícia e a intervenção mais efetiva do Estado brasileiro nesta área deu-se após os anos 30. A ênfase na área educacional, principalmente pela sociedade civil através das escolas profissionalizantes, conforma uma filantropia disciplinadora (Mestriner 2005) associada à política de menorização (Rizzini, 1997), visto o interesse na recuperação de crianças e adolescentes no preparo para a incorporação no mercado de trabalho.

Em 1942, já no período de intervenção do Estado na área social e ano de fundação da Legião Brasileira de Assistência, é organizada uma Comissão Municipal desta instituição na cidade. Cabia às Comissões verificar a experiência das obras sociais de assistência à maternidade e à infância, a prestação de orientações às obras e o pagamento de subvenções e auxílios concedidos às instituições conveniadas.

Observa-se então que, assim como em âmbito nacional, o mecanismo de subsidiariedade marcou o início da atuação pública em Juiz de Fora por meio do estabelecimento de convênios e subsídios com as instituições da sociedade civil, sendo este mecanismo intermediado pela LBA e mais tarde pelo Departamento Social do Menor e pela FEBEM.

Em consonância com o movimento nacional foi instituído o “Sistema S” na cidade. No ano de 1945 foi organizado o SENAI; em 1947 o SESI; em 1957 o SESC; e em 1960 o SENAC.

Em 1956, foi criada a Legião da Boa Vontade – LBV – oferecendo assistência alimentar, material e pecuniária ao público infanto-juvenil<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> A Legião da Boa Vontade é uma instituição filantrópica e foi fundada no Brasil em 1º de janeiro de 1950.

Entre 17 e 21 de outubro de 1960 foi promovida pela Ação Social Arquidiocesana – ASA – de Juiz de Fora<sup>133</sup> a I Semana do Menor, na qual estiveram presentes: SESI, SENAI, Sopa dos Pobres da Sociedade São Vicente de Paulo e Departamento de Serviço Social da Santa Casa de Misericórdia.

Em 1961 a comissão da LBA foi transformada em caráter experimental em Centro Regional de Serviço Social (CR – LBA/Juiz de Fora)<sup>134</sup>. Os CRs eram “instalados em municípios pólos, sendo assim considerados aqueles que, por sua localização geográfica, meios de comunicação e infra-estrutura sócio-econômica, apresentem condições que possibilitem o desenvolvimento integrado da região” (Cintra, Faria, e Menezes, 1973, p.20). O CR – LBA/JF coordenou comissões municipais de 37 cidades vizinhas. Aos Centros Regionais cabia a coordenação e orientação das atividades técnico-administrativas das Comissões Municipais.

Outra atividade desenvolvida pelos CRs, era o treinamento de voluntários “objetivando a motivação e mobilização da comunidade, para alcançar-se a promoção sócio-econômica das famílias e comunidades carentes” (Cintra, Faria e Menezes, 1973). Os Núcleos de voluntariado constituíam-se como meta prioritária da política ação da LBA e eram justificados pela insuficiência de recursos financeiros que não comportavam número necessário de técnicos, bem como a utilização e aproveitamento de uma força social disponível. Cabia ao Serviço Social o treinamento dos voluntários. Afirmam os autores que o relacionamento do CR – LBA/Juiz de Fora com as obras sociais da região restringiu-se praticamente à entrega de verbas, através de convênios firmados.

Neste mesmo ano foi criado o Setor Social da Agência do Departamento Social do Menor – DSM em Juiz de Fora<sup>135</sup> composto por assistentes sociais e estagiárias de Serviço Social. A equipe veio transferida do DSM de Belo Horizonte. No ano de 1965 foram incorporados ao DSM 14 estabelecimentos de menores no

---

<sup>133</sup> Órgão anexo à Cúria, por meio do qual era feito o “Serviço Social” Arquidiocesano e prestada a assistência social. (SILVA, 1963).

<sup>134</sup> A LBA possuía uma Diretoria Estadual em Minas Gerais onde foram criados 7 Centros regionais, dentre eles o de Juiz de Fora.

<sup>135</sup> O Departamento Social do Menor foi criado em todo o Estado de Minas Gerais no ano de 1957. Era um órgão diretamente subordinado à Secretaria do Interior cuja finalidade era “coordenar, organizar, dirigir e executar a assistência e proteção aos menores transviados e abandonados, material e moralmente, visando sua integração na vida social” (Silva, 1963, p.1). Seu chefe era nomeado pelo governador do Estado e o Departamento era composto por um órgão técnico que dispunha dos serviços médicos, educacionais e sociais.

Estado, dentre eles o Instituto de Menores Dom Geraldo Maria de Moraes Penido<sup>136</sup> em Juiz de Fora, com o qual o DSM mantinha convênio<sup>137</sup>. Outra instituição conveniada na cidade foi o Abrigo Profissional Dom Bosco, reforçando assim, o mecanismo de subsidiariedade como instrumento de mediação da relação entre o Estado e as instituições filantrópicas.

Entre os dias 7 a 12 de outubro de 1963, foi organizada a II Semana do Menor<sup>138</sup> cujo objetivo era “estudar em bases concretas o problema do menor em Juiz de Fora, afim de num esforço conjunto, trazer uma contribuição para a solução do mesmo” (Silva, 1963). O evento, com o tema “O menor, a família e a comunidade”, foi organizado pelo Departamento Social do Menor e contou com a participação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, ASA, Câmara dos Vereadores, Faculdade de Serviço Social, Secretaria de Educação do Estado, Juizado de Menores e diversas Obras sociais da cidade. Como resultado do evento foi formado um Conselho de Obras, “órgão coordenador, consultivo e planejador”, visando a integração, o aperfeiçoamento e atualização das obras sociais no sentido de mobilizar recursos técnicos, financeiros e humanos para a solução dos problemas sociais que afetavam direta ou indiretamente o menor. Este Conselho pleiteou junto à Câmara Municipal uma lei para a criação do Fundo de Assistência a Menores – FAM (idem, ibidem, p.13).

No ano de 1965, já no contexto da ditadura militar, foi instituído na cidade o Comissariado de Vigilância, de âmbito estadual, visando a “assistência à infância e adolescência, ao menor desamparado, ao menor delinqüente, serviço de sindicância, colocação familiar, encaminhamento a obras assistenciais para internato e vigilância de menores” (SILVEIRA, 1968).

---

<sup>136</sup> A instituição atendia menores do sexo masculino entre 15 e 18 anos destinando-se especificamente à educação profissionalizante visando a absorção do menor ao mercado de trabalho.

<sup>137</sup> Importância mínima per capita.

<sup>138</sup> Importante registrar que a II Semana do Menor ocorreu por ocasião da realização do Trabalho de Conclusão de Curso “O departamento social do menor e sua ação comunitária” realizado por uma estagiária de Serviço Social do DSM em Juiz de Fora. Motivada pelo aumento progressivo de pedidos de internamento de menores nas obras de Juiz de Fora, a pesquisa diagnosticou as entidades de assistência ao menor e destacou os principais problemas vivenciados pelas obras, entre os quais se destacam a dificuldade financeira e o despreparo dos profissionais em lidar com o menor. Além disso, foi levantado pelos dirigentes das obras a necessidade de maior entrosamento entre as entidades. O TCC apontou soluções aos problemas encontrados e após uma apresentação às autoridades da cidade, pensou-se na realização do evento. Fonte: SILVA, D. B. R. G da. **O departamento social do menor e sua ação comunitária**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: UFJF, 1963.

Em cumprimento a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em curso no país, instalou-se em Juiz de Fora no ano de 1967 uma unidade da FEBEM. A instituição manteve convênio com a escola D. Geraldo Maria de Moraes Penido, o Instituto Profissional Dom Orione<sup>139</sup> e a Casa Maternal Maria Helena.

Conforme Pereira (2001) a criação da FUNABEM/FEBEMs representou uma ínfima mudança no atendimento a esse público combinando o enfoque corretivo repressivo com o assistencial.

Nesta época foi organizado em Belo Horizonte um Centro de Recepção e Triagem – CERT – que também mantinha convênios com instituições de assistência ao menor, em regime de semi-internato e internato, mediante pagamento mensal per capita. O CERT deveria criar 10 Centros Integrados de Atendimento ao Menor – CIAMES – sendo um deles em Juiz de Fora.

Na década de 60, registra-se a instalação, em vários bairros da cidade, de Postos de Assistência Médica e Dentária da Divisão de Saúde e Assistência (DSA) da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Além dos serviços médicos e dentários, básicos a todas as unidades, alguns postos disponibilizavam assistência alimentar a lactentes, serviço de enfermagem e Serviço Social.

Em 1968, por ocasião de um TCC da Faculdade de Serviço Social<sup>140</sup> foi realizado um catálogo dos recursos sociais e assistenciais existentes na cidade. O levantamento arrolou 416 obras sociais e assistenciais incluindo os serviços de saúde, assistenciais, educação, culturais, jurídico-sociais, previdência, casas recolhimento, cooperativas, sindicatos e SPMs. Possuíam finalidade educacional e cultural, 47,9% das obras; de saúde 14%; e assistencial, 10%. Essa proporção manteve-se também quando foram destacados os serviços oferecidos. Dos 1095 levantados, 31,1% eram educacionais e culturais; 26,5% de saúde; 25,9% assistenciais.

---

<sup>139</sup> A entidade atendia menores do sexo masculino, entre 8 e 16 anos, em regime de internato e semi-internato. Atualmente, atende crianças e adolescente (7 a 16 anos) do sexo masculino em regime sócio-educativo disponibilizando atividades escolares, recreativas, religiosas e culturais. Esta entidade faz parte da amostra da pesquisa empírica que subsidiou este trabalho. Segundo o dirigente da entidade o atendimento ao sexo masculino é uma “questão de tradição” da instituição. Devido a infra-estrutura da casa, e a existência de outras entidades na cidade que atendem crianças e adolescentes do sexo feminino, nunca foi pensado em ampliar o atendimento ao público feminino. Em outras instituições da mesma ordem católica há esse atendimento misto.

<sup>140</sup> SILVEIRA, E. C. T. **Catálogo e análise dos recursos sociais e assistenciais do município de Juiz de Fora**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: 1968.

Em relação à natureza jurídica das obras verificou-se um predomínio de entidades privadas (62,3%). Destas, 31% eram religiosas<sup>141</sup>. As entidades católicas representavam 67,1% das obras religiosas, as espíritas, 18,3% e as protestantes 12,2%<sup>142</sup>. As atividades desenvolvidas por essas instituições concentravam-se na área educacional, casas de recolhimento de menores e em destaque a atividade assistencial<sup>143</sup>. No que diz respeito às obras públicas, 75,2% desenvolviam atividades na área educacional. A pesquisa ainda constatou que o maior crescimento das instituições deu-se na década de 60. No que diz respeito à realização de convênios, verificou-se que a maioria dos convênios públicos era realizada com obras educacionais, seguidos das de saúde.

Com a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em vigor, até o início dos anos 80, a política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora permaneceu inalterada nas três esferas do governo (PEREIRA, 2001).

Observamos então que, a partir do período da ditadura militar, a política voltada à infância e adolescência em Juiz de Fora contou uma presença mais ativa do Estado, no entanto, através de uma política repressiva e controladora que teve na FEBEM a sua marca de atuação. Como em âmbito nacional, esta política esteve concentrada na esfera central. Algumas tentativas esparsas de política local puderam ser visíveis na área de saúde. No seu conjunto, a política destinada a infância e adolescência combinou assistência (oferecida pela sociedade civil) e repressão (do Estado), conforme apontou Mestriner (2005) para o caso nacional.

De forma geral foi possível verificar que a política destinada a crianças e adolescentes em Juiz de Fora apresentou uma presença muito tímida do Estado mostrando-se mais ativo no período ditatorial. Na relação do Estado com as entidades filantrópicas o mecanismo de subsidiariedade foi enfatizado atuando através da LBA, do Departamento Social do Menor, e da FEBEM. Devido à ausência

---

<sup>141</sup> Esta proporção de entidades religiosas na política sócio-assistencial em Juiz de Fora tornou-se uma constante desde esta época. Eiras e Santos (2001) verificaram que das 89 entidades cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social no ano de 2001, 37 (41%) possuíam vínculo religioso. Como será demonstrado no capítulo 3, que analisa os dados da pesquisa empírica do presente estudo, atualmente existem 120 instituições que prestam serviços para crianças e adolescentes em Juiz de Fora, sendo destas 47 (39%) religiosas.

<sup>142</sup> A pesquisa ainda listou 2,5% de obras sociais maçônicas e as categorizou nas obras de origem confessional.

<sup>143</sup> Das obras que prestavam serviço assistencial 41,2% eram católicas, 25% espíritas e 16% protestante.

do Estado, a sociedade civil mostrou-se ativa nas diversas áreas de educação, saúde, e principalmente na assistência social por meio das entidades confessionais.

### **2.3.3.2 Redemocratização do país e promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente: os caminhos de Juiz de Fora**

A partir dos anos 80, em virtude da conjuntura de redemocratização do país, a questão da criança e do adolescente retornou ao cenário político através da mobilização da sociedade. Em Juiz de Fora foram realizados diversos seminários que discutiram o direito do menor e a problemática dos meninos de rua. Nesses encontros formularam-se as diretrizes básicas para uma Política de Bem-Estar Social que possibilitassem a execução de programas de prevenção à situação de marginalização das crianças e adolescentes e a descentralização do atendimento da FEBEM (SABINO, F.; SEIXAS, R.; e SIQUEIRA, M., 2005).

Em 1985 o Poder Público local criou uma estrutura de atendimento à infância e adolescência sob a coordenação da Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC, órgão executor da política de assistência social no município.

A AMAC desenvolveu-se a partir dos Grupos de solidariedade (entidades populares de apoio às creches, escolas, habitação e distribuição de energia elétrica e assistência social) e também dos Grupos de Apoio Comunitário – GAC, originalmente ligados ao gabinete do prefeito, cuja finalidade era o atendimento e acompanhamento de reivindicações das associações de moradores e subsidiar ações de assistência<sup>144</sup>.

Destaca-se ainda na década de 80, no âmbito das organizações não governamentais, a criação de creches de natureza filantrópica, internatos (abrigos e orfanatos) e instituições (semi-internato e externatos), como parte da rede de atendimento numa proposta de trabalho baseada na integração entre família e comunidade.

Segundo Pereira (2001), a rede de atendimento à criança e ao adolescente em Juiz de Fora passou por uma crise após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente devido o desmonte da estrutura federal de bem-estar

---

<sup>144</sup> Mesmo com a criação da AMAC o Grupo de Apoio Comunitário não deixou de existir. Em 2004, de acordo com o Decreto N.º 8389 de 16 de novembro, foi transformado em Gerência de Ação Comunitária passando a integrar o Nível de Execução Programática da Diretoria dos Centros Regionais da prefeitura tendo os seus servidores transferidos para o novo órgão.

do menor, a extinção da FUNABEM e, sobretudo, a extinção progressiva da LBA devido ao seu aporte financeiro às instituições.

Em decorrência disso, as instituições envolvidas com a temática da infância e adolescência discutiram o atendimento ao público infanto-juvenil identificando que as razões da crise estavam ligadas à má administração e organização das entidades. A partir dessas discussões foi organizado, em 1991, o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DEDICA – que se originou da Comissão local do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua cuja finalidade foi a construção de um espaço democrático, alternativo e permanente, onde as questões relativas à criança e adolescente fossem discutidas e encaminhadas em conformidade com as diretrizes do ECA. A principal meta do Fórum DEDICA na época foi a implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/JF, ocorrida em 1992. No ano de 1995 foram instituídos os Conselhos Tutelares no município.

A criação do CMDCA/JF e dos Conselhos Tutelares foi permeada pela disputa de interesses dos diversos segmentos da sociedade e do Poder Público. Entretanto, a estruturação desses órgãos juntamente com o Fórum DEDICA representaram um significativo avanço na direção de uma nova política municipal (SABINO, F.; SEIXAS, R.; e SIQUEIRA, M., 2005).

Em 1996, tendo em vista a necessidade de adequação ao Estatuto da Criança e do Adolescente, discutiu-se a necessidade de se formular a Política de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente. Assim, foi apresentada pela AMAC uma proposta baseada no ECA, de operacionalização dos 4 regimes de atendimento na área infância e adolescência, a saber: a orientação sócio-familiar, a colocação familiar, apoio sócio-familiar em regime aberto e os abrigos.

A partir de então, a grande demanda colocada para a política de atendimento à crianças e adolescentes em Juiz de Fora foi a sensibilização da sociedade e dos órgãos públicos quanto ao Estatuto da Criança e do Adolescente e o reordenamento institucional dos órgãos componentes do Sistema de Garantia de Direitos. Destaca-se neste processo a realização de 3 Conferências Municipais do Direito da Criança e do Adolescente, ocorridas nos anos 2001, 2003 e 2005.

A AMAC vivenciou um momento de reordenamento institucional, com o desenvolvimento do planejamento estratégico em 2001. Atualmente a associação estrutura-se nos seguintes departamentos: Departamento de Planejamento –



DEPLAN; Departamento de Gestão de Pessoas – DGP; Departamento Administrativo e Financeiro; Departamento da Pessoa Adulta – DPA; Departamento da Infância e da Adolescência – DIA; e Departamento da Inclusão Produtiva – DIP.

Em relação ao atendimento com crianças e adolescentes destacam-se o DIA subdividido nas coordenadorias executivas dos programas sócio-educativo, de proteção especial e de creche; e o DIP que além da Gerência de emprego e renda e a Gerência de qualificação profissional, possui uma Coordenadoria Executiva de Atendimento ao Adolescente, através de programas de profissionalização.

Devido à legitimidade desta Associação na cidade torna-se importante destacar de que forma se deu a criação da AMAC e como ela se relaciona com o Poder Público Executivo Municipal, tendo em vista que o atendimento conferido pela entidade marca a ação pública da assistência social no município, principalmente em relação a infância e adolescência nas áreas cultural, recreativa, nutricional, profissional, abrigo e creche.

Diferentemente das prefeituras brasileiras de médio e grande porte, a política de Assistência Social no município não está alocada numa secretaria específica responsável por sua gestão, financiamento, monitoramento e avaliação. É a AMAC, “entidade civil com objetivos assistenciais”, responsável pela execução da política de assistência social desenvolvida em Juiz de Fora<sup>145</sup>. Embora não vinculada diretamente à administração municipal<sup>146</sup>, na prática ela se caracteriza como um órgão de governo, inclusive financiada com recursos públicos e seu superintendente (cargo máximo no organograma da instituição) indicado diretamente pelo prefeito, sendo atualmente ocupado pela primeira-dama.

Fica sob responsabilidade da administração direta, através da Secretaria de Política Social – SPS, a promoção, implantação, e manutenção da política de Assistência Social por meio de financiamento.

A SPS é um órgão subordinado inteiramente ao chefe do Poder Executivo. Possui autonomia administrativa, orçamentária e financeira e juntamente com as Secretarias de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental – SSSDA,

---

<sup>145</sup> A AMAC executa projetos e programas de âmbito federal e estadual, estabelecendo inclusive convênios e parcerias com outras entidades da sociedade civil para a implementação dos mesmos.

<sup>146</sup> De acordo com o decreto 10000 de 08 de maio de 2001 que “Dispõe sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências”, a AMAC compõe a administração indireta da prefeitura de Juiz de Fora. Este ano, após escândalos na administração pública envolvendo o prefeito e a superintendente da AMAC, a instituição foi desvinculada da prefeitura, como veremos adiante.

de Agropecuária e Abastecimento – SAA, de Política Urbana – SPU, de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDF e de Educação – SE, compõe o nível de formulação, execução e avaliação de Políticas Públicas e Promoção da Cidadania da administração do município.

Portanto, como sua área de atuação não está restrita à política de assistência social a SPS é também responsável pela formulação, articulação e implantação das políticas sociais de habitação, cultura, esporte, lazer, trabalho, renda e promoção da cidadania, em conjunto com as políticas estaduais e federais e com os demais órgãos e entidades que atuam nestas áreas.

A SPS é formada por 03 sub-secretarias: Sub-secretaria de Esporte e Lazer, Sub-secretaria de Promoção da Cidadania, e Sub-secretaria de Recursos Compartilhados.

Através da Sub-secretaria de Recursos Compartilhados – SRC – são realizados os contratos de gestão e convênios municipais<sup>147</sup>. Faz parte da SRC o Setor de Monitoramento, Avaliação e Convênios – SEMAC, cujas atribuições são monitorar e avaliar as instituições inscritas no CMAS bem como no CMDCA, através de levantamento dos aspectos físicos, humanos, administrativos e atendimento aos usuários. Além disso, o SEMAC realiza emissão de pareceres técnicos das visitas a essas entidades e celebra convênios com as mesmas. Isto nos será importante para entender a relação do Poder Público com o CMDCA como será explorado no próximo capítulo.

Estão vinculadas a SPS, a Agência de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA, a Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage – FUNALFA, e a AMAC. No organograma da prefeitura estas instituições compõem o nível de implementação descentralizada de políticas setoriais<sup>148</sup>.

No final de 2006 a AMAC esteve envolvida em um processo relacionado ao Ministério da Previdência. No ano de 1999 o Conselho Nacional de Assistência Social negou o pedido de renovação do certificado de filantropia da associação obrigando-a, a partir de então, a pagar a cota patronal correspondente a 20% da

---

<sup>147</sup> Importante ressaltar que a AMAC também realiza convênios com entidades da sociedade civil embora os critérios para tal não sejam os mesmo adotados pela SPS. O registro nos conselhos, por exemplo, é um critério ignorado pela AMAC, fortalecendo desta forma a rede sócio-assistencial “não oficial” no município, assunto que será abordado no próximo capítulo.

<sup>148</sup> Para melhor visualização segue nos anexos o organograma da Prefeitura de Juiz de Fora, da SPS e da AMAC.

contribuição previdenciária<sup>149</sup>. No entanto, mesmo depois ter recorrido em primeira e segunda instâncias e a Justiça ter dado ganho de causa ao Ministério, o imposto não vem sendo pago correspondendo a uma dívida de R\$ 28 milhões<sup>150</sup>. Segundo a mesma fonte o motivo do indeferimento deve-se ao parecer do INSS alegando que a Associação era um órgão governamental.

No início de 2007 uma outra discussão envolveu a AMAC relacionada a sua desvinculação da prefeitura como tentativa clara de renegociação da dívida com o INSS. O prefeito enviou à Câmara de vereadores uma proposta de alteração da lei 10000 de maio de 2001 pretendendo desvincular a Associação e para tanto propôs a revogação do artigo 54, II, b, que qualifica a associação como sendo da administração indireta e também o artigo 94 pelo qual a entidade deveria ser transformada em fundação<sup>151</sup>.

Em abril do mesmo ano, a Câmara aprovou a desvinculação da AMAC da administração pública. Com as alterações na lei o órgão voltou a ter o caráter original de uma sociedade sem fins lucrativos do direito privado. Contudo, a possibilidade prevista na legislação da AMAC ser transformada em uma fundação saiu momentaneamente de cena, já que o artigo nesse sentido foi revogado<sup>152</sup>.

Fica a dúvida, no entanto, do que de fato implicará no plano prático essa desvinculação da AMAC da administração municipal. A mudança dar-se-á apenas no plano formal (tendo em vista a solidificação da imagem da instituição vinculada a prefeitura)? Deixará de cumprir sua função de clientelismo político, servindo a interesses particulares e/ou políticos ou “politiqueiros”? Pois até a presente data as informações sobre a AMAC (estrutura, organização, projetos, etc,) inclusive notícias atuais, continuam sendo postadas no site oficial da prefeitura mesmo depois da sua desvinculação da mesma.

Se não bastasse a polêmica em torno da desvinculação da AMAC, o prefeito e a primeira-dama (superintendente da instituição) estiveram envolvidos em processo de improbidade administrativa. O Ministério Público acusa os dois de uso indevido da máquina pública para realizar promoção pessoal com verbas destinadas

---

<sup>149</sup> Entidades que possuem o certificado de filantropia têm isenção da cota patronal. A AMAC conseguiu o certificado de filantropia no ano de 1994.

<sup>150</sup> Jornal Panorama, 15 dez 2006, Caderno Cidade, Juiz de Fora.

<sup>151</sup> Jornal Panorama, 14 jan 2007, Caderno Social, Juiz de Fora.

<sup>152</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PREFEITOS. **Aprovado na Câmara: AMAC fica fora da administração.** 28 mar 2007.

à publicidade oficial do município. O Ministério requisitou o afastamento do prefeito do cargo e ressarcimento de R\$ 6 milhões aos cofres públicos<sup>153</sup>.

O promotor, autor da ação, encaminhou à Justiça um documento com 12 volumes alegando que o prefeito estaria utilizando em suas publicidades a logomarca de sua administração ao invés da bandeira oficial ou brasão do município. A utilização da logomarca representaria a personificação da administração, contrariando o artigo 37 da Constituição Federal, em que os poderes públicos devem obedecer ao princípio da impessoalidade. Além do símbolo da Administração Bejani, também é questionada a publicação freqüente, em informativos institucionais, de fotos do prefeito e da superintendente<sup>154</sup>.

É possível perceber então que todas as características que conformam a cultura política conservadora do nosso país encontram campo fértil em Juiz de Fora, pois a AMAC, enquanto órgão paralelo ao órgão gestor da assistência social, marca as práticas do patrimonialismo, do clientelismo, do personalismo e do primeiro-damismo. Os processos nos quais ela esteve envolvida neste último ano são exemplos incontestes de tais práticas, que conformam não somente este espaço em Juiz de Fora, mas a cultura política local. Relações estas, que conforme já anunciado, são históricas na nossa sociedade e conflitam com a nova proposta democrática desenhada na Constituição Federal e em suas leis complementares<sup>155</sup>.

Numa breve retomada dos principais pontos discutidos neste capítulo verificamos que a filantropia marcou a atuação privada no campo das políticas sociais voltadas à criança e ao adolescente no país, tradicionalmente dominado pela Igreja Católica. Neste sentido, a caridade foi o operador de legitimidade da igreja no país, numa atuação que extrapolou a ação puramente assistencial.

O Estado estabeleceu mecanismos de incentivo e coordenação do setor filantrópico por meio do acesso ao fundo público com o estabelecimento de convênios e certificados, o que reservou às entidades filantrópicas um papel importante nas políticas sociais no país.

---

<sup>153</sup> Juiz de Fora passa por inspeção do TCE. **Jornal O tempo**. 18 mai 2007. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/politica/lerMateria/?idMateria=89729>> Acesso em: 19 mai 2007.

<sup>154</sup> Juiz de Fora passa por inspeção do TCE. **Jornal O tempo**. 18 mai 2007. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/politica/lerMateria/?idMateria=89729>> Acesso em: 19 mai 2007.

<sup>155</sup> Importante destacar que o que se coloca em discussão não é a qualidade e eficiência dos serviços disponibilizados pela AMAC, haja vista que a associação dispõe de boa estrutura organizacional, uma rede ampla de serviços, grande quadro de profissionais, sendo inclusive o grande empregador de assistentes sociais no município. O que está posto é a utilização patrimonialista dessa estrutura, pelo poder executivo, como espaço de realização da política sócio-assistencial.

Vimos que o contexto de fundação da República suscitou a necessidade de investimento na criança trazendo ao debate a necessidade da intervenção estatal quanto aos cuidados com ela. No entanto, foi estabelecida uma Política de Menorização (Rizzini, 1997), voltada à criança pobre, juridicamente chamada menor, que conjugava assistência e repressão. O Código de Menor, instituído em 1927, foi o marco desta política regulamentando as ações dirigidas ao público infanto-juvenil. O SAM, o DNCr e a LBA foram órgãos componentes desta estrutura, mantendo uma atuação assistencialista e clientelista. Além disso, a LBA também instituiu o primeiro-damismo, um dos elementos da cultura política brasileira.

Pudemos observar também que as políticas desenvolvimentistas dos anos 60 colocaram em evidência a atuação na área da infância e adolescência. Foi elaborada então a Política Nacional do Bem-estar do Menor instituindo a FUNABEM e as FEBEMs, como órgãos executores desta política. No entanto, sem fugir ao caráter das políticas sociais da época, a política destinada a crianças e adolescentes continuou combinando assistência e repressão.

No período de redemocratização da sociedade brasileira, a “Comissão Nacional Criança e Constituinte” exerceu grande influência nos resultados da Constituição Federal de 1998 voltados à área da infância e adolescência. Como desdobramento, foi instituído, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que revogou o Código de Menores e estabeleceu a Proteção Integral como o pilar para a defesa, proteção e viabilização dos direitos da população infanto-juvenil.

Constatamos, porém que, embora a conquista significativa na área da infância e adolescência, e das políticas sociais em geral, com a demarcação da primazia do Estado na efetivação das mesmas, a Constituição Federal de 1988 reafirmou vantagens à filantropia.

Neste contexto também, a implantação do neoliberalismo no país colocou em cena ações filantrópicas e caritativas, revalorizando a atuação confessional no campo social e reafirmando os mecanismos históricos criados pelo Estado no financiamento da filantropia.

Em relação à política de proteção à criança e ao adolescente em Juiz de Fora, verificamos que a participação das religiões em atividades sócio-assistenciais, por meio da caridade, funcionou como recurso de inserção e legitimidade destas instituições na cidade.

Averiguamos que as ações voltadas à infância e a adolescência em Juiz de Fora, até os anos 1930, eram principalmente de natureza privada, com ênfase da atuação de instituições religiosas. As ações centravam-se em atividades assistenciais e educativas e mantiveram conexão com os projetos políticos das religiões em disputa na cidade. A atuação do Estado, ainda incipiente, teve seu foco na política de educação. A ênfase nesta área, principalmente pela sociedade civil, por meio das escolas profissionalizantes, conformou uma filantropia disciplinadora (Mestriner 2005) associada à Política de Menorização (Rizzini, 1997), visto o interesse na recuperação de crianças e adolescentes preparando-os para a inserção no mercado de trabalho.

Verificamos que somente a partir do período da ditadura militar que a política voltada à infância e adolescência em Juiz de Fora contou uma presença mais ativa do Estado. Todavia, através de uma política repressiva e controladora que teve na FEBEM a sua marca de atuação. Como em âmbito nacional, esta política esteve concentrada na esfera central. Algumas tentativas parcas de política local puderam ser visíveis também na área de saúde. No seu conjunto, a política destinada a infância e adolescência continuou combinando assistência (oferecida pela sociedade civil) e repressão (do Estado).

Verificamos que na relação do Estado com as entidades filantrópicas o mecanismo de subsidiariedade foi enfatizado por meio da LBA, do Departamento Social do Menor, e da FEBEM.

Vimos também que a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente na cidade, nos anos 90, trouxe mudanças significativas à política destinada ao público infanto-juvenil, através da implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Tutelares e da realização das Conferências. A partir de então, novas demandas foram colocadas aos órgãos formuladores, executores e fiscalizadores da política de atendimento, exigindo um esforço de reordenamento dos mesmos e de sensibilização não somente destes órgãos, mas de toda sociedade, quanto à novas diretrizes demarcadas pelo ECA.

Através da conformação da política de atendimento, na qual percebemos uma presença tímida do Estado e a ação substitutiva da sociedade civil na proteção a infância e adolescência em Juiz de Fora, e do contexto atual de revalorização dessa prática histórica da relação estatal-privado em nosso país, nos propomos a avaliar a atual política destinada à infância e adolescência na cidade, através da

participação das entidades religiosas de atendimento nesta política. Buscamos assim, identificar os principais desafios que ainda se colocam como obstáculos à implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esta discussão será abordada no próximo capítulo, que apresenta a pesquisa empírica deste trabalho.

### O CASO DE JUIZ DE FORA

Como já sinalizamos, este trabalho objetivou analisar a participação das entidades religiosas na política para a infância e adolescência em Juiz de Fora no período pós-implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Segundo os dados pesquisados<sup>156</sup> existem em Juiz de Fora 120 entidades de atendimento que prestam serviços para crianças e adolescentes. Destas, 47 (39%) são religiosas<sup>157</sup> e 55 (46%) não se encontram registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

**Tab.1 – Entidades de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora**

Entidades	Registro no CMDCA				Total	%
	Possuem		Não possuem			
	n	(%)	n	(%)		
laica	39	53%	34	47%	73	61%
religiosa	26	55%	21	<b>45%</b>	47	<b>39%</b>
<b>Total</b>	65	54%	55	<b>46%</b>	120	100%

Fonte: Pesquisa realizada nas pastas de registro das entidades de atendimento do CMDCA/JF em dezembro de 2005 e fevereiro de 2006 e no Guia de Instituições e Serviços de Atendimento à Criança e ao Adolescente de Juiz de Fora desenvolvido pela AMAC e pela Prefeitura de Juiz de Fora em 2005.

Diante desta realidade, algumas indagações nortearam o caminho percorrido por este trabalho:

1 - Sendo que o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 91, afirma que as entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de

<sup>156</sup> Dados baseados nas informações do CMDCA/JF referente ao registro das entidades no ano de 2005 e início de 2006 e no Guia de Instituições e Serviços de Atendimento à Criança e ao Adolescente de Juiz de Fora realizado pela AMAC/Prefeitura de Juiz de Fora em 2005, no qual participei como pesquisadora. Além de entidades de atendimento também foram catalogados neste guia programas governamentais voltados à infância e adolescência e demais instituições que disponibilizavam algum serviço ao público infanto-juvenil, mas que não se caracterizavam como entidades de atendimento, tais como Sociedades de Moradores, Associações de bairro e Igrejas. Para nossa pesquisa consideramos somente as entidades de atendimento.

<sup>157</sup> Esta proporção de entidades religiosas na política sócio-assistencial em Juiz de Fora já é uma constante desde os anos 60, conforme indicou Silveira (1968) no TCC “Catálogo e análise dos recursos sociais e assistenciais do município de Juiz de Fora” e mais recentemente o “Diagnóstico Infância e Adolescência em Juiz de Fora” realizado em 2001. Segundo este trabalho, das 89 entidades cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social, 37 (41%) possuíam vínculo religioso.



registradas no CMDCA, como atuam 45% das entidades religiosas de atendimento em Juiz de Fora sem registro? De que modo pode-se garantir uma efetiva política pública se as exigências ao cumprimento desta não são cumpridas? Sabendo-se que o Conselho de direito tem ciência disso, que providências são tomadas? Como são acompanhadas as entidades? Há diferenças entre as que estão registradas no Conselho das que não estão? Estar registrada no Conselho é garantia de efetivação da Política de atendimento à infância e adolescência e, portanto, do cumprimento do Estatuto? A vinculação ao Conselho garante a entidade uma particularidade no seu atendimento?

2 - Sabendo que as entidades religiosas encontram-se na origem do atendimento nessa área, e, portanto, muito anterior à perspectiva do ECA, será que ainda reforçam o padrão tradicional de atendimento? Isto é, estão atuando na perspectiva da implementação dos direitos de cidadania ou reforçando a lógica caritativa, filantrópica, assistencial, inerente a sua origem? Como atuam as entidades que mantêm parcerias com o Estado visto que obrigatoriamente precisam basear-se na lógica do direito?

3 - Se o atendimento é baseado no ideário religioso, de que modo estes valores não entram em confronto com o Estatuto da Criança e do Adolescente? É um impeditivo para a adequação aos critérios da política de atendimento à infância e adolescência estabelecidos pelo CMDCA/JF?

4 - Qual a relação dessas entidades com o Poder Público Municipal? De que forma as entidades são acionadas pelo Poder Público para execução da política? Quais as parcerias e convênios realizados? De que forma são acompanhadas, monitoradas e avaliadas? Sobrepõem ao papel do Estado numa conjuntura de desresponsabilização do mesmo?

Com o intuito de buscar respostas – ou novas perguntas – a estas indagações, desenvolveu-se uma pesquisa empírica com dois atores importantes na política para a infância e adolescência em Juiz de Fora: as entidades religiosas de atendimento, objeto de estudo deste trabalho, e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A coleta de dados ocorreu num período de oito meses. Foram realizadas 16 entrevistas com as entidades religiosas de atendimento, entre os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007, na figura de seus dirigentes ou informantes indicados por estes.

A amostra foi composta por 30% (14) das entidades religiosas de atendimento a infância e adolescência existentes na cidade, considerando os seguintes critérios para composição da mesma: entidades registradas e não registradas no CMDCA/JF, e entidades pertencentes a vinculações religiosas diversas, de modo que abarcássemos todos os credos religiosos. Posteriormente a observação de tais critérios, a escolha das entidades deu-se de maneira aleatória.

Das 16 entrevistas realizadas, duas foram desconsideradas. Uma delas foi realizada no pré-teste, no qual objetivávamos verificar a adequação do formulário de entrevista proposto. Apesar de não utilizada na análise da pesquisa, esta entrevista foi de extrema importância para a delimitação da amostra e amadurecimento quanto ao objeto de estudo. O motivo do descarte deu-se em função da natureza da instituição, posto que se tratava de uma instituição confessional e não uma entidade de atendimento sócio-assistencial<sup>158</sup> (mesmo sabendo que o fato de uma instituição religiosa não ser uma entidade de atendimento não a impede de eleger entre seus objetivos e suas finalidades preocupações sociais, o que de fato atestamos nesta entrevista realizada).

A outra entrevista descartada também se deu em função da natureza institucional da entidade. Tratava-se de uma entidade de atendimento, porém não religiosa, o que descobrimos somente na realização da entrevista.

Utilizou-se a entrevista semi-estruturada baseada nos seguintes eixos: atividades desenvolvidas pelas entidades religiosas de atendimento, vinculação religiosa, concepção do trabalho desenvolvidos com crianças e adolescentes, motivação e objetivos na prestação do serviço, relação estabelecida com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o Poder Público Municipal no seu órgão gestor e “executor” da política sócio-assistencial, e também com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Neste percurso procurou-se verificar as principais dificuldades das entidades religiosas de atendimento quando a existência de inadequações, haja vista que a pesquisa partiu da indicação de entidades atuantes sem o registro no CMDCA/JF. Tal situação além de um descumprimento do ECA, e que deveria

---

<sup>158</sup> São consideradas entidades de atendimento, aquelas que, reguladas nos artigos 90 a 94 do Estatuto da Criança e do Adolescente, têm como finalidade a execução das medidas de proteção (art 101 do ECA) e sócio-educativas (art. 112 do ECA), destinando-se ao atendimento de crianças e adolescentes em razão da ação ou omissão da sociedade ou do Estado, em razão da falta, omissão ou abuso dos pais e responsáveis, ou ainda em razão de sua conduta (art. 98 do ECA).

impedir o funcionamento das mesmas, é um dado preocupante já que o controle social dessas entidades fica prejudicado.

Desenvolveu-se a pesquisa com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora devido o importante papel deste órgão na política de atendimento à infância e adolescência. Além de formulador, articulador e controlador desta política, o controle social das entidades que executam o atendimento a crianças e adolescentes é uma das responsabilidades do CMDCA/JF. Conforme verificado desde o processo de composição da amostra da pesquisa empírica com as entidades religiosas de atendimento, este controle encontrava-se frágil, apresentando-se como um obstáculo à efetivação da política de atendimento à infância e adolescência no município. Utilizou-se para tanto da técnica da entrevista semi-estruturada com os conselheiros de direito e da observação participante no Conselho.

Foram abordados três conselheiros de direito, entre os meses de março e abril de 2007 considerando a possibilidade de informação e a contribuição dos mesmos a este trabalho. Optou-se também pela entrevista com o presidente do Conselho, tendo em vista o seu papel político como representante deste espaço. Um dos conselheiros, devido às atividades de trabalho, optou pelo preenchimento por escrito do formulário, não ocorrendo, portanto, a entrevista presencial.

A observação participante no CMDCA/JF foi desenvolvida durante os meses de março e julho de 2007, buscando apreender a dinâmica de funcionamento do Conselho e o jogo de correlação de forças nesse espaço, que supúnhamos ter um peso significativo nas discussões e encaminhamentos à política de atendimento a criança e ao adolescente. Além da participação nas reuniões plenárias quinzenais, participamos também de dois eventos promovidos pelo Conselho: “O Dia F – Fundo Amigo da Criança” e a “IV Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora”.

O procedimento metodológico foi complementado pela leitura e análise documental referentes à política municipal de atendimento a infância e adolescência em Juiz de Fora, às entidades de atendimento e ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e também por uma entrevista com a coordenadora da Equipe de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Política Social, responsável pelo monitoramento das entidades registradas no CMDCA.

### 3.1 Pesquisa com os dirigentes das entidades de atendimento

A pesquisa com os dirigentes das entidades dividiu-se em dois momentos: o primeiro buscou verificar a adequação das entidades aos critérios e indicadores de qualidade da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora estabelecidos pelo CMDCA; num segundo momento buscou-se apreender a motivação, os objetivos e os valores das entidades com o intuito de perceber a compreensão do ideário religioso e também a percepção das entidades quanto ao Estatuto, ao CMDCA/JF e à Política pública para a infância e adolescência em Juiz de Fora, além das relações estabelecidas com estes atores.

As entidades de atendimento pesquisadas segundo vinculação religiosa são:

**Quadro 1 – Configuração das entidades em relação à vinculação religiosa**

Vinculação Religiosa	Entidades
Católica	Assistência Social Nossa Senhora da Glória – Escola Menino Jesus Instituto Profissional Dom Orione Sociedade São Vicente de Paulo – Conselho Cristo Redentor Pastoral do Menor
Espírita	Associação Espírita Paz e Amor Creche Comunitária Antônio e Maria Geny Instituto Maria Lar Espírita de Laura Lar Fabiano de Cristo
Evangélica	Associação Beneficente Água Viva – ASBAVI Associação Beneficente Evangélica – ABE Associação Metodista de Ação Social do bairro Monte Castelo – AMAS/Monte Castelo Associação Ministério Galera de Cristo

	Associação Missionária Educacional e Beneficente – AMEB
--	---------------------------------------------------------

Fonte: Pesquisa realizada nas pastas de registro das entidades de atendimento do CMDCA/JF em dezembro de 2005 e fevereiro de 2006.

Em relação às atividades disponibilizadas pelas entidades no atendimento à crianças e adolescentes observou-se que 57% (8) destas atendem exclusivamente em regime de Apoio Sócio-educativo em Meio Aberto<sup>159</sup>. Em regime de Orientação e Apoio Sócio-familiar<sup>160</sup> atendem 14% (2) das entidades. Atendem nesses dois regimes 21% (3) das entidades e em regime de Abrigo<sup>161</sup> apenas 1 entidade.

**Tab. 2 – Entidades religiosas e Regimes de atendimento**

Regime de atendimento	Católicas	Espíritas	Evangélicas	Total	
				n	%
Abrigo		1		1	7%
Apoio Sócio-educativo em Meio Aberto	2	3	3	8	57%
Orientação e Apoio Sócio-familiar	1	1		2	14%
Orientação e Apoio Sócio-familiar e Apoio Sócio-educativo	1		2	3	21%
<b>Total</b>				<b>14</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

No regime de Apoio Sócio-educativo em Meio Aberto, as atividades oferecidas pelas entidades religiosas são diversas: creche e pré-escola (11%), jornada ampliada<sup>162</sup> (11%), reforço escolar (11%), atendimento à saúde (4%) e atividades recreativas (4%). Por sua vez, no regime de Orientação e Apoio Sócio-familiar, as atividades desenvolvidas pelas entidades dizem respeito a auxílios eventuais visando suprir situações emergenciais esporádicas das famílias, tais como: distribuição de alimentos, vestuário, material escolar (19%); oficinas e cursos de geração de renda com vistas à melhoria do nível sócio-econômico (19%); e também a aquisição e/ou melhoria de habitação (4%).

<sup>159</sup> Pertencem a este regime de atendimento programas para crianças e adolescentes que residem com suas famílias visando assegurar a efetivação dos seus direitos referentes à vida, saúde, alimentação, educação, profissionalização, cultura, dignidade, ao esporte e ao lazer.

<sup>160</sup> Regime composto de programas, medidas e ações de fortalecimento da família, que favoreçam a manutenção ou a reintegração da criança e do adolescente à mesma.

<sup>161</sup> Este regime desenvolve ações de atendimento à criança e ao adolescente privados de apoio e orientação dos pais ou responsáveis.

<sup>162</sup> Atividades nas quais a criança ou o adolescente em horário contrário ao da escola participa de atividades de lazer, cultura, esporte, educação e alimentação oferecidos pelas entidades com objetivo de complementaridade de ações entre escola, família e sociedade.

**Tab. 3 – Entidades religiosas e Serviços oferecidos**

Serviços*	Católicas	Espíritas	Evangélicas	Total	
				n	%
Auxílios eventuais	2	1	2	5	19%
Abrigo		1		1	4%
Aquisição e/ou melhoria de habitação		1		1	4%
Atendimento à saúde	1			1	4%
Atividades recreativas (esporádicas)			2	2	7%
Creche e pré-escola	1	2		3	11%
Jornada ampliada	2	1		3	11%
Oficinas e cursos	1		4	5	19%
Prestação de serviço à comunidade <sup>163</sup>	1			1	4%
Profissionalização			2	2	7%
Reforço escolar			3	3	11%
<b>Total</b>				<b>27</b>	<b>100%</b>

\*Respostas múltiplas

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

A grande questão que se coloca é: o desenvolvimento destas atividades tem implicado em efetivação de direitos? Para tanto, buscou-se a avaliação das entidades religiosas quanto ao cumprimento dos critérios e indicadores de qualidade da política estabelecidos pelo CMDCA/JF<sup>164</sup>, considerando que esses critérios estão baseados no ECA e portanto, se adotados, garantem e efetivam direitos.

Importante salientar que não utilizamos todos os critérios e indicadores de qualidade da política de atendimento à infância e adolescente em Juiz de Fora. Elencamos aqueles que mantinham referência com as indagações deste trabalho e adensando com outras questões, elaboramos um questionário próprio de avaliação das entidades<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> A prestação de serviço à comunidade é uma das medidas cabíveis ao adolescente em situação de ato infracional. A Pastoral do Menor é a única instituição da nossa amostra que oferece este serviço. Como informou a dirigente da entidade, a instituição disponibiliza este serviço sempre que solicitada pela juíza da Vara da Infância e Adolescência.

<sup>164</sup> É importante sinalizar que os critérios e indicadores de qualidade da política de atendimento destinada à criança e ao adolescente estabelecidos pelo CMDCA/JF datam de 2001. Conforme observação participante, a necessidade de revisão desses indicadores constituiu-se como ponto de pauta nas plenárias do conselho. Como observamos no decorrer da pesquisa, alguns deles nunca sequer saíram do papel como, por exemplo, a assessoria na área nutricional disponibilizada às entidades pela Secretaria de Agropecuária e Abastecimento. Somente as resoluções sobre o registro de entidades e inscrição de programas, e os critérios específicos do regime de abrigo foram revistos no ano passado (2006).

<sup>165</sup> Cf. apêndice 1.

A pesquisa empírica relacionada aos critérios e indicadores de qualidade do CMDCA estruturou-se em dois eixos: 1- Critérios Gerais e 2- Critérios específicos por regime de atendimento. Os dados coletados foram organizados e em seguida analisados, conforme apresentaremos a seguir.

Cabe anteriormente, apresentar o procedimento analítico utilizado. Para cada eixo foram elaborados categorias de análise com indicadores e descritores a serem observados<sup>166</sup>. Utilizamos o termo adequado quando os *descritores* em análise foram atendidos, e inadequado quando ocorreu o contrário.

Para cada *indicador* analisado utilizamos o termo satisfatório (S) quando acima de 70% de seus descritores foram atendidos e apontamos como insatisfatório (I) quando os descritores atendidos foram inferiores a 70%.

A partir da definição dos indicadores em S, e I, seguimos a mesma lógica para qualificar a *categoria* como satisfatória quando acima de 70% de seus indicadores foram atendidos e insatisfatória quando estes indicadores foram inferiores a 70%.

Procedemos da mesma maneira pra qualificarmos as entidades em relação aos eixos analisados.

## **Eixo 1 – Critérios Gerais**

Neste eixo foram consideradas as seguintes categorias: Gestão e Recursos Humanos, Atendimento sócio-educativo desenvolvido pela entidade, Controle social da política, Compatibilidade com os propósitos e objetivos da política municipal de atendimento à infância e adolescência, e Direitos fundamentais da criança e do adolescente.

De modo geral todas as categorias analisadas apresentaram índices insatisfatórios como observaremos a seguir na análise pormenorizada.

### **A – Categoria “Gestão e recursos humanos”**

Como afirmam a Resoluções nº 05/01 e nº 15/06 do CMDCA/JF para esta categoria, destacamos os seguintes artigos:

---

<sup>166</sup> Cf . anexo 4.

*I – Quanto à administração:*

*§ A coordenação das atividades tomará como base uma rotina de:*

*c) recrutamento, seleção e treinamento de pessoal;*

*II – Quanto à organização:*

*§ 4º Para o desenvolvimento de suas ações a entidade deverá contar com a atuação de equipe de profissionais especializados (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, médicos, fonoaudiólogos, etc.) de acordo com o plano de trabalho, podendo para tanto contar com a assessoria técnica e/ou financeira por parte do poder público;*

*V – Quanto aos recursos humanos:*

*§ 1º A entidade deverá ter como preocupação central a formação técnica de seus funcionários e, para tanto, deverá propiciar oportunidades para que estes:*

*a) participem de eventos e cursos de formação e aperfeiçoamento;*

*b) freqüentem o ensino regular ou supletivo de forma a que completem sua escolaridade e, cursos profissionalizantes, tornando-se pessoas autônomas e mais qualificadas;*

*§ 3º Na admissão dos funcionários, a entidade deverá selecionar pessoas com a qualificação mínima exigida (...);*

Nesta categoria a maior dificuldade relacionou-se ao descritor “existência de equipe interdisciplinar”, isto porque, além da inexistência da equipe, a utilização do trabalho voluntário ocorre em todas as entidades.

Em 57% (8) destas, o quadro de recursos humanos da entidade é somente composto por voluntários. Nas entidades em que há contratação de pessoal, na maior parte dos casos, ela está restrita a cargos administrativos (secretaria, almoxarifado) e serviço gerais (limpeza, cozinha); o trabalho voluntário é desempenhado nas atividades de nível superior, geralmente relacionado à equipe técnica (pedagogo, psicólogo e assistente social).

Em alguns casos, a utilização do trabalho voluntário tem relação direta com a concepção religiosa. Como demonstram as falas a seguir:

Os membros da Sociedade São Vicente de Paulo são voluntários; em si o vicentino ele é voluntário. Alguns Conselhos que estão mais estruturados, eles tem as vezes os funcionários, alguns funcionários, mas em si, todas essas pessoas que fazem estes trabalhos de



sindicância (ênfase), trabalho mesmo do vicentino, são tudo voluntariado, todo o trabalho voluntariado. Alguns Conselhos (pausa) por as vezes serem pouco mais assim, (pausa) maiores, com mais responsabilidade, as vezes na área administrativa se contrata alguém, mas em si o vicentino é um voluntário.<sup>167</sup>

Todos os que fazem, fazem de boa vontade, são voluntários, mas, é, as pessoas não podem também deixar de lado suas atividades remuneradas pra ficar a disposição da igreja. Então a gente tem enfrentado sim essa dificuldade. É, acredito sim que se todos tivessem, pela doutrina, pelo conhecimento bíblico, ninguém cobraria.<sup>168</sup>

Como vimos em Giumbelli (1998), a filantropia tem um sentido religioso que está na base doutrinária: a caridade como um mandamento impele as pessoas à ação; a salvação leva os salvos a trabalharem no plano da redenção do outro. Tratando-se de entidades religiosas, o trabalho voluntário encontra um respaldo nesta concepção.

Em algumas entidades há a consciência da necessidade de contratação de pessoal, no entanto, esbarra-se na ausência de recurso para tanto.

A gente precisa muito é de ter uma psicóloga, mas a gente ainda não recebe o convênio continuado da prefeitura que a gente, é um direito nosso, mas ainda não saiu. Deve sair talvez em janeiro. Desde 2004 nós estamos nessa luta... eu já fui até conversar com a superintendente da AMAC e ela se prontificou que em janeiro a gente recebe esse dinheiro. Porque aí não tem condição né? Como que você vai ficar mantendo?<sup>169</sup>

Em outra situação há uma limitação da instituição que impede a contratação de pessoal obrigando-a a lançar mão do trabalho voluntário.

Em geral são agentes voluntários. A igreja não tem como pagar. Não paga. Se faz projeto, mas você não faz projeto pra pagar pessoal. A gente faz projeto pra atendimento mesmo a criança, questão da alimentação, é a questão do, do, de bola, de isso, aquilo outro que precisa pra isso. Livro didático, é, biblioteca pra eles, essas coisas que eles precisam mas a gente não pode jamais fazer um projeto pra ter facilidade de pagar pessoal... É até pela condição

<sup>167</sup> Luiz Fernando Knaip Moraes de Oliveira, Administrador, Secretário do Conselho Central Cristo Redentor da Sociedade São Vicente de Paulo. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007.

<sup>168</sup> Sidney Carvalho de Oliveira, Administrador, Presidente da Associação Metodista de Ação Social – Monte Castelo. Entrevista concedida no dia 12 de dezembro de 2006.

<sup>169</sup> Maria do Carmo Ribeiro, Presidente e Fundadora do Lar Espírita de Laura. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

da Pastoral não ter um projeto próprio de sustentação, que aí seria é, através, se tivesse uma associação da pastoral, mas os bispos ainda não entenderam, o papel da Pastoral é amplo, e eles não entenderam que tem que ela ter uma associação pra buscar o recurso.<sup>170</sup>

No depoimento a seguir verifica-se a necessidade de contratação de pessoal, a impossibilidade de recurso, porém a defesa do trabalho voluntário.

a gente, eu e a diretoria, pensa talvez meio a meio [profissionais contratados e voluntários]. Eu acho que existe a necessidade da profissionalização. Se eu vou fazer um trabalho de na área de engenharia, desenvolver alguma, tem que ter um engenheiro ou um arquiteto a frente porque se não fica um negócio muito complicado seja ele voluntário ou contratado, mas há muitos anos nós temos discutido isso de profissionalizar, você remunerar (pausa) olha se vai alguém fazer um, talvez seja ideal você remunerar uma pessoa para aquilo, que um, um trabalho voluntário funciona, funciona talvez é um compromisso tênue é, a pessoa assina um documento se compromete, mas você não pode exigir dela um compromisso igual de alguém que é contratado. A Magda tá lá todo dia trabalhando, se ela fosse voluntário pode ser que ela fosse uma semana a outra não, aí quando você precisa ela vai e outra ela não vai. Eu acho que os dois tipos são necessários né, a gente precisa, só que hoje a gente não tem recursos, os projetos que a gente tem mandado sempre implica de remuneração daquele que vai trabalhar, se precisa (pausa) de professores, então esses professores são remunerados entra no custo, não como voluntários se não fica muito difícil. O voluntário talvez seja uma atividade esporádica aí tem que, é muito mais complicado trabalhar com voluntário.<sup>171</sup>

A grande questão é que a ênfase na utilização do trabalho voluntário pode estimular o Estado a desobrigar-se com a criação de condições para efetivação da boa qualidade da política.

Esta situação além de encontrar forte apelo no ideário religioso das entidades, também se respalda no ideário neoliberal que concebe a questão social como obrigação dos indivíduos transferindo assim, responsabilidades do Estado para a sociedade civil.

---

<sup>170</sup> Élia de Oliveira Melo, Pedagoga, Filósofa e Teóloga, Coordenadora Diocesana da Pastoral do Menor. Entrevista concedida no dia 15 de dezembro de 2006.

<sup>171</sup> Marco Antônio Barbosa, Engenheiro civil, Presidente da Associação Beneficente Evangélica. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

## **B – Categoria “Atendimento sócio-educativo desenvolvido pela entidade”**

Conforme coloca a Resolução nº 05/01 do CMDCA/JF ficam estabelecidos como critérios genéricos a serem observados pelas entidades:

*I- Quanto à administração:*

*§ 1º A coordenação das atividades tomará como base uma rotina de:*

*e) planejamento periódico das ações e investimentos, levando-se em conta a demanda apresentada e o parecer dos envolvidos no trabalho (família, comunidade, funcionários, crianças e adolescentes, etc);*

*f) avaliação sistemática e coletiva das ações.*

*§ 2º A gestão contará com a participação efetiva das famílias usuárias.*

*II - Quanto à organização:*

*§ 3º Os serviços deverão seguir uma rotina de atendimento que inclua:*

*b) fichas de identificação de crianças e/ou adolescentes atualizadas com seus dados pessoais, história de vida, informações acerca de sua saúde (vacinação, alergias, etc);*

*c) trabalho articulado com outros segmentos responsáveis pela criança e/ou adolescente (família, escola, poder público ...);*

*§ 4º Para o desenvolvimento de suas ações a Entidade deverá contar com a atuação de equipe de profissionais especializados (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, médicos, fonoaudiólogos, etc).*

Nesta categoria o indicador “equipe técnica” encontrou-se defasado, pois 72% (10) das entidades pesquisadas não a possuem. Destas, destacam-se todas as entidades evangélicas. Das que a possuem, observam-se vínculos de trabalho muito frágeis. Além do trabalho voluntário de um ou mais dos componentes da equipe, há uma baixa carga horária de trabalho, ou convênios realizados com outras instituições em que os usuários são encaminhados.

Em uma entidade foi interessante destacar que, além do reconhecimento da necessidade de contratação de um profissional qualificado, o voluntário não desempenha o trabalho do profissional, mas serve como apoio ao mesmo.

É voluntária [assistente social]. Na verdade é até o último ponto que falta. O sonho nosso é então a gente tinha esse sonho mesmo de

contratar a Erica mesmo. Porque é o que falta: é uma assistente social pra que possa fazer essa ponte com as famílias (pausa). Há o contato com a família, mas não é o ideal. O contato que a gente tem é: eu como pastor, as pessoas líderes da própria congregação, esse contato espiritual das pessoas, da própria congregação, minha como pastor, das famílias, mas não é um trabalho satisfatório. O contato satisfatório é realmente o da assistente social, que vai, visita, faz uma pesquisa, acompanha. Esse é um contato ideal que a gente não tem.<sup>172</sup>

Neste mesmo caso há a preocupação com a capacitação dos voluntários

Porque até então a gente utilizava só o voluntário. Até o ano passado era só o voluntário, eram só voluntários na AMEB. Nos não tínhamos pessoas remuneradas. Só que o trabalho não ia pra frente porque o voluntário um dia ia, outro dia não ia. Então nós contratamos quatro pessoas e passamos a dar o curso de voluntários. O curso então serviu demais pro voluntariado, ele se tornar muito mais comprometido, muito mais freqüentes. Valeu a pena! (pausa) na verdade quando eles vão, eles vão pra apoiar o trabalho tanto na cozinha quanto as professoras.<sup>173</sup>

Observamos que a inexistência da equipe técnica comprometeu o cumprimento dos demais descritores do indicador “atendimento técnico” a saber: atendimento personalizado baseado em plano individual e planejamento das ações.

Se esta dificuldade, em geral, passa pela questão financeira torna-se interessante ressaltar de que forma se mantêm as entidades religiosas em Juiz de Fora.

As doações de pessoa física correspondem a 42% da origem dos recursos das entidades, em sua maioria proveniente dos próprios membros e associados. A realização de campanhas e eventos é a segunda opção para captação de recursos com 27%. Em seguida, as entidades lançam mão de doações de pessoa jurídica além de aluguéis de bens e serviços com 15% cada. Observa-se então que as entidades adotam mais de uma estratégia pra obtenção de recursos.

---

<sup>172</sup> Marcos Paulo Vieira, Pastor, Diretor presidente da Associação Missionária Educacional Evangélica. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<sup>173</sup> Marcos Paulo Vieira, Pastor, Diretor presidente da Associação Missionária Educacional Evangélica. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

**Tab. 4 – Entidades religiosas e Origem dos recursos financeiros**

Origem dos recursos*	Católicas	Espíritas	Evangélicas	Total	
				n	%
Bens e serviços	1	1	2	4	15%
Campanhas e eventos	3	4		7	27%
Pessoa Física	3	4	4	11	42%
Pessoa Jurídica	2	1	1	4	15%
<b>Total</b>				<b>26</b>	<b>100%</b>

\*Respostas múltiplas

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

A arrecadação através de pessoa jurídica varia entre doações de igrejas (nas quais as entidades estão vinculadas), doações esporádicas de ONGs nacionais e internacionais, além de convênios e parcerias com o governo federal, estadual e/ou municipal. Uma das entidades católicas mantém uma parceira com o governo estadual através de locação de um imóvel. Apenas duas entidades dentre as entrevistadas possuem convênio em espécie com o órgão gestor da política social em Juiz de Fora (SPS/PJF). Uma destas também possui convênio com o governo federal através do Fundo Nacional de Assistência Social.

Outras duas entidades desenvolvem em parceria com a prefeitura, através da Secretaria de Política Social, o projeto “Arte dos bairros”. Esse projeto, que teve início em 2002, oferece a diversos bairros das cidades oficinas de arte, teatro, música e artesanato. Para tanto, a prefeitura disponibiliza os professores para ministrar as oficinas e as instituições parceiras (igrejas, associações de bairro, etc) disponibilizam o espaço físico para realização das atividades.

Outra forma de parceria com o Poder Público local dá-se através da AMAC mediante a cessão de profissionais, recebimento de doações em alimentos, parcerias em assessoria nutricional e doações em cesta básica<sup>174</sup>. Das entidades pesquisadas, 4 possuem este tipo de parceria. Importante registrar que a entidade que desenvolve o programa de cesta básica, quando solicitou a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social, foi visitada pela Equipe de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Política Social<sup>175</sup>, que verificou um trabalho pautado na

<sup>174</sup> A AMAC desenvolve o Programa de Cesta Básica do município que agora é descentralizado nos bairros. Assim, a associação estabelece parcerias com as entidades para distribuição das cestas básicas.

<sup>175</sup> Responsável pelo monitoramento das entidades de atendimento. Mais a frente segue uma explicação detalhada.

caridade<sup>176</sup>. Ainda assim esta entidade continua sendo acionada pelo Poder Público local para execução do programa, e como veremos mais a frente comportou-se de maneira insatisfatória na análise dos critérios de qualidade da política de atendimento à crianças e adolescentes. A entidade que possui parceria através de recebimento de alimentos a conseguiu através de relações de vínculo pessoal e clientela com pessoas atuantes na prefeitura, como observamos no relato a seguir:

Tem uma menina dentro da 1ª Igreja, que é a Mariana que trabalha na prefeitura. Trabalha ali naquela área do Conselho municipal de ação social. E o Barbosa Júnior<sup>177</sup> que era da, ele foi criado ali na 1ª Igreja. Ele foi secretário de ação social no município até o ano passado. Inclusive nos recebeu, fez a ponte conosco, foi ele que abriu o espaço. Muito legal isso! Esse apoio da prefeitura é excelente, é muito melhor do que verba. A gente passa a gastar então só com pão, leite e carne. O que é muito bom. Dá pra manter o cuidado.<sup>178</sup>

Conforme Oliveira (2005, p.48) “a construção e a afirmação de relações de amizade com políticos, funcionários são fundamentais para que a entidade cumpra o seu papel de beneficiar a comunidade”. Deste modo, reforça-se a histórica cultura política do nosso país em que o uso do clientelismo justifica-se como caminho para acesso a bens e recursos e serviços assistenciais. Pois como assinala a autora, “o privilegiamento e a valorização de relações pessoais no acesso aos convênios assumem aspectos de normalidade”.

O quadro a seguir ilustra a participação das entidades na política pública para a infância e adolescência em Juiz de Fora, no qual as formas de convênio estabelecidas com o Poder Público podem ser visualizadas.

## **Quadro 2 – Configuração das entidades religiosas em relação à Política de Atendimento à Infância e Adolescência**

<i><b>Inserção na Política de Atendimento</b></i>
---------------------------------------------------

<sup>176</sup> Segundo entrevista realizada com a coordenadora da Equipe de Monitoramento e Avaliação no dia 02 de março de 2007.

<sup>177</sup> João Batista Barbosa Júnior assumiu a Secretaria de Política Social em julho de 2005, quando da saída da então Secretária Marluce Araújo Ferreira, e exerceu a função até março de 2006 quando foi substituído pelo atual secretário Rogério Ghedin Servidei. Atualmente João Batista Barbosa Júnior é coordenador da Sub-secretaria do Sistema de Controle Interno.

<sup>178</sup> Marcos Paulo Vieira, Pastor, Diretor presidente da Associação Missionária Educacional Evangélica. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<b>Vinculação religiosa</b>	<b>Registro no CMDCA</b>	<b>Parceria com órgão gestor (SPS)</b>	<b>Parceria com órgão executor (AMAC)</b>	<b>Não possui registro no CMDCA</b>
<b>Católica</b>	Pastoral do Menor  Instituto Profissional Dom Orione		Sociedade São Vicente de Paulo <i>(Programa de distribuição de cesta básica)</i>	Assistência Social Nossa Senhora da Glória - Escola Menino Jesus  Sociedade São Vicente de Paulo
<b>Espírita</b>	Lar Fabiano de Cristo  Instituto Maria  Creche Comunitária Antônio e Maria Geny  Lar Espírita de Laura	Instituto Maria <i>(Convênio em espécie)</i>  Creche Comunitária Antônio e Maria Geny <i>(Convênio em espécie)</i>	Creche Comunitária Antônio e Maria Geny <i>(Acompanhamento nutricional)</i>  Lar Espírita de Laura <i>(profissional cedido)</i>	Associação Espírita Paz e Amor
<b>Evangélica</b>	Associação Missionária Educacional e Beneficente – AMEB  Associação Beneficente Evangélica - ABE	Associação Metodista de Ação Social – AMAS/Monte Castelo <i>(Projeto “Arte nos bairros”)</i>  Associação Beneficente Evangélica – ABE <i>(Projeto “Arte nos bairros”)</i>	Associação Missionária Educacional e Beneficente – AMEB <i>(recebimento de alimento)</i>	Associação Beneficente Água Viva – ASBAVI  Associação Ministério Galera de Cristo  Associação Metodista de Ação Social – AMAS/Monte Castelo

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

Outro indicador nesta categoria relaciona-se a assistência religiosa às crianças e adolescente conforme consta no artigo da Resolução nº 15/06 do CMDCA/JF.

O indicador “Direito ao exercício de diferentes credos e religiões” foi de difícil mensuração, pois, como não adotamos como procedimento metodológico

nesta pesquisa a observação participante nas entidades, nos valendo somente do discurso dos dirigentes, ficou difícil “constatar”.

No discurso dos dirigentes das entidades há uma prática de respeito às religiões e não imposição ao assistido da participação nos rituais religiosos da instituição, como pode ser observado nas falas abaixo:

Na ação social, que é aquela coisa de necessidade mesmo, quem chega, é porque tá precisando...então, é, a direção dessa área de ação social, sempre dá o apoio, “oh! eu tô te dando uma cesta básica mas eu quero te dizer que, você, que esse alimento te ajude muito, a suprir a sua necessidade material. Nós aqui da igreja, essa igreja tá aqui pra ajudar a suprir a sua necessidade espiritual. Caso você precise, nós estamos aqui, se você quiser nós podemos ir na sua casa te visitar, conhecer a tua realidade, nós podemos ir com o pastor. Você quer uma ajuda? Ah! eu quero, meu marido tá desempregado, vamos lá, ora por nós”. Então, a gente, na ação social é onde acontece mais esse contato de apoio religioso, espiritual. Mas lembrando: nada de imposição! A gente não impõe, não cobra nada<sup>179</sup>.

Nós não, até que a Pastoral é, ela é mais do que ecumênica, ela é interdialogal, ela não está com o fundo da questão religiosa, a não ser se a criança é católica e pede que se reze um Padre Nosso, você reza com ela. Mas nós não batemos na questão religiosa específica da católica porque nós recebemos toda e qualquer criança de qualquer credo. E a família também. Então ela é interdialogal. Não pode ser uma, uma Pastoral que diz: eu sou só católica, não. Porque a gente vê o sujeito. Você não vê a questão de religião. Você pode ver a questão religiosa porque todo mundo pode adorar a um Deus não é? Mas você dizer que tem que adorar o Deus católico, ou o Deus protestante, ou o Deus budista, sei lá, não sei, não é por aí, não é isso a finalidade da Pastoral do Menor.<sup>180</sup>

A gente não impõe a questão bíblica a questão ah! você tem que ser crente, você tem que ser cristão, não, tem nada disso, a religião da pessoa é a religião dela. A gente vai passar pra ela aquilo que a gente sabe né, e cabe a Deus trabalhar na vida dela né. Se é da vontade dela ser, se é da vontade de Deus ou não, aí é, mas nós passamos a nossa semente né, nós plantamos e aí o resultado é com Deus que vai dá. Mas no momento, ah! ce quer participar tem que ser, não, nem na igreja, como também na associação. Se a gente vai fazer algum trabalho é, comunitário, não tem religião, entendeu?<sup>181</sup>

<sup>179</sup> Sidney Carvalho de Oliveira, Administrador, Presidente da Associação Metodista de Ação Social – Monte Castelo. Entrevista concedida no dia 12 de dezembro de 2006.

<sup>180</sup> Élia de Oliveira Melo, Pedagoga, Filósofa e Teóloga, Coordenadora Diocesana da Pastoral do Menor. Entrevista concedida no dia 15 de dezembro de 2006.

<sup>181</sup> Ademir da Silva Gomes, Pastor, Presidente da Associação Beneficente Água Viva. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.



Porém, perceberam-se contradições, como por exemplo, o controle sobre o usuário com o benefício prestado.

O que vir, vamos dizer, fruto da igreja para o evangelho, além, entendeu? é bênçãos vamos dizer, mas o que não vir, pelo menos nós fizemos alguma coisa pra alguém. A nossa intenção não é ganhar pessoas ah! vamos fazer uma, uma assistência social, vamos distribuir alimento e trazer pra igreja, entendeu? Nunca tive essa visão e não tenho essa visão porque eu creio que as pessoas têm que mudar né. Então a gente tá procurando ajudar a pessoa a mudar. Agora a gente não vai, como é, eu te disse, se a gente pegar a assistência social, vai montar a assistência social e a pessoa vai continuar no erro, gastando dinheiro com coisas que a gente vê que não tá certo, a gente vai apertar, vai arrochar, entendeu? Porque senão a gente vai de contra aquilo que a gente crê, tá entendendo?<sup>182</sup>

Pois, como ressalta Silva (2005, p.222),

O merecimento por parte de quem deve ser objeto desta caridade acaba por estabelecer uma relação vertical e de favores, na qual os propósitos altruístas são implantados pelos valores morais e éticos do voluntário, que tem por intenção enquadrar esta população em sua concepção de mundo.

É importante considerar que as crenças religiosas nas quais as entidades estão vinculadas são proselitistas, o que justifica que, embora se preste assistência aos usuários, o objetivo é ganhar adeptos para a religião.

Em outros depoimentos a atividade religiosa toma um caráter de “universalidade”, visto que se trabalha apenas a questão moral podendo então ser praticada por todos os usuários independente da sua crença. Neste caso, conforme o discurso dos dirigentes, a questão doutrinária específica ao credo na qual a entidade está vinculada é deixada de lado.

A gente tem um momento de estudo da bíblia e de oração... Nós temos uns 20 a 25 minutos antes da cada aula pro estudo da Bíblia dentro de temas que eles escolheram. (pausa) Então a gente não entra em doutrina, não entra em, a gente vai por valores. A única coisa que a gente deixa isso muito claro, que a gente fala mesmo, a gente fala do evangelho de Jesus. Fala da vida que é ter com Cristo Jesus. (...) Então a gente toma até certo cuidado com isso de, de não bater de frente se alguém tiver uma religiosidade diferente da

---

<sup>182</sup> Ademir da Silva Gomes, Pastor, Presidente da Associação Beneficente Água Viva. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.

nossa. A gente não bate de frente não. Transmite valores. O ideal.<sup>183</sup>

Elas têm uma evangelização. Porque elas têm assim é só pra dizer pra elas Jesus existe, quem que é Jesus, quem foi, mas nada de (pausa) é uma vez por semana, toda quinta-feira (pausa). E aí essa evangelização, ela é estendida aos pais também. Então as duas últimas terça-feira do mês, quer dizer, o pessoal da evangelização, trazem os pais, fazem uma reunião pra dizer o que que eles passaram pros filhos, as experiências deles com os filhos, as dificuldades que eles tão tendo. Então isso tudo é passado pra eles também...Eles não dão o espiritismo, mas eles dão evangelização mesmo. Como se fosse uma catequese pra criança.<sup>184</sup>

A única coisa assim que eles tem as vezes, os que tão mais agitados, tem um passe, que a gente fala que é dá o passe e água fluida. E essa água é a única forma que eu dou... As vezes a própria dona Geny vem aqui, ela mesmo faz uma oração que dá pra todo mundo né. Só. Mas nem sempre né. Não é toda semana também não. É, a gente não valoriza. Isso pra nós é indiferente. Nós respeitamos todas as religiões e nesse respeito a gente (pausa) é mutuo entendeu?<sup>185</sup>

As atividades religiosas são poucas na verdade né, um pouco de oração, as vezes tem uma missa, e catequese, sempre respeitando né (pausa), mas de religiosa é muito assim, um pouco de formação, catequese, sobretudo respeitando, uma média de uma missa mensal, e alguma ocasião né<sup>186</sup>.

Interessante notar que as atividades de “cunho universalista” são muito específicas ao universo simbólico de cada religião: “passe” e “água fluida” nos espíritas, “missa” e “catequese” pros católicos, “oração” e “estudo da Bíblia” pros evangélicos. Sendo assim, de que forma é vivenciado pelo assistidos a participação nesses ritos, quando são de outra religião ou não professam crença alguma, de maneira que realmente não haja o choque (imposição) de valores?

Segundo uma pesquisa realizada nos anos de 1999 a 2003 com as pastorais sociais da Igreja Católica de Londrina, verificou-se que embora um discurso de defesa e garantia dos direitos, “as ações desenvolvidas estiveram longe de promoverem estes objetivos diante da dependência que se estabelece entre os

<sup>183</sup> Marcos Paulo Vieira, Pastor, Diretor presidente da Associação Missionária Educacional Evangélica. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<sup>184</sup> Ana Cristina, Graduanda em administração, Gerente Administrativo do Instituto Maria. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

<sup>185</sup> Célia, Pedagoga, Coordenadora da Creche Comunitária Antonio e Maria Geny. Entrevista concedida no dia 11 de dezembro de 2006.

<sup>186</sup> João D Bona, Padre, Diretor do Instituto Profissional Dom Orione. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

atendidos e os membros das pastorais, com reforço da situação em que vivem, sem a garantia da inclusão social destes” (Silva, 2005, p. 221). Além disso, visto que a pesquisa buscou verificar de que forma os atendidos pelas pastorais compreendiam a ação da qual eram objeto, estes declararam se submeterem a “normas e exigências para receberem a ‘ajuda’ sob pena de se verem excluídos do atendimento” (idem).

Importante ressaltar que a nossa pesquisa não buscou identificar a percepção dos assistidos em relação ao serviço recebido pelas entidades religiosas impedindo desta forma que se contrastasse a efetivação do discurso dos dirigentes.

### **C – Categoria “Controle social”**

Como consta no capítulo 1, artigo 1º da Resolução nº 16/06 do CMDCA/JF “as entidades da sociedade civil, legalmente constituídas, sediadas no município e que atendam aos seguintes critérios: I – Prestar serviços em, no mínimo, um dos regimes previstos no art. 90 da Lei 8069/90”, deverão requisitar o registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora.

Em relação ao registro das entidades no Conselho, tem-se que 43% (6) das entidades não o possuem, como já previa a amostra. No entanto, destas, 3 possuem inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) sendo que 2 atendem em regime de Orientação e Apoio Sócio-familiar. Como estas são instituições, cujo foco de atuação relaciona-se à atividades de auxílios eventuais, isso pode justificar o não registro no CMDCA e o registro no CMAS. A outra entidade que não atende nesse regime registrou-se no Conselho Municipal de Assistência Social por uma questão burocrática e é desacreditada na atuação do Conselho, como veremos mais adiante.

É interessante destacar a percepção dos dirigentes em relação ao papel do Conselho de direito.

Alguns entrevistados emitiram uma opinião favorável à atuação do Conselho e sobre a participação das entidades nele.

Se a gente também não entrar e não participar, a gente não tá sabendo nem o que tá acontecendo no município. Existem ainda muitas falhas, que a gente, claro a gente vê que tem. Mas eu acho que já mudou muito, eles tão numa abertura muito grande, em eles

tão fazendo muitas reuniões, eles tão ouvindo muito as entidades...<sup>187</sup>

Acho [importante a participação] porque, até tempos atrás, algum tempo atrás a gente não participava, então você perde oportunidades de recursos, de tá vendo o que tá acontecendo.<sup>188</sup>

No entanto, o que mais aparece como entendimento do papel do Conselho relaciona-se ao acesso ao recurso.

Aí eu avalio assim, que é, que é ótimo né? E é uma coisa muito mais transparente você receber um dinheiro via Conselho né?, e a gente sabe que o trabalho do Conselho ali não é só pelo Lar de Laura, porque o meu, a gente tem que ter claro, que eu não tô lá pra repre, eu represento o Lar mas eu estou ali né, a trabalho da criança como um todo. E eu acho que é muito importante as instituiç, porque as instituições que não tiverem inscrita no Conselho fica difícil receber essas verbas né? que vem através do Fundo.<sup>189</sup>

Quando indagada sobre a participação das entidades estar vinculada à questão financeira a entrevistada continuou:

eu como Conselheira não acho isso não, mas pras instituições é ué. Eu acho que é. Porque tanto é que tem muita gente que se inscreve mesmo pra ganhar o recurso. E fica uma coisa mais transparente. Fala a verdade? Porque se você não é atu, porque eu posso falar que pra mim é importante o Conselho, porque eu sou atuante. Mas aquele que vai lá se inscrever pra ganhar o dele, a gente tem que ser sincero né, que é o lado financeiro.<sup>190</sup>

A percepção do Conselho como órgão fonte de recurso não está restrito ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Uma entidade não registrada neste, mas no Conselho Municipal da Assistência Social também apresenta a mesma percepção.

A Sociedade São Vicente de Paulo ela, ela vive de doação né, então quer dizer, não é uma ONG, que tem verbas, x e y, não é, por enquanto não é, Nós estamos tentando nos adequar no Conselho de assistência social, pra vê se futuramente a gente pode também

<sup>187</sup> Ana Cristina, Graduanda em administração, Gerente Administrativo do Instituto Maria. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

<sup>188</sup> Marco Antônio Barbosa, Engenheiro civil, Presidente da Associação Beneficente Evangélica. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

<sup>189</sup> Maria do Carmo Ribeiro, Presidente e Fundadora do Lar Espírita de Laura. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

<sup>190</sup> Maria do Carmo Ribeiro, Presidente e Fundadora do Lar Espírita de Laura. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

participar de futuras verbas que são destinadas a estas instituições, mas por outro lado, mas numa visão atual, a sociedade vive de doação e na verdade precisa, o nosso trabalho é muito grande, muito grande!<sup>191</sup>

A gente fez um cadastro, que a Prefeitura, a Prefeitura em si ela não exigiu não, olha só vocês tem que fazer um cadastro pra atender, pra vocês poderem receber doação. Nós temos quinze anos. Dezesete, dezessete anos, e depois de quinze anos que a gente foi fazer esse cadastro do Conselho Municipal de Assistência Social e do Conselho Estadual agora né, que a Prefeitura pediu, que até então a gente fazendo esse cadastro é mais para a gente receber doações não é?<sup>192</sup>

Uma dirigente de entidade considera importante a participação pela possibilidade de obter recurso, porém apresentou um descrédito em relação à atuação do Conselho.

Eu acho, mas eu não vejo muita diferença não. Agora, assim também não posso te falar, mas a pessoa que fica mais próxima tende a se beneficiar mais. E pra gente é muito complicado porque pelo que a gente tá te falando do trabalho e do número de funcionários que nós somos. Então eu participava, e não tenho condições de participar. Não tenho como sair daqui e ficar uma manhã lá. Tem dia que a reunião tá marcada pra começar as 8:30 e começa as 9:30. Então assim, eu não tenho tempo. Não digo a presença mas, a minha coordenação aqui é mais importante do que eu estar lá. Mas eu acho que a gente perde a possibilidade de parceria, de convênio. Igual agora, nós apresentamos o projeto. Por quê? Participa das reuniões lá. Então é importante nesse sentido. O que eu percebo é que quando a gente participa a gente vê os canais, que existe o recurso, existe lá todas as possibilidades pra isso, mas as entidades têm muita dificuldade pra isso. Não falo só em relação ao Lar Fabiano não, mas as outras entidades também.<sup>193</sup>

Um entrevistado, cuja entidade não possui registro no CMDCA, mas no CMAS, considera a atuação do Conselho desvinculada da prática e vinculou-se a ele somente por uma questão burocrático-legal pra funcionamento de um dos projetos da instituição<sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> Luiz Fernando Knaip Moraes de Oliveira, Administrador, Secretário do Conselho Central Cristo Redentor da Sociedade São Vicente de Paulo. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007.

<sup>192</sup> Aparecido, Presidente do Conselho Central Cristo Redentor da Sociedade São Vicente de Paulo. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007.

<sup>193</sup> Regina Célia de Paula, Administradora, graduanda em Pedagogia, Supervisora do Lar Fabiano de Cristo. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<sup>194</sup> Esta entidade está em fase de formalização de parceria com a UNESCO e necessitava para tal do registro no Conselho Municipal de Assistência Social.

O Conselho municipal de assistência social, eu tenho que me ligar a ele para o funcionamento da casa, para legalizar os documentos. Porque eu não vejo competência neles para atuar e trabalhar. Eu acho que eles são acadêmicos demais, teóricos demais, e faltam prática. Sentar atrás de um balcão e assinar papel e dar ordem é fácil. O negócio é você ir ter um encontro com o pessoal que tipo assim, uma menina que foi estropada por um padrasto, estropada pelo próprio irmão. São situações assim que a gente vai ver, menina que tem o pai que é alcoólatra. Então você sai da teoria e vai pra prática. Aí, por isso aí que não existe valor, os valores deles são representados por número, o nosso é por transformação.<sup>195</sup>

A questão do acesso ao recurso não é apenas utilitarismo das instituições. Como vimos no capítulo 2, foi o próprio Estado quem institucionalizou esse mecanismo tornando-se a marca da relação do Estado com a sociedade civil para execução de políticas desde os anos 40 com a criação da LBA.

Um ponto importante a ser destacado em relação ao controle social da política de atendimento a infância e adolescência diz respeito a uma participação formal das entidades religiosas no Conselho. Das entidades registradas no CMDCA/JF apenas 1 participa da composição do Conselho com a representação pelo seu dirigente atuando como conselheiro de direito e outras 2 entidades participam com frequência das reuniões plenárias, embora não tenham assento na composição do Conselho. Destas, uma é também membro do Fórum DEDICA que presta assessoria ao Conselho. Constatamos então que a inserção das entidades religiosas no CMDCA/JF não se efetiva em participação política.

Pudemos perceber também, nas entrevistas com os dirigentes das entidades, o equívoco de compreensão do Conselho de direito como um órgão pertencente a estrutura administrativa da prefeitura.

Até porque a gente entrou com o processo na prefeitura, esse ano. Até então não tinha, não tava inscrito nem no conselho municipal de ação social nem no conselho municipal de assistência à criança e adolescente. Então, entramos com a documentação, até porque é uma burocracia muito grande, difícil levantar toda a documentação exigida pela prefeitura! Até de um deles, do Conselho municipal de ação social, agora que a gente tá finalizando. Demorou muito tempo

---

<sup>195</sup> Jefferson da Silva Januário, Rapper, Presidente da Associação Ministério Galera de Cristo. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007.

pra conseguir toda a documentação que eles queriam. Burocrático, mas é até bom a gente ter essa parceria com a prefeitura.<sup>196</sup>

Porque nunca nos procuraram, a que digo pra você o seguinte, a gente mantém sempre a preocupação de olhar para o outro, não as instituições, agora eu acho que se é, se a AMAC ou qualquer um outro, quiser ajudar vamo sentar e vamo conversar, não não é fechado, eu não aceito doação pública, não. Por que, pra que, quando, como, quais são os objetivos né. Mas a gente não trabalha, só vamo funcionar se tiver doação, se a Prefeitura, se, não, mais de quinze anos que funciona dessa maneira né, felizmente.<sup>197</sup>

Nestas falas percebe-se uma persistência nas parcerias e também no desconhecimento do Conselho de direito, pois, quando indagado sobre a relação com o CMDCA/JF o entrevistado afirmou participar somente do Conselho Municipal Espírita.

Há ainda aqueles que consideram um peso favorável possuírem o registro no Conselho diante da possibilidade de parcerias com outras instituições.

É importante. É, a gente acompanha, na teoria, a gente vê um pouco da prática mesmo (...) mesmo que a gente não esteja participando diretamente, o nosso registro tá lá, isso é um peso favorável quando a gente, é, vai pleitear alguma coisa, a gente fala: Poxa! Nós temos o nosso registro nos Conselhos da cidade!<sup>198</sup>

E fora que fica uma coisa mais, mais transparente até pra você receber ajuda, de outras entidades. Se a gente não fosse inscrito no Conselho da Criança e no Conselho da Assistência a gente não estaria hoje, até esqueci de falar sobre isso, recebendo uma doação mensal duma empresa da Bélgica.<sup>199</sup>

Entretanto, há opiniões que ressaltam a importância deste espaço demonstrando conhecimento e consciência do papel deste órgão.

O da assistência social, eu pessoalmente tenho uma boa participação, e a gente vê que o Conselho tá melhorando nessa participação, porque as chamadas reuniões plenárias que são

<sup>196</sup> Marcos Paulo Vieira, Pastor, Diretor presidente da Associação Missionária Educacional Evangélica. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<sup>197</sup> Marcos Alfredo Pimentel, Médico, Diretor de Ação Social da Associação Espírita Paz e Amor. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.

<sup>198</sup> Sidney Carvalho de Oliveira, Administrador, Presidente da Associação Metodista de Ação Social – Monte Castelo. Entrevista concedida no dia 12 de dezembro de 2006.

<sup>199</sup> Maria do Carmo Ribeiro, Presidente e Fundadora do Lar Espírita de Laura. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

mensais são muito participativas e questionadoras e tal, os que são conselheiros tem direito a voto né, então nós temos uma participação, estamos questionando muito, pressionando pra ter algum, mais subsídio pra que a prefeitura destine mais dinheiro; que a nível federal, pra que seja destinado um pouco mais de dinheiro pra assistência social, que é no orçamento, dentro do orçamento chamado de seguridade social, pra que entre, né, essa é uma luta grande, e pelo que nós estamos pressionando pra que também se destinar dinheiro, faça mais convênio.<sup>200</sup>

A consciência do papel do Conselho também é compartilhada por outra entrevistada, militante na área da infância e adolescência em Juiz de Fora e também em nível nacional.

Claro que é importante a entidade estar. Primeiro é a questão dos projetos, que tem que passar pelo Conselho pra ser avaliado e o próprio trabalho ser avaliado pelo Conselho, da entidade. Ela tem que estar cadastrada lá, né e ter o registro sempre atualizado e os programas inscritos da própria entidade dentro do Conselho. Porque é o Conselho que vai dar as diretrizes da caminhada dessa entidade.<sup>201</sup>

#### **D – Categoria “Compatibilidade com os propósitos e objetivos da Política Municipal de Atendimento a Infância e Adolescência”**

Segundo a Resolução nº 05/01 do CMDCA/JF<sup>202</sup> fica estabelecido que as entidades, quanto à organização, devem oferecer serviços direcionados prioritariamente para o atendimento dos direitos e deveres das crianças e/ou adolescente, estendidos às suas famílias; e de acordo com a Resolução nº 16/06<sup>203</sup> as entidades para solicitarem o registro no Conselho “devem comprovar, através de sua documentação e do trabalho desenvolvido, que prestam um atendimento fundamentado nos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente”.

Mais preocupante que o desconhecimento ou conhecimento parcial do Conselho de direitos, é o desconhecimento ou incompreensão do Estatuto da

<sup>200</sup> João D Bona, Padre, Diretor do Instituto Profissional Dom Oriane. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

<sup>201</sup> Élia de Oliveira Melo, Pedagoga, Filósofa e Teóloga, Coordenadora Diocesana da Pastoral do Menor. Ela participou do processo de criação do ECA em nível nacional e da implementação em Juiz de Fora, através do Fórum DEDICA. Entrevista concedida no dia 15 de dezembro de 2006.

<sup>202</sup> Artigo 1º, parágrafo 1º.

<sup>203</sup> Artigo 5º, inciso 1.



Criança e do Adolescente por parte dos gestores das entidades<sup>204</sup>. Das instituições pesquisadas em apenas 50% delas o Estatuto era conhecido pelos gestores e utilizado em ações na entidade. O que demonstra também que mesmo nas entidades registradas no CMDCA há o desconhecimento do ECA. Assim sendo, podemos afirmar que estar vinculado ao Conselho não representa a garantia de conhecimento e implementação do Estatuto. Segundo a lei de criação do CMDCA/JF a divulgação do ECA constitui uma das funções do mesmo<sup>205</sup>, e como vimos, não vem sendo realizada.

No entanto, cabe destacar que a divulgação e conscientização do Estatuto não é uma tarefa exclusiva e restrita ao Conselho de direito. Além do mais, na maioria dos casos a apreensão e incorporação do ECA mantém profunda relação com a questão cultural, de valores, como é o caso das entidades religiosas. Isto porque, sendo a lógica que rege as entidades religiosas privada, e não havendo a preocupação delas com a política pública, logo, haverá o desconhecimento, desinteresse e/ou omissão com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Além do desconhecimento, há posições diferenciadas, equívocos, e discordâncias em relação ao Estatuto por parte dos dirigentes das entidades, como pode ser visto nos depoimentos a seguir:

Eu acho que conhecer não, conhecer de citar e de (pausa) acho que não. Sabe que existe, lógico! É, não digo assim que, olha vamos fazer isso pensando (pausa), mas tudo que a gente faz talvez seja ligado com o Estatuto. Quando você se preocupa com a criança com segurança, com educação, com saúde, com essa coisa toda eu acho que a gente tá buscando de alguma forma mesmo sem conhecimento é, teórico do Estatuto, mas a gente tá atendendo aquilo que o Estatuto preconiza, acho que é um negócio mais ou menos, (pausa) a gente faz atendendo sem ter ess, sem se preocupar com, olha gente vamos fazer isso porque o Estatuto, isso nunca foi feito dessa forma, não há essa preocupação.<sup>206</sup>

Neste caso, demonstrou-se despreocupação com o conhecimento do ECA. O contraditório nisto é que a entidade é registrada no Conselho e, portanto deveria ter seu plano de ação fundamentado no Estatuto. Assim, mais uma vez

---

<sup>204</sup> O conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente constituiu-se em um descritor de análise da pesquisa.

<sup>205</sup> "Realizar e incentivar campanhas promocionais e de conscientização dos direitos da criança e do adolescente na comunidade" (Lei 8056/92. Art 6º XV).

<sup>206</sup> Marco Antônio Barbosa, Engenheiro civil, Presidente da Associação Beneficente Evangélica. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

comprova-se que a existência do Conselho de direitos e o registro da entidade no mesmo não é uma garantia para a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Houve depoimentos também que abordavam o Estatuto como propriedade de uma profissão específica. A entrevistada colocou: “Eu não trabalho direto com ele, isso é a assistente social”.<sup>207</sup> Em outros depoimentos percebemos também um conhecimento superficial do Estatuto por parte dos dirigentes, como nas falas abaixo:

É, a gente sabe que tem. Eu tenho o meu livrinho. Eu tenho. Conheço algumas coisas, acredito que a maioria da diretoria, os 6, é, da diretoria, conhecem também um pouco. É, a igreja como um todo, os voluntários acredito que sabe que existe, mas, é (pausa) com certeza não foi trabalhado. Assim, vagamente numa reunião ao outra, alguém citou.<sup>208</sup>

Eu conheço alguma coisa. Eu até cheguei a fazer um curso na prefeitura que é o trabalho que a gente tava fazendo que eles iam fazer, eu fiz só o primeiro curso que eu tava trabalhando, não deu pra mim fazer o segundo, que era pra dar assistência pra adolescente, é, menor infrator né? Mas aí eu não fiz o segundo. Então eu sei alguma coisa, como eu te falei, sempre que eu tenho alguma dúvida eu vou na Internet, pesquiso entendeu? é, vou na biblioteca, pergunto entendeu? Tem é, pessoas assim, tem o advogado da igreja, o advogado da associação, que as vezes eu vou e pergunto também alguma coisa. Mas profundado tudo mesmo a gente não tem, o conhecimento todo a gente não tem.<sup>209</sup> Olha a gente tem pessoa aqui do nosso Conselho, que faz que é conselheiro do Conselho tutelar, e o Estatuto tá aqui oh, a gente tem, a gente conhece, por que a gente trabalha com crianças e adolescentes também né, é o básico né. É a gente tem sim, conhecer a gente conhece né, alguma coisa né, nem tudo né!<sup>210</sup>

Existiram também posicionamentos contrários ao Estatuto. Um deles diz respeito ao trabalho realizado por adolescentes.

Eu discordo de algumas coisas do, do Estatuto da criança e do adolescente, acho que não é por aí, existe uma, uma, um equívoco

<sup>207</sup> Eleonora Angeli, Geógrafa, Coordenadora da Assistência Social Nossa Senhora da Glória – Escola Menino Jesus.

<sup>208</sup> Sidney Carvalho de Oliveira, Administrador, Presidente da Associação Metodista de Ação Social – Monte Castelo. Entrevista concedida no dia 12 de dezembro de 2006.

<sup>209</sup> Ademir da Silva Gomes, Pastor, Presidente da Associação Beneficente Água Viva. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.

<sup>210</sup> Aparecido, Presidente do Conselho Central Cristo Redentor da Sociedade São Vicente de Paulo. Aparecido

muito grande, principalmente com relação ao trabalho, o trabalho nunca atrapalhou ninguém, o trabalho digno, eu trabalhei desde os nove anos. Hoje você, eu acho que é uma deseducação quando você não permite que o adolescente trabalhe, entendeu, só em condições especiais, lógico não precisa de um adolescente quebrar pedra ou trabalhar numa mina de carvão, mas tem muito trabalho que ele possa fazer e que ele pode estudar e trabalhar.<sup>211</sup>

Além da questão do trabalho realizado por adolescentes, foi levantada por um entrevistado a discussão do tipo de correção que os pais podem imprimir aos filhos.

A gente trabalha assim né, na observância da lei pra que não venha também trazer transtorno pra gente né. Mas a gente, não, né, porque a gente usa mais o nosso termo, é, vamos dizer, é, uma educação né, é, espiritual que a gente passa pras pessoas, né, o que é certo, o que é errado. Agora a parte da lei, igual algumas coisas a gente vê né, então a gente deixa de lado, porque a lei, os jovem é muito complexo, então vai passar alguma coisa pra eles de lei, eles usa muito esse termo, meu filho uma vez me falou comigo “Oh! O senhor não pode me bater não porque senão eu chamo a polícia!” eu falei assim “te dou uma surra, depois ce chama a polícia”. Mas aí é igual a, a, o pessoal lá da prefeitura, desse curso que eu fiz, não sei se foi pela AMAC, aí eles falaram “não, essa lei ela não proíbe o pai de corrigir os filho, proíbe é o espancamento né. Então são coisas que as vezes a gente vai passa pra comunidade, a gente vai aprendendo a gente passa pra comunidade. Mas é, é, não tudo. A lei toda a gente não conhece, né, o Estatuto todinho a gente não conhece. Algumas coisas que a gente vai pegando que dá mais, assim, que chama mais atenção, que toca com o jovem né. Então é o que a gente vai é pegando.<sup>212</sup>

Essas duas situações: correção nos filhos (que muitas vezes traduz-se em violência doméstica) e trabalho infantil, de fato são questões muito polêmicas em torno do Estatuto da Criança e do Adolescente e relacionam-se à forma histórica de tratamento das crianças e adolescentes em nosso país. Crianças e adolescentes foram considerados objetos da ação dos adultos que, seja pelo uso da força física ou muitas vezes da violência simbólica (palavras, gestos, uso do corpo), apropriaram-se dessa criança ou adolescente<sup>213</sup>.

<sup>211</sup> Marco Antônio Barbosa, Engenheiro civil, Presidente da Associação Beneficente Evangélica. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

<sup>212</sup> Ademir da Silva Gomes, Pastor, Presidente da Associação Beneficente Água Viva. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.

<sup>213</sup> Apontamentos da palestra “Desconstruindo a violência: Implicações sócio-pedagógicas” proferida no Curso Eca nas Escolas, realizado em Juiz de Fora, no dia 10 de outubro de 2006, do qual participei como comissão organizadora. Este curso foi realizado pelo Núcleo de Assistentes Sociais

A questão do trabalho também está relacionada à forma da política voltada para esse setor desde o início da República. Esta era considerada uma possibilidade de contenção social, de retirada da vadiagem e da criminalidade, principalmente quando se tratava de adolescente pobre. Neste caso em que a educação voltada para o trabalho foi chave da política. Somente a partir da Constituição Federal de 1988, com a perspectiva dos direitos, é que crianças e adolescente foram considerados sujeitos. O ECA em sua proposta político-pedagógica trabalha a lógica da autonomia desses sujeitos tendo, portanto direito a fala e a expressão da opinião.

Em outro depoimento foi possível verificar um confronto (choque de valores) entre valores religiosos e o ECA.

E usa-se mais, é o que eu tô te falando, é o conhecimento da gente dentro da Palavra de Deus, a gente passa pra eles o que é certo e o que é errado né. Porque mesmo que a lei dá direito, não dá direito, mas a gente mostra pra eles o que eles tem que fazer né. É, sobre, muitas coisas que existe, sobre por exemplo, a prostituição, sobre o vício, sobre a droga né. sobre até mesmo o trabalho porque as vezes a lei proíbe mas a gente mostra pra eles que o trabalho edifica, né. Meu pai começou a trabalhar com 6 anos de idade né, hoje taí com 80 anos, entendeu? e ainda trabalha ainda, que ele gosta de trabalhar. Aposentado, mas trabalha. Então quer dizer, e a gente mostra que não é que a pessoa vai é trabalhar em tudo, mas fazer alguma coisa, que nem em casa a pessoa faz. Então isso aí é que tem que passar né, que a gente passa, dentro do pouco que a gente conhece, entendeu?<sup>214</sup>

No depoimento a seguir, percebe-se uma supervalorização dos valores religiosos em detrimento ao Estatuto.

Lei nessa terra nunca existe, nunca existiu. A única lei que existe nessa terra é a de Deus. Contra ela nada consegue passar, contra isso, o ECA eu acho que é um erro, sabe, é um erro muito, porque nada se cumpre do que está escrito. Foi lei escrita pelos homens e ninguém apóia... eu não acredito no ECA, pra mim é um fracasso, uma instituição falida, o Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>215</sup>

---

da Área da Educação do Conselho Regional de Serviço Social, em parceria com a Secretaria de Educação e o Pólo de suporte as políticas de proteção à família, infância e juventude da UFJF. Objetivou através da discussão das temáticas que perpassam os direitos das crianças e dos adolescentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, instrumentalizar professores e coordenadores da rede pública de ensino de Juiz de Fora, além de assistentes sociais e órgãos públicos que lidam com a infância e juventude, para uma intervenção direta e indireta nas expressões da violência no ambiente escolar.

<sup>214</sup> Ademir da Silva Gomes, Pastor, Presidente da Associação Beneficente Água Viva. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.

<sup>215</sup> Jefferson da Silva Januário, Rapper, Presidente da Associação Ministério Galera de Cristo. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007.

Outro ponto polêmico do Estatuto da Criança e do Adolescente levantado diz respeito à discussão sobre o ato infracional praticado por adolescentes. No entanto, foi possível perceber um equívoco de interpretação do ECA pelo entrevistado.

o ECA é uma lei que foi sancionada, uma lei que foi elaborada para a criança e o adolescente embora eu veja que ela, ela abra a perna demais (pausa) ela abre a perna, favorece muito a, é a criança, a criança nem tanto, o adolescente. Eles são abonado porque eles tão usando isso aí com arma. A informação ela é arma. E é arma precisa até para te livrar na hora que você tá sendo acausador de alguma atitude, entendeu? Tipo assim, você tá no seu carro tá numa via, um muleque te borda, te aborda ali e mete um ferro na sua cara e fala assim “a é, o, o, o, me dá o toca-fita”, você vai de repente dá o toca-fita o muleque dá um tiro, morre você ali. Aí pega o sujeito não pode ir preso porque é menor. (pausa) Ele está sendo abonado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>216</sup>

Neste depoimento percebe-se uma visão muito presente no imaginário social de impunidade do adolescente autor de ato infracional, assim como de maiorização deste adolescente (no sentido de que ele deve ser julgado como adulto). Em direção oposta, o ECA em seu artigo 112 prevê sete medidas sócio-educativas previstas ao adolescente nesta situação, levando-se em consideração a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento físico, psíquico e moral deste sujeito.

Esta discussão esteve em voga no cenário nacional, este ano (2007), com forte divulgação da mídia, culminando com a aprovação da redução da maioridade penal, o que representou uma derrota para os movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente, que se posicionaram contra esta atitude.

Este mesmo entrevistado ainda criticou a posição “universalista” do Estatuto, pois para ele, embora o ECA garanta direitos à crianças e adolescentes indistintamente, o pertencimento a classes sociais diferentes não é garantia das mesmas condições para acesso destes direitos.

Se existe uma assistência, assistência é o que? É você ajudar os menos favorecidos. E em que esses menos favorecidos são

---

<sup>216</sup> Jefferson da Silva Januário, Rapper, Presidente da Associação Ministério Galera de Cristo. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007.

apoiados, ajudados? Em quê? Então a gente, quando a gente fala, o ECA ele vale pra criança que mora no Bom Pastor no condomínio fechado, ele vale para o que mora na periferia. Então ele não estipula cor, idade, favorecimento, posição social. Favorece a situação de criança entendeu? Então tem pais que tem condição de suprir o filho em tudo sem que ele venha a necessitar de apoio. Aí eu falo, se eles formular e rever toda as situações do poder público, ou do ECA, quando que uma criança, você pega uma criança hoje da periferia com 6 anos, e pega uma lá do centro da cidade, com 6 anos, acompanha eles até os 18 anos, você acha que essa criança da periferia vai conseguir ir pra faculdade igual a lá debaixo? E a culpa é dele que ele não conseguiu estudar?<sup>217</sup>

Nesta fala percebe-se uma questão interessante relacionada ao cerne na sociedade na qual vivemos que é a desigualdade das classes sociais, o que implica numa desigualdade de oportunidades e conseqüentemente de acesso a riqueza material produzida na sociedade. De fato, se considerarmos a questão da cidadania no marco da sociedade burguesa ela homogeneiza as classes (pois parte do princípio de igualdade entre as pessoas), escamoteando a divisão da sociedade em classes antagônicas. Ainda assim, a conquista pela cidadania coloca-se como um horizonte de construção de uma sociedade justa e igualitária. Além disso, a universalidade não pode ser sinônima de uniformidade, necessitando assim considerar as especificidades dos grupos sociais.

Dentre as entidades que conhecem o Estatuto da Criança e do Adolescente há a adoção dele nas práticas da instituição. Os entrevistados citaram reuniões semanais de equipe nas quais são realizados estudos de caso com encaminhamentos baseados no Estatuto, adoção nas normas de matrícula, além de preocupação com a capacitação de todos os funcionários da instituição, inclusive os voluntários.

Inicialmente, e de quando em quando eu também uso, né. A gente tem que fazer um estudo a respeito, a gente sempre tá voltado, nós temos um dia do mês, a última segunda-feira do mês, a gente denomina de centro de estudos. Então nesse dia a gente levanta determinadas situações, até mesmo em relação às crianças, e aí a gente vai estudar o que aquilo ali pode ser e qual a orientação que a gente vai dar às vezes pra família. Então a gente sempre busca pra gente poder saber que atitude a gente pode tomar<sup>218</sup>.

<sup>217</sup> Jefferson da Silva Januário, Rapper, Presidente da Associação Ministério Galera de Cristo. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007.

<sup>218</sup> Regina Célia de Paula, Administradora, graduanda em Pedagogia, Supervisora do Lar Fabiano de Cristo. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

Conhece. Adota totalmente. Tanto é que a gente trabalha só em cima dele, ele já é livro de mesa meu, de todo mundo. A gente parte totalmente, a gente sempre pede ajuda, qualquer coisa que a gente tem ao Conselho Tutelar. Então a gente, o Conselho vem aqui, faz reuniões, já fez reuniões, com os pais, com as mães, explicando tudo, como é que é...quando uma criança entra, faz uma matrícula e tudo, é lido pra ela todas as normas. Tem os artigos do Estatuto sobre negligência, sobre maus-tratos a criança, a gente coloca até isso nas normas da instituição<sup>219</sup>.

Nós estamos procurando implantar né, primeiro lugar é o conhecimento. Logo que chega alguém pra trabalhar, nós distribuimos o livrinho e creio que nós estamos respeitando bastante, apesar de ele já ter vários anos, mas infelizmente nem sempre sociedade também conhece né, nós temos vários exemplares, então a gente procura cumprir né.<sup>220</sup>

## **E – Categoria “Direitos Fundamentais”**

“O oferecimento de uma alimentação ao seu público com cardápios balanceados e planejados de acordo com as normas básicas de nutrição (fornecidos pela Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento)”<sup>221</sup> é o descritor de qualidade a ser observado pelas entidades nesta categoria.

Contudo, dado a sua inoperância este foi um dos casos de necessidade de revisão dos critérios e indicadores de qualidade do CMDCA/JF tendo em vista que o oferecimento das normas de nutrição pela referida Secretaria nunca se realizou.

Ainda assim, das entidades pesquisadas, 10 (71%) oferecem pelo menos uma refeição aos usuários atendidos. Em somente 3 a questão da alimentação seguindo regras nutricionais é cumprida. Para tanto, uma delas mantém convênio com a AMAC, outra com uma Instituição de Ensino Superior Privada do município que fornece o profissional da área de nutrição, e a outra segue as orientações nutricionais da instituição em nível nacional para todas as suas filiais.

Particularizando cada entidade neste eixo, podemos observar o comportamento destas em relação aos critérios gerais através do quadro a seguir:

<sup>219</sup> Ana Cristina, Graduanda em administração, Gerente Administrativo do Instituto Maria. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

<sup>220</sup> João D Bona, Padre, Diretor do Instituto Profissional Dom Orione. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

<sup>221</sup> Resolução nº 05/01 do CMDCA/JF.

**Quadro 3 – Qualificação das Entidades religiosas segundo Critérios Gerais para a política de atendimento à infância e adolescência**

Entidades	Categorias de Análise				
	Gestão e Recursos Humanos	Atendimento Sócio-educativo	Controle social	Compatibilidade com objetivos da Política	Direitos fundamentais da criança e do adolescente
Assistência Social Nossa Senhora da Glória – Escola Menino Jesus	I	S	I	I	I
Pastoral do Menor	S	S	S	S	I
Sociedade São Vicente de Paulo	I	S	I	I	I
Instituto Profissional Dom Orione	I	S	S	S	I
Lar Fabiano de Cristo	S	S	S	S	S
Instituto Maria	S	S	S	S	S
Creche Comunitária Antônio e Maria Geny	S	S	S	S	S
Associação Espírita Paz e Amor	I	I	I	I	I
Lar Espírita de Laura	S	S	S	S	S
Associação Missionária Educacional e Beneficente – AMEB	S	I	S	S	I
Associação Beneficente Água Viva – ASBAVI	I	I	I	I	I
Associação Ministério Galera de Cristo	S	I	I	I	I
Associação Metodista de Ação Social – AMAS/Monte Castelo	I	I	S	I	I
Associação Beneficente Evangélica – ABE	I	I	S	I	I

Legenda: S – Satisfatório I – Insatisfatório

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.



Com relação à qualificação geral de cada entidade segundo sua vinculação religiosa, obtém-se a seguinte configuração:

**Quadro 4 – Qualificação geral das entidades religiosas por vinculação religiosa segundo Critérios Gerais**

<b>Entidades</b>	<b>Vinculação religiosa</b>	<b>Qualificação</b>
Assistência Social Nossa Senhora da Glória – Escola Menino Jesus	Católica	I
Pastoral do Menor	Católica	S
Sociedade São Vicente de Paulo	Católica	I
Instituto Profissional Dom Orione	Católica	I
Lar Fabiano de Cristo	Espírita	S
Instituto Maria	Espírita	S
Creche Comunitária Antônio e Maria Geny	Espírita	S
Associação Espírita Paz e Amor	Espírita	I
Lar Espírita de Laura	Espírita	S
Associação Missionária Educacional e Beneficente – AMEB	Evangélica	I
Associação Beneficente Água Viva – ASBAVI	Evangélica	I
Associação Ministério Galera de Cristo	Evangélica	I
Associação Metodista de Ação Social – AMAS/Monte Castelo	Evangélica	I
Associação Beneficente Evangélica – ABE	Evangélica	I

Legenda: S – Satisfatório I – Insatisfatório

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

Deste modo, temos que as entidades religiosas de atendimento à criança e adolescente em Juiz de Fora se comportam de maneira **insatisfatória** em relação aos Indicadores de Qualidade da política de atendimento a infância e adolescência, haja vista que somente 5 (35%) entidades cumpriram mais de 70% dos itens pesquisados.

Se analisarmos as entidades segundo sua participação na política de atendimento à infância e adolescência, conforme quadro 2, verificamos que: todas

as entidades “satisfatórias” estão registradas no CMDCA. No entanto, há também outras 3 registradas no Conselho que estão insatisfatórias. Destas, 2 possuem parceria com o Poder Público: uma com a SPS, através do projeto “Arte nos bairros” e a outra com a AMAC, através de recebimento de alimento. Todas as entidades que não estão registradas no CMDCA estão “insatisfatórias”, sendo que 2 delas possuem inscrição no CMAS.

## Eixo 2 – Critérios Específicos por Regime de Atendimento

Conforme apresentado no início deste capítulo, as entidades religiosas oferecem atividades em 3 dos regimes de atendimento estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, foi necessário atentar para as particularidades de cada um desses regimes e estabelecer categorias, indicadores e descritores específicos de análise.

Segue abaixo, para melhor compreensão, um quadro deste eixo com as categoriais de análise.<sup>222</sup>

**Quadro 5 – Categorias de análise por regime de atendimento**

<b>Regimes de atendimento</b>	<b>Programas</b>	<b>Categorias de análise</b>
Regime de orientação e apoio sócio-familiar		Atendimento sócio-educativo desenvolvido pela entidade
Regime de apoio sócio-educativo em meio aberto	Programas destinados a crianças de zero a 5 anos e 11 meses de idade	Direito fundamental da criança e do adolescente
	Programa destinado às crianças e adolescentes na faixa etária de sete a dezoito anos de idade	
	Programa de iniciação, formação profissional e/ou colocação no mercado de	

<sup>222</sup> Para melhor visualização dos descritores das categorias, cf. anexo 4.

	trabalho	
Regime de Abrigo		Ambiente e Infra-estrutura
		Atendimento Sócio - educativo
		Direitos Fundamentais
		Controle Público do Abrigo

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

## 1 – REGIME DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR

### A – Categoria “Atendimento sócio-educativo desenvolvido pela entidade”

“O estabelecimento de critérios claros, sistematizados, de admissibilidade e permanência, priorizando a promoção da família para que ela possa oferecer condições de desenvolvimento às crianças e/ou adolescentes” é uma das diretrizes a ser observada pelas entidades para o trabalho de Orientação e Apoio Sócio-familiar, conforme indica a Resolução nº 07/01 CMDCA/JF, no artigo 1º, inciso I.

Segundo os dados pesquisados, as entidades que desenvolvem este regime de atendimento não possuem tais critérios que favoreçam a promoção da família. Isto porque, na maioria das entidades de atendimento, o trabalho dirigido às famílias é mais pontual, voltado à auxílios eventuais. Observamos também que essa ação coloca-se como uma extensão do trabalho da igreja. Em uma entidade evangélica, por exemplo, o ministério de ação social da igreja na qual a entidade vincula-se foi incorporado pela associação da mesma forma que era desenvolvido na igreja, inclusive com as mesmas pessoas que executam as atividades.

Com a criação da AMAS não justificava a gente ficar com o ministério de ação social. Poxa, dois, duas áreas, uma pessoa jurídica, consolidada, organizada, e um ministério de ação social que as finalidades de ambos era o social; então não fazia sentido a gente ficar com esse ministério fora da AMAS. Mas, infelizmente ele permaneceu ali por um bom tempo, assim coisa de um ano e meio, dois anos. Dois órgãos distintos. Então quando eu assumi a direção, eu fiz questão de unificar isso. A gente precisava de mão-de-obra aqui pra tocar essa estrutura que nós montamos, e aqui a gente tinha a mão de obra, mas não tinha a organização. Então, vamos fundir isso, o nosso, a gente tá com um corpo mais fortalecido podendo atuar de uma forma bem mais compacta, né. Então fizemos essa fusão. Hoje nós temos essa 2ª área que deixou de

levar essa nomenclatura ministério de ação social e recebe simplesmente esse nome de ação social.<sup>223</sup>

Em outra entidade também de vinculação evangélica, a assistência às famílias funciona de forma semelhante. Esta ação é desenvolvida por um órgão da igreja<sup>224</sup> e incorporado como atividade da entidade. Isto se dá também pelo fato da entidade ter sua sede no mesmo endereço da igreja.

Aqui na sede há uma triagem né, a pessoa vem pedindo uma ajuda, vem pedir uma cesta, pedir um remédio, a gente faz uma sondagem né, se necessário até ir na casa da pessoa pra ver o que realmente ela precisa aí já é, há um critério maior por que você receber gente na sede aqui em São Mateus de todas as partes da cidade.<sup>225</sup>

Em relação ao estabelecimento de critérios de seleção dos usuários para o atendimento, um dirigente de entidade espírita foi muito contundente:

Minha mulher é Assistente Social, eu digo a você o seguinte, eu assim, quem bate nas nossas portas embora minha formação seja técnica, antes de ser técnica ela é humana, então eu digo para você o seguinte, a gente não tem muita preocupação né? (...) Quem precisa das atividades, sou eu quem vou dizer quantos salários você tem, quantas pessoas são ativas, quanto a sua luz e parará, igual vocês fazem? Eu acho que é inerente à profissão de vocês, mas numa atividade elaborativa diferente da nossa, (pausa) a nossa atividade na realidade a gente tá, a gente faz o que Jesus nos ensinou: amor ao próximo e caridade independente de credo, de cor, de raça, de poder econômico de renda familiar né (pausa). Olha eles [critérios] são válidos. Válidos numa atividade elaborativa, a nossa instituição é religiosa!<sup>226</sup>

Como pudemos verificar em relação ao trabalho voltado ao grupo familiar, ele ainda está baseado em práticas assistencialistas, descontínuas, sem critérios relacionados à emancipação desta família. Assim, contraria-se a própria diretriz da política que afirma que “os programas de renda ou doação de bens devem ser um

<sup>223</sup> Sidney Carvalho de Oliveira, Administrador, Presidente da Associação Metodista de Ação Social – Monte Castelo. Entrevista concedida no dia 12 de dezembro de 2006.

<sup>224</sup> Esta entidade é vinculada a Igreja Presbiteriana do Brasil, cuja ação social realizada nas igrejas filiadas é de responsabilidade do órgão denominado “Junta Diaconal”.

<sup>225</sup> Marco Antônio Barbosa, Engenheiro civil, Presidente da Associação Beneficente Evangélica. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

<sup>226</sup> Marcos Alfredo Pimentel, Médico, Diretor de Ação Social da Associação Espírita Paz e Amor. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.

recurso emancipatório à cidadania e não um exercício de subserviência a uma ação assistencialista”<sup>227</sup>.

Tendo em vista que este tipo de ação ainda permeia o campo de trabalho com famílias empobrecidas, os formuladores da política também têm consciência que uma mudança de paradigma neste campo dar-se-á em longo prazo. Pois como consta no artigo 9º da Resolução nº 08/01 do CMDCA/JF “as práticas assistencialistas devem ser progressivamente superadas, sendo substituídas por praticas educativas que tenha o grupo familiar como sujeito do processo”.

No quadro seguinte podemos visualizar a configuração das entidades que atendem em Regime de Orientação e Apoio Sócio-familiar segundo conforme os critérios estabelecidos para este regime.

**Quadro 6 – Qualificação das entidades religiosas em Regime de Orientação e Apoio Sócio-familiar segundo Critérios específicos por regime de atendimento**

Entidades	Categorias de Análise
	Atendimento Familiar
Assistência Social Nossa Senhora da Glória – Escola Menino Jesus	I
Sociedade São Vicente de Paulo	S
Associação Espírita Paz e Amor	I
Associação Metodista de Ação Social – AMAS/Monte Castelo	I
Associação Beneficente Evangélica – ABE	I

Legenda: S – Satisfatório I – Insatisfatório

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

## 2 – REGIME DE APOIO SÓCIO-EDUCATIVO EM MEIO ABERTO

Este regime de atendimento é composto por 3 programas: 1- Programas destinados a crianças de zero a 5 anos e 11 meses de idade, 2- Programas destinado às crianças e adolescentes na faixa etária de sete a dezoito anos de

<sup>227</sup> Resolução nº 08/01 CMDCA/JF (que define diretrizes para a Política dirigida ao grupo familiar), art. 1, inciso 1, parágrafo 9º.

idade, 3- Programas de iniciação, formação profissional e/ou colocação no mercado de trabalho. Em nossa pesquisa consideramos a categoria “Direito fundamental da criança e do adolescente” como comum aos três programas.

Atendem neste regime 11 entidades, das quais 8 desenvolvem exclusivamente um desses programas.

### **2.1 – Programas destinados a crianças de zero a 5 anos e 11 meses de idade**

A Resolução nº 09/01 CMDCA/JF estabelece que para programas destinados a crianças de zero a 5 anos e 11 meses de idade, devem fornecer quatro refeições diárias às crianças atendidas em horário integral.

Das 4 entidades que desenvolvem este programa, 3 atendem em horário integral, porém somente 2 cumpriram este quesito.

### **2.2 – Programa destinado às crianças e adolescentes na faixa etária de sete a dezoito anos de idade:**

Conforme indica a Resolução nº 09/01 CMDCA/JF, ficam estabelecidas as seguintes medidas para este programa:

*I - a priorização e apoio à escolarização dos destinatários dos serviços, com acompanhamento da vida escolar da criança e do adolescente, em estreita relação com a escola e o oferecimento de serviços que visem potencializar a aprendizagem do educando;*

*II - a existência de serviços, além do reforço escolar, que priorizam os demais aspectos da formação humana, como atividades culturais, artísticas, esportivas, centradas no desenvolvimento físico, emocional e político dos educandos.*

Neste programa verificou-se como deficitário o indicador “escolarização”. Nas entidades que desenvolvem as atividades de reforço escolar foi possível verificar uma descontinuidade das ações desenvolvidas com a vida escolar do assistido, principalmente quando são executados por voluntários.

### **2.3 – Programa de iniciação, formação profissional e/ou colocação no mercado de trabalho**

Como indica a Resolução nº 09/01 CMDCA/JF para este programa, destacamos as seguintes medidas:

*I – o estudo de reais possibilidades de inserção no mercado de trabalho, com o oferecimento de capacitação adequada sem discriminação de qualquer natureza;*

*II – o acompanhamento junto ao empregador da vida profissional do adolescente, durante um período mínimo de seis meses, não negligenciando em nenhuma hipótese os direitos trabalhistas garantidos legalmente;*

As atividades oferecidas pelas entidades religiosas neste programa são em sua maioria cursos e oficinas. Contudo, sem a existência de um estudo das reais possibilidades de inserção no mercado de trabalho além do não acompanhamento junto ao empregador da vida profissional do adolescente, conforme indicam as diretrizes acima.

Além do não cumprimento das medidas sinalizadas acima, questiona-se que tipo de capacitação é oferecido aos adolescentes, pois em sua maioria são cursos genéricos: cabeleireiro, manicure, artesanato e, oferecidos por voluntários.

Em apenas uma entidade isto não ocorre tendo em vista o oferecimento do curso em parceria com a UFJF. No entanto, mais em caráter sócio-educativo do que profissionalizante.

A seguir, apresenta-se a qualificação das entidades religiosas que atendem em Regime de Apoio Sócio-educativo em Meio Aberto.

**Quadro 7 – Qualificação das entidades religiosas em Regime de Apoio Sócio-educativo em Meio Aberto segundo Critérios específicos por regime de atendimento**

Entidades	Categorias de Análise		
	Programas 0 a 6 anos	Programas 7 a 18 anos	Programas Formação profissional ou colocação no mercado trabalho
	Direitos Fundamentais	Direitos Fundamentais	Direitos Fundamentais
Assistência Social Nossa Senhora da Glória – Escola Menino Jesus	I		

Instituto Maria	S		
Creche Comunitária Antônio e Maria Geny	S		
Associação Metodista de Ação Social – AMAS/Monte Castelo		I	I
Associação Beneficente Evangélica – ABE	I		
Pastoral do Menor		S	
Instituto Profissional Dom Orione		S	
Lar Fabiano de Cristo		S	
Associação Missionária Educacional e Beneficente – AMEB		S	I
Associação Beneficente Água Viva – ASBAVI		I	
Associação Ministério Galera de Cristo		I	I

Legenda: S – Satisfatório I – Insatisfatório

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

## 2 – REGIME DE ABRIGO

Conforme indica a Resolução nº 15/06 para este Regime de atendimento, destacamos os seguintes artigos:

*Art. 4º. Atender no máximo 35 crianças e/ou adolescentes nos abrigos, de acordo com sua capacidade de atendimento (...);*

*Art. 10. Manter um ambiente humanizado, possuindo banheiros, cozinha, dormitórios, quintal, sala de estudos em condições de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;*

*Art. 13. Promover todas as condições básicas para o desenvolvimento afetivo, cognitivo, social e físico das crianças e adolescentes abrigadas (alimentação, vestuário, assistência médica, odontológica, terapêutica, farmacêutica, atendimentos especializados, qualificação profissional);*

*Art. 16. Garantir assistência religiosa às crianças e adolescentes que o demandarem, de acordo com suas crenças.*

*Art. 17. Estabelecer uma relação sistemática e formal com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos tutelares, Juizado da*



*Infância e adolescência, de acordo com os limites de competência de cada um e cumprindo as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente.*

*Art. 20. Manter em cada abrigo uma equipe técnica com carga horária mínima de 20 horas semanais para cada profissional, nas áreas de serviço social, psicologia e pedagogia, ou profissional de normal superior.*

Este regime apresentou-se satisfatoriamente tendo em vista que o único abrigo pesquisado apresentou dificuldades somente no quesito carga horária da equipe técnica.

**Quadro 8 – Qualificação das entidades religiosas em Regime de Abrigo segundo Critérios Específicos por regime de atendimento**

Entidade	Categorias de Análise			
	Ambiente e Infra-estrutura	Atendimento Sócio - educativo	Direitos Fundamentais	Controle público do abrigo
Lar Espírita de Laura	S	I	S	S

Legenda: S – Satisfatório

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

Particularizando cada entidade de atendimento no eixo “Critérios específicos por regime de atendimento” observamos o seguinte comportamento:

**Quadro 9 – Qualificação Geral das Entidades religiosas segundo Critérios específicos por regime de atendimento**

Entidades	Vinculação religiosa	Qualificação
Assistência Social Nossa Senhora da Glória – Escola Menino Jesus	Católica	I
Pastoral do Menor	Católica	S
Sociedade São Vicente de Paulo	Católica	S
Instituto Profissional Dom Orione	Católica	S
Lar Fabiano de Cristo	Espírita	S

Instituto Maria	Espírita	S
Creche Comunitária Antônio e Maria Geny	Espírita	S
Associação Espírita Paz e Amor	Espírita	I
Lar Espírita de Laura	Espírita	S
Associação Missionária Educacional e Beneficente – AMEB	Evangélica	I
Associação Beneficente Água Viva – ASBAVI	Evangélica	I
Associação Ministério Galera de Cristo	Evangélica	I
Associação Metodista de Ação Social – AMAS/Monte Castelo	Evangélica	I
Associação Beneficente Evangélica – ABE	Evangélica	I

Legenda: S – Satisfatório I – Insatisfatório

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

Observamos que as entidades de atendimento neste eixo também se comportaram de modo insatisfatório, visto que apenas 7 (50%) das entidades preencheram mais de 70% dos quesitos avaliados. Destas, 6 estão registradas no CMDCA. Destaca-se que das 7 “insatisfatórias”, 5 não estão registradas no CMDCA.

A partir da qualificação das entidades em S e I, utilizamos a mesma lógica descrita para análise dos eixos, para qualificarmos a participação destas em relação à Política de Atendimento à Infância e Adolescência.

Assim, com relação à qualificação geral de cada entidade em relação à política municipal verificamos a seguinte configuração:

**Quadro 10 – Qualificação Geral das entidades religiosas em relação à participação na Política de Atendimento à Infância e Adolescência em Juiz de Fora**

Entidades	Vinculação religiosa	Eixos de Análise		Qualificação Geral
		Indicadores de qualidade	Critérios específicos por regime de atendimento	
Assistência Social Nossa Senhora da Glória – Escola Menino Jesus	Católica	I	I	I

Pastoral do Menor	Católica	S	S	S
Sociedade São Vicente de Paulo	Católica	I	S	I
Instituto Profissional Dom Orione	Católica	I	S	I
Lar Fabiano de Cristo	Espírita	S	S	S
Instituto Maria	Espírita	S	S	S
Creche Comunitária Antônio e Maria Geny	Espírita	S	S	S
Associação Espírita Paz e Amor	Espírita	I	I	I
Lar Espírita de Laura	Espírita	S	S	S
Associação Missionária Educacional e Beneficente – AMEB	Evangélica	I	I	I
Associação Beneficente Água Viva – ASBAVI	Evangélica	I	I	I
Associação Ministério Galera de Cristo	Evangélica	I	I	I
Associação Metodista de Ação Social – AMAS/Monte Castelo	Evangélica	I	I	I
Associação Beneficente Evangélica – ABE	Evangélica	I	I	I

Legenda: S – Satisfatório I – Insatisfatório

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

Constatamos que as entidades religiosas de atendimento apresentam um comportamento **insatisfatório** na Política de Atendimento à Infância e Adolescência em Juiz de Fora, pois, (9) 75% entidades pesquisadas apresentaram índices insatisfatórios nos eixos de análise, sendo que 7 (50%) delas apresentaram-se insatisfatórias nos 2 eixos. Analisando particularmente as entidades insatisfatórias percebemos que: 4 possuem vinculação com o CMDCA/JF; 4 estabelecem parcerias com o Poder Público municipal sendo 2 com a Secretaria de Política Social por meio do Projeto “Arte nos bairros” e 2 com a AMAC, através do Programa de cesta básica e de recebimento de alimento.

Das 05 (35%) entidades que apresentaram comportamento satisfatório, todas estão registradas no Conselho.

Se analisarmos por vinculação religiosa, verificamos que as entidades espíritas são as que se comportam de maneira satisfatória, pois 80% dessas entidades atenderam aos quesitos analisados nos eixos desta pesquisa; somente

50% das entidades católicas se comportaram de maneira satisfatória; e todas as entidades evangélicas comportam-se insatisfatoriamente.

Tendo em vista que as entidades religiosas encontram-se inadequadas em relação aos critérios da política de atendimento à infância e adolescência estabelecidos pelo CMDCA e conseqüentemente aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, a pesquisa buscou verificar se o ideário religioso tem relação com essa inadequação. Verificou-se então, quais as motivações das entidades para atenderem o público infanto-juvenil, quais os objetivos com a prestação desse atendimento e quais os valores que guiam a instituição e conduzem suas ações. Em algumas entrevistas foi possível também verificar a concepção de serviço e de usuário. As perguntas formuladas foram abertas, necessitando por isso, categorização.

Com relação à motivação chegamos as seguintes respostas: 43% (6) das entidades relataram como motivação para atuarem na área da infância e adolescência a situação social dos usuários e nestes casos estão incluídas respostas como: “situação social, que infelizmente já existia né, crianças abandonadas, crianças órfãs”, “situação do menino de rua”, “necessidades das mães que precisavam trabalhar e não tinham onde deixar os filhos”. Esta primeira situação foi categorizada como Situação Social.

Em 21% (3) das entidades a motivação está baseada no ideário religioso<sup>228</sup>. Neste caso destacam-se os seguintes depoimentos:

As pessoas começaram a perceber que o evangelho precisa, tem que ser dessas paredes pra fora. Não simplesmente dentro da igreja. A igreja é um lugar onde você se abastecer, espiritualmente, e ir lá pra fora, porque lá fora que nós temos os problemas, e é lá que a gente tem que ir e ajudar aqueles que estão necessitados, porque dentro da igreja são poucos os que passam necessidade, e os que passam são prontamente atendidos. Mas lá fora não.<sup>229</sup>

Partiu muito da visão da Aline. A Aline tem muito uma visão missionária. É (pausa) quando reativou as atividades da AMEB, ela queria casar a atividade missionária com a atividade de ação social, o que foi um ensinamento dado na 1ª Igreja [Presbiteriana de Juiz

---

<sup>228</sup> É bom explicitar que tratando-se de entidades religiosas, é muito provável que a motivação tenha relação com a questão religiosa. Entretanto, aqui optamos por diferenciar as respostas e categorizar como ideário religioso quando este apareceu de forma explícita na fala do entrevistado, ou seja, quando a motivação apresentou uma relação direta com a crença religiosa.

<sup>229</sup> Sidney Carvalho de Oliveira, Administrador, Presidente da Associação Metodista de Ação Social – Monte Castelo. Entrevista concedida no dia 12 de dezembro de 2006.

de Fora] e sei que na 4ª é assim também, essa mesma visão (pausa) do Evangelho Integral, eu sempre fui muito adepto dessa visão. Então o que, essa idéia de um evangelho integral, de que não fosse só a assistencial espiritual, mas a assistência espiritual casada com a assistência social.<sup>230</sup>

Começou com uma obra de caridade, a princípio como orfanato pra cuidar dessas crianças, depois passou para uma creche escola e hoje ele é uma empresa, organizado como uma empresa mesmo do terceiro setor e é creche escola em regime sócio-educativo.<sup>231</sup>

Outra possibilidade é o sonho de um fundador da instituição, ficando categorizada como Sonho Pessoal com 15%. Na categoria outros (21%) apareceram mudança de bairro, falta de motivação dos jovens e envolvimento com a sociedade.

**Tab. 5 – Entidades religiosas e Motivação para atendimento**

Motivos	Católicas	Espíritas	Evangélicas	Total	
				n	%
Outros		1	2	3	21%
Situação social	3	3		6	43%
Sonho pessoal		1	1	2	15%
Ideário Religioso	1		2	3	21%
<b>Total</b>				<b>14</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

Tão importante quanto obter essas repostas era saber se o ideário religioso estava presente nos objetivos, bem como nos próprios valores que guiam a instituição e como se refletia no serviço prestado.

Quanto aos objetivos da entidade destacam-se: ajuda (36%), formação do caráter (14%) garantia de direito (14%), estudo da doutrina (7%).

Nas entidades que apresentaram a ajuda como motivação para a atuação com crianças e adolescentes, em quase todos os casos ela está presente nas entidades que oferecem assistência material às famílias e vem acrescida do estigma do usuário como carente, como podemos observar nas declarações a seguir:

<sup>230</sup> Marcos Paulo Vieira, Pastor, Diretor presidente da Associação Missionária Educacional Evangélica. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<sup>231</sup> Ana Cristina, Graduanda em administração, Gerente Administrativo do Instituto Maria. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

Essa é a nossa proposta. Amparar realmente essas crianças e adolescentes carentes e os idosos. Um trabalho todo voltado às famílias, atendendo aos segmentos dentro da família.<sup>232</sup>

(...) disponibilizando o que você tem, de conhecimento, de recursos, recurso que eu digo não é só financeiro não, todos os recursos para uma comunidade, as pessoas mais carentes né.<sup>233</sup>

Em outra entidade, a ajuda guarda relação estreita com a conversão da pessoa à religião. Neste sentido a ajuda pode ser uma “porta de entrada” para trabalhar o lado religioso do usuário. Novamente voltamos à idéia de proselitismo religioso.

O objetivo básico, que tá na mente de todo mundo é primeiramente de ajudar. Ajudar de alguma forma. Então, nós estamos traçando, é, as seguintes diretrizes pra que essa ajuda aconteça. Primeiro, é, suprir as necessidades básicas. A gente parte desse princípio. A gente visualiza que é inadmissível, palavra forte mais é, você querer falar pra uma pessoa que tá lá no mundo passando dificuldade, é, viciado, sem ter abrigo, nem nada, querer falar do Evangelho pra pessoa, se primeiramente se ela tá com fome, se ela tá com frio, se ela tá com medo. Então são nesses, primei, o enfoque, o primeiro enfoque é: vamos suprir a necessidade básica. Depois se, a pessoas se interessar, a gente começa a fazer um trabalho no âmbito mais religioso, espiritual pra ajudar, pra mostrar pras pessoas que ela pode mudar de vida se ela quiser. Se ela quiser (ênfase). E a gente não força nada. Nós ajudamos as pessoas sem que elas tenham compromisso, sem que elas tenham que freqüentar a igreja.<sup>234</sup>

Em outro momento o mesmo entrevistado complementa essa relação da assistência material e assistência espiritual.

A gente entende que isso é uma conseqüência. A pessoa ao ser ajudada nas suas necessidades básicas, elas vão começar perceber “pô, que povo é esse que ajuda de boa vontade, todo mundo voluntário, não me cobra nada por isso?” Aí, é através dessa afinidade, desse prazer em se ajudar, elas, muitas se achegam a nós pra tentar esse outra ajuda que é na parte religiosa, espiritual.<sup>235</sup>

<sup>232</sup> Regina Célia de Paula, Administradora, graduanda em Pedagogia, Supervisora do Lar Fabiano de Cristo. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<sup>233</sup> Marco Antônio Barbosa, Engenheiro civil, Presidente da Associação Beneficente Evangélica. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

<sup>234</sup> Sidney Carvalho de Oliveira, Administrador, Presidente da Associação Metodista de Ação Social – Monte Castelo. Entrevista concedida no dia 12 de dezembro de 2006.

<sup>235</sup> Sidney Carvalho de Oliveira, Administrador, Presidente da Associação Metodista de Ação Social – Monte Castelo. Entrevista concedida no dia 12 de dezembro de 2006.

A garantia dos direitos com vistas à cidadania apareceu em 14% (2) das entidades. Em uma delas, ela apareceu de forma explícita e em outra de forma implícita conforme depoimentos abaixo:

É trabalhar a questão da situação da criança e adolescente empobrecido, tá? Garantir a eles os seus direitos para que eles se tornem plenos cidadãos. Então o objetivo maior é esse: é a cidadania deles. Que eles sejam realmente protagonistas<sup>236</sup>

Então a missão do Lar de Laura é o que? é que a gente possa encaminhar as crianças pra que elas possam ser adotadas. Ou então fazer um trabalho até delas retornarem a família biológica.<sup>237</sup>

A formação do caráter das crianças e adolescentes representa 14% dos índices de respostas. Juntamente com Transformação, Melhorar a qualidade de vida e Promoção e assistência (com 7% cada), os objetivos das entidades mantêm relação direta e clara com a questão religiosa.

No estatuto da AMEB reza isso: que é uma instituição que visa à formação do caráter da criança a partir da educação. Então esse é o objetivo maior nosso, a missão da casa da AMEB é: através da educação, seja da educação fundamental, básica, escolar, ou também, inclusive da educação religiosa, espiritual, formar o caráter dessas crianças. Transmitir valores, conceitos, auxiliar na formação delas e no caráter delas. Com os adolescentes é a mesma coisa.<sup>238</sup>

Então a Galera de Cristo surgiu nessa proposta: de apresentar um novo horizonte, uma outra cidade por detrás do muro, que é viver bem, mas tendo como sol a luz do evangelho. Por isso que surgiu a Galera de Cristo, apresentar pra outras pessoas a transformação através da Palavra.<sup>239</sup>

Em outra entidade o objetivo primordial é o estudo da doutrina, seguido do apoio material, quando necessário.

Ela é uma entidade sem fins lucrativos e filantrópica e tem o objetivo de estudar a doutrina espírita e divulgar a doutrina espírita e a parte

<sup>236</sup> Élia de Oliveira Melo, Pedagoga, Filósofa e Teóloga, Coordenadora Diocesana da Pastoral do Menor. Entrevista concedida no dia 15 de dezembro de 2006.

<sup>237</sup> Maria do Carmo Ribeiro, Presidente e Fundadora do Lar Espírita de Laura. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

<sup>238</sup> Marcos Paulo Vieira, Pastor, Diretor presidente da Associação Missionária Educacional Evangélica. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<sup>239</sup> Jefferson da Silva Januário, Rapper, Presidente da Associação Ministério Galera de Cristo. Entrevista concedida no dia 10 de janeiro de 2007.

social né, e evangelização das crianças, dos adultos né, e levar também o apoio, apoio moral e o material quando necessário.<sup>240</sup>

**Tab. 6 – Entidades religiosas e Objetivos com a prestação do serviço**

Objetivos	Católicas	Espíritas	Evangélicas	Total	
				n	%
Ajuda	2		3	5	36%
Estudar a doutrina e assistência material		1		1	7%
Formação do caráter	1		1	2	14%
Garantir direitos	1	1		2	14%
Melhorar a qualidade de vida		1		1	7%
Promoção e assistência	1			1	7%
Sociabilização das crianças		1		1	7%
Transformação			1	1	7%
<b>Total</b>				14	100%

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

Em relação aos valores que orientam as ações das entidades religiosas, 43% dizem respeito aos valores cristãos, 14% a caridade, 14% a moral, e com 7% cada aparecem as demais respostas: justiça e solidariedade; transformação; vida; e dignidade, sinceridade, lealdade.

A maior incidência de respostas (valores cristãos), está presente nas entidades católicas, espíritas e evangélicas, haja vista que esses credos religiosos são adeptos ao cristianismo.

São valores cristãos né, basicamente são aquilo que o Cristianismo passa pra gente, de, de ajudar o próximo, quem que é o próximo? O próximo é aquele que necessita de ajuda.<sup>241</sup>

Os ensinamentos de Jesus né, os valores espirituais, amar a Deus sobre todas as coisas e o próximo como a si mesma.<sup>242</sup>

<sup>240</sup> Linaura Pontes da Silva, Professora, Presidente da Associação Espírita Paz e Amor. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.

<sup>241</sup> Marco Antônio Barbosa, Engenheiro civil, Presidente da Associação Beneficente Evangélica. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

<sup>242</sup> Linaura Pontes da Silva, Professora, Presidente da Associação Espírita Paz e Amor. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.



A caridade somente não aparece, de forma explícita, nas entidades evangélicas, como já abordado no capítulo 2.

Os valores são esses, os valores humanos, cristãos, os valores da vida do respeito às pessoas, da formação, e o valor é a vida, a caridade, lema do nosso fundador é caridade né, no sentido amplo da palavra, e os valores são humanos, cristãos, da pessoa humana mesmo, vida, da solidariedade, são os valores principais né.<sup>243</sup>

A nossa atividade na realidade a gente faz o que Jesus no ensinou amor ao próximo e caridade independente de credo, de cor, de raça, de poder econômico de renda familiar né.<sup>244</sup>

A moral é destacada como valor apenas em entidades espíritas.

Os valores que eu já acabei de falar que assim é, a gente trabalhar o lado moral, é, o lado religioso porque aqui eles são evangelizados dentro da doutrina espírita. Depois que sai daqui é diferente, mas aqui dentro eles recebem a doutrina que a gente professa né, que é o espiritismo. (pausa) Porque, é, os valores que a gente tem que mostrar pra eles. Porque se eles não tiverem alguma coisa pra acreditar, se eles não tiver uma bandeira, de alguma coisa que, que ajude eles no caminhar da vida, como que eles vão sobreviver?<sup>245</sup>

É, a gente enfoca muito a questão moral. Sabe, a promoção deles enquanto pessoa. Não apenas o lado material. A busca realmente de amanhã serem pessoas melhores.<sup>246</sup>

A justiça e a solidariedade estão presentes na mesma entidade que objetiva a garantia dos direitos dos usuários atendidos. No entanto, a entrevistada destaca também a mística<sup>247</sup> como uma valor de orienta a instituição.

---

<sup>243</sup> João D Bona, Padre, Diretor do Instituto Profissional Dom Orione. Entrevista concedida no dia 21 de dezembro de 2006.

<sup>244</sup> Marcos Alfredo Pimentel, Médico, Diretor de Ação Social da Associação Espírita Paz e Amor. Entrevista concedida no dia 19 de janeiro de 2007.

<sup>245</sup> Maria do Carmo Ribeiro, Presidente e Fundadora do Lar Espírita de Laura. Entrevista concedida no dia 22 de dezembro de 2006.

<sup>246</sup> Regina Célia de Paula, Administradora, graduanda em Pedagogia, Supervisora do Lar Fabiano de Cristo. Entrevista concedida no dia 29 de novembro de 2006.

<sup>247</sup> “A mística é o modo de ser e de agir que faz com que o agente se sinta envolvido constantemente com uma causa que é essencial, um motivo que impulsiona a ação, a vida... A mística da Pastoral do Menor é esse motivo que responde à pergunta: ‘Por que faço aquilo que faço?’ É através de sua mística que a Pastoral do Menor se manifesta como presença da Igreja na defesa da vida. Essa aproximação torna a presença da Graça Libertadora algo concreto, histórico. É o lado divino presente no mundo da desgraça para libertá-lo.” In: CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Projeto político da Pastoral do Menor**. 2005. p. 23.

Você vê no rosto da criança ou do adolescente o rosto do Cristo sofrido, né, daquele que deu a vida por todos nós e que nós hoje colocamos de lado. Essa é mística dela. Você vê sempre. E essa mística é que nos empurra ao trabalho e que nos prende não nos deixando soltar. Eu tô dizendo isso porque eu tô a 18 anos dentro da Pastoral do Menor. Há uma força, eu acho que é a força do Espírito que não deixa de que a gente se escape disso não (pausa). Segundo é a solidariedade que é a própria ação em si, o querer a justiça. É querer que cada criança e adolescente tenha direitos iguais dentro da sociedade né, que ela está.<sup>248</sup>

**Tab. 7 – Entidades religiosas e Valores que orientam as ações**

Valores	Católicas	Espíritas	Evangélicas	Total	
				n	%
Caridade	1	1		2	14%
Dignidade, sinceridade, lealdade		1		1	7%
Justiça e solidariedade	1			1	7%
Moral		2		2	14%
Transformação			1	1	7%
Valores cristãos	2	1	3	6	43%
Vida			1	1	7%
<b>Total</b>				<b>14</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa realizada com os dirigentes das entidades de atendimento durante os meses de novembro de 2006 a janeiro de 2007.

Como observamos nesta segunda parte da pesquisa com as entidades religiosas, podemos afirmar que há uma relação do ideário religioso com as inadequações das entidades. Se observarmos as 9 entidades que apresentaram-se “insatisfatórias” nos critérios e indicadores da política de atendimento à infância e adolescência vemos que elas são as entidades que apresentaram nas respostas a maior vinculação com a religião. Foram elas que apresentaram o ideário religioso como motivação para o atendimento, a ajuda como o objetivo principal da instituição e os valores cristãos como base para suas ações. Em relação aos valores, conforme índice das respostas, observamos que 71% das respostas relacionam-se aos cristãos, à caridade e à moral, contrários à perspectiva de efetivação de direitos sociais.

### 3.2 Pesquisa com os Conselheiros de direito

<sup>248</sup> Élia de Oliveira Melo, Pedagoga, Filósofa e Teóloga, Coordenadora Diocesana da Pastoral do Menor. Entrevista concedida no dia 15 de dezembro de 2006.

A pesquisa com os conselheiros dividiu-se em dois eixos: 1- Em relação a política para a infância e adolescência em Juiz de Fora e 2- Com relação às entidades religiosas de atendimento.

Em relação ao eixo 1 buscou-se verificar: Qual a avaliação dos conselheiros quanto a política? Qual a relação do CMDCA/JF com o Poder Público de Juiz de Fora para implementação desta política? E no eixo 2: Quais as providências do CMDCA/JF quanto ao não registro das entidades no Conselho e às irregularidades das que estão registradas? Qual a opinião dos conselheiros quanto às entidades religiosas: são diferenciadas em relação às laicas? O ideário religioso contribui para a inadequação aos critérios do CMDCA? Ele é compatível com a proposta cidadã do Estatuto da Criança e do Adolescente?

No momento de realização das entrevistas o CMDCA/JF passava por uma mudança na mesa diretora: a presidente, representante do governo, acabara de ser exonerada<sup>249</sup>, assumindo o então vice-presidente, representante da sociedade civil. Quando iniciamos a observação participante nas reuniões plenárias do Conselho ocorria a eleição para o cargo de vice-presidente (que ficou vacante), devendo ser ocupado obrigatoriamente por um conselheiro representante do governo. Neste processo foi eleita uma das conselheiras anteriormente escolhidas para a nossa pesquisa<sup>250</sup>. Deste modo, durante o período de realização das entrevistas, os três conselheiros entrevistados eram membros da mesa diretora do CMDCA/JF (presidente, vice-presidente e 2ª tesoureira), sendo dois representantes da sociedade civil e um do Poder Público.

Segue-se então uma apresentação dos entrevistados:

Lindomar Januário Silva, psicólogo com especialização em desenvolvimento humano; membro da Pastoral do Menor; secretário do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora; atuante no CMDCA/JF a 4 anos; atual coordenador do Instituto de Defesa da Criança e do Adolescente<sup>251</sup>; é presidente do CMDCA/JF na gestão atual (gestão 2006-2008).

---

<sup>249</sup> Esta conselheira assumia um cargo comissionado na AMAC e foi exonerada do cargo, sem explicação do motivo do mesmo.

<sup>250</sup> No momento que terminávamos a etapa da observação participante, acontecia o procedimento regimental de troca dos conselheiros efetivos da mesa diretora pelos suplentes. Como anteriormente, devido a substituição na presidência do Conselho, a vice-presidente, saiu do Conselho ocorrendo assim uma nova eleição.

<sup>251</sup> Programa desenvolvido em parceria com o Instituto Telemig Celular.

Cláudia Stumpf Nazareth, assistente social; iniciou a militância na área da infância e adolescência a partir do Fórum DEDICA no ano de 1995, presidiu o CMDCA/JF na gestão 1998-2000, coordenou o setor de convênios da Secretaria de Política Social da Prefeitura de Juiz de Fora entre os anos de 2001 e agosto de 2005, sendo, portanto, membro da Equipe de Monitoramento e Avaliação – EMA; participou do processo de discussão, articulação e implantação da política de abrigo da AMAC; atual coordenadora da ONG Pró-Juventude, 2ª tesoureira do CDMCA/Juiz de Fora na gestão atual (Gestão 2006-2008).

Márcia Regina Fonseca Moreira de Rezende, assistente social, coordenadora do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, membro da Equipe de Monitoramento e Avaliação – EMA, vice-presidente do CMDCA/JF.

Antes da apresentação da pesquisa empírica realizada com os conselheiros de direitos, torna-se importante uma breve apresentação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora – CMDCA/JF.

Este Conselho foi criado em 1992, através da Lei Municipal nº 8056/92. Constitui-se como órgão normativo, consultivo, deliberativo e controlador da Política de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente em todos os níveis.

Órgão autônomo, vinculado a Secretaria de Política Social da Prefeitura de Juiz de Fora, localiza-se, juntamente com outros Conselhos em espaço físico cedido pela prefeitura, no prédio da AMAC (onde também se situa a SPS)<sup>252</sup>. O Conselho dispõe de infra-estrutura básica ao seu funcionamento disponibilizado pelo Poder Público municipal: 1 secretária executiva, 1 secretária administrativa, computador, impressora e cotas de xerox, além de salas para reuniões em espaço compartilhado com os demais Conselhos.

O CMDCA/JF é órgão paritário, composto por 24 conselheiros, sendo 12 titulares e 12 suplentes. Conforme sua lei de criação, representam o Poder Público municipal no espaço do Conselho<sup>253</sup>: a Secretaria de Educação, a Secretaria de Saúde, a Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC, a Coordenadoria de

---

<sup>252</sup> Este espaço é a Casa dos Conselhos onde funcionam além do CMDCA, o Conselho Municipal de Valorização da População Negra, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal do Desporto, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de Fomento ao Crédito e à Geração de Emprego e Renda, Conselho Municipal de Defesa do Consumidor, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal da Adolescência, e o Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família.

<sup>253</sup> Lei 8056/92, Art. 10º.

Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente, a Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage – FUNALFA, e o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora – IPPLAN.

O Conselho possui uma dinâmica de reuniões plenárias quinzenais, além das reuniões das comissões internas, permanentes ou periódicas. As comissões permanentes são: Comissão de análise de projetos, Comissão de registro de entidades e inscrição de programas, Comissão de apoio aos conselhos tutelares, Comissão do FUMECAD, Comissão de política de atendimento, Comissão de medidas sócio-educativas e Comunicação e divulgação; e as periódicas são: Comissão de normas e relatorias, instituída durante a organização da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; e Comissão de processo de escolha de conselheiro tutelar, a cada três anos.

Segue abaixo a análise da pesquisa empírica, realizada com os conselheiros, apresentada segundo os pontos trabalhados na entrevista.

### **1- Política de Atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora**

Quando indagados sobre a política para a infância e adolescência em Juiz de Fora os conselheiros destacaram a existência de uma boa estrutura da política composta por diversos serviços, programas e projetos, além da instalação dos Conselhos de direito e tutelares. No entanto, uma conselheira colocou que embora a área de proteção (políticas básicas e assistenciais) esteja estruturada, a política ainda carece na questão da organização e comunicação da rede de atendimento e nas políticas de aplicação de medidas sócio-educativas.

Em relação a esta última, a conselheira afirma que há falhas nesta área necessitando de um processo de descentralização como aconteceu com a Liberdade Assistida<sup>254</sup>. A medida de prestação de serviço à comunidade, por exemplo, ainda está sendo executada pelo Poder Judiciário (que não é órgão executor). Importante ressaltar que uma das entidades que compõe a amostra desta pesquisa disponibiliza este serviço sempre que “solicitado pela juíza”. As medidas de semi-liberdade e internação têm funcionado numa ação compartilhada do Estado

---

<sup>254</sup> Até 2005 a Liberdade Assistida era executada pelo Judiciário e passou a ser executada pelo Poder Público através da AMAC.

com uma Organização Não Governamental, o Pólo de Execução de Medidas Sócio-Educativas – PEMSE<sup>255</sup>.

Embora a existência de lacunas, o presidente do CMDCA/JF destacou que a política executada em Juiz de Fora está avançada em relação ao estado de Minas Gerais, principalmente na questão da implementação de Conselhos de direito e tutelares. Segundo o entrevistado, “cerca de 27% dos municípios não têm Conselho de direito e cerca de 31% não têm Conselho tutelar. E esse número ele é maior na zona da mata. É a nossa região que detém o maior número de municípios que não tem Conselho de direito e tutelar”.

Entretanto, ele destaca que “ter Conselho de direito e tutelar não é garantia da efetivação da política de atendimento à criança e ao adolescente” e que esta política em Juiz de Fora ainda deixa a desejar em relação ao que o Estatuto preconiza.

Juiz de Fora está muito bem comparado a Minas, tá muito bem na questão da política de atendimento a criança e ao adolescente, jurídico-legalmente, quer dizer, como está instituído o Conselho, como ele tá trabalhando, a sua dinâmica, ele se encontra muito bem, mas em relação ao que o Estatuto propõe ele se encontra aquém de fato daquilo que deveria ser.<sup>256</sup>

## **2- Interlocução do CMDCA/JF com o Poder Público em Juiz de Fora**

Os conselheiros demonstraram boa percepção do que é o Conselho de direito, isto é, espaço de correlação de forças, de projetos políticos em disputa. Fato que pôde ser observado quando foram questionados sobre a relação estabelecida entre o CMDCA/JF e o Poder Público em Juiz de Fora.

Foi destacado que a relação com o Poder Público é tensa, oscilante e conflituosa, variando de acordo com as pessoas que ocupam tanto um espaço quanto outro, e também com a compreensão que possuem da política. No entanto, o conselheiro destacou que o CMDCA/JF ainda não conseguiu alcançar o espaço de

---

<sup>255</sup> Está em negociação com o governo estadual a criação de um centro de internação, que poderá alterar essa relação com o PEMSE.

<sup>256</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

articulador da política pra infância e adolescência no município, tendo em vista a dificuldade de reconhecimento, respeito e valorização<sup>257</sup>.

Ele ganha esse lugar especial no município de ser o espaço de deliberação da política de atendimento, da política pública pra criança e pro adolescente no município. Ele se torna o espaço, ele não tá acima do prefeito, do poder executivo, nem do judiciário e nem abaixo. Mas ele é o espaço que deveria ser respeitado, que deveria ser valorizado. E isso não é só Juiz de Fora. Isso a nível de Minas, do país que a gente vê, ainda não é reconhecido o Conselho municipal como esse espaço, de deliberação, de formulação, de proposição da política pública pra criança e pro adolescente e do controle da mesma em todos os níveis, em todas as instâncias e isso dá ao Conselho o papel e o lugar de ser o articulador da rede de proteção, do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente no município.<sup>258</sup>

Uma entrevistada ressaltou que o CMDCA/JF não é o único espaço que promove esta relação com o Poder Público. Há outros Conselhos que também medeiam esta relação e que estabelecem contato com a política pra criança e adolescente. Neste sentido, podemos observar a importância da intersetorialidade destacada pela conselheira, tendo em vista o caráter transversal da política para este segmento.

Este fato pôde também ser verificado durante a observação participante. Foi apontada nas plenárias do CMDCA/JF a necessidade de verificação das entidades que atendem crianças e adolescentes registradas nos demais Conselhos

---

<sup>257</sup> A questão da desvalorização e desrespeito do CMDCA/JF pôde ser observada em 2 momentos da observação participante. O primeiro deles, ocorrido em uma das reuniões plenárias, referiu-se à discussão sobre a aprovação de uma Moção de Indignação, em decorrência de um evento realizado pela prefeitura para lançamento de um projeto voltado pra adolescente num bairro periférico da cidade. Este projeto foi realizado através de uma parceria da empresa Votorantin com a prefeitura. No entanto, o recurso disponibilizado pela empresa foi doado ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMECAD, necessitando de aprovação em plenária para a sua destinação. Os conselheiros avaliaram que quando ocorreu o evento de lançamento, o CMDCA/JF não recebeu o devido crédito, pois, não foi citado como parceiro, e nem teve seu nome no folder de divulgação. Importante lembrar também que este tipo de tratamento da prefeitura em relação ao Conselho tem estreita afinidade com a atual administração pública de Juiz de Fora cujo projeto é centralizador e populista, tal como atestou o processo de improbidade administrativa sofrido pelo prefeito e pela primeira-dama neste ano. Outra situação que comprova a desvalorização do Conselho foi o fechamento de duas entidades de atendimento pelo Juizado sem fazer interlocução com o Conselho. Nesses dois casos, o CMDCA/JF se colocou contrário ao posicionamento da juíza. Uma destas entidades, componente da nossa amostra, teve suas atividades suspensas temporariamente pela juíza devido irregularidades na instituição. Interessante é que de acordo com a nossa pesquisa, esta entidade só apresentou dificuldades em relação as diretrizes para a política para infância e adolescência no que tange a carga horária da equipe técnica. Esta situação vem atestar que os órgãos públicos componentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente em Juiz de Fora não estão estabelecendo um trabalho articulado.

<sup>258</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

da cidade, mas que ainda não se registraram no CMDCA, numa tentativa de melhor organização e articulação da rede de atendimento, o que demonstra o interesse do Conselho com a qualidade da política.

Foi destacado também pelos entrevistados que é preciso um maior investimento do Poder Público na questão da infra-estrutura do Conselho de direito, principalmente em relação à assessoria técnica. Pois, a presença de profissionais da área fixos no Conselho facilitaria o trabalho das comissões internas tendo em vista a rotatividade de conselheiros decorrente do processo de eleição dos mesmos.

Importante sinalizar que o CMDCA/JF conta atualmente com a assessoria promovida pelo Fórum DEDICA, entidade da sociedade civil.

### **3- Recurso para execução da política de atendimento a infância e adolescência**

Os conselheiros destacaram a insuficiência do recurso para a execução da política de atenção à criança e ao adolescente em Juiz de Fora. Ressaltaram também a particularidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUMECAD – em relação aos fundos de outros Conselhos setoriais. Devido ao orçamento da criança e do adolescente perpassar várias ações, há recursos alocados em outros Conselhos tais como educação, saúde e assistência social que financiam propostas de ação continuada. O FUMECAD, ao contrário, prioriza ações de proteção e em caráter não continuado, isto é, financia projetos com início, meio e fim.

Segundo a entrevistada,

O Fundo da Criança e do Adolescente ele deve priorizar ações de proteção tá, e quando muito, ações de medidas sócio-educativas quando o município tá, ainda não dispõe de um financiamento concreto, mas logo essas ações elas tomem um caráter de política pública tá, elas devem fazer parte dos orçamentos específicos dos órgãos que tão executando essas políticas públicas, tá (pausa) pra dar oportunidade pra que o fundo possa financiar tá, políticas que ainda o orçamento, ou então lacunas que o município ainda não conseguiu atender. Isso deve funcionar mesmo como um impulso né. Porque as ações continuadas elas devem estar garantidas nos orçamentos específicos. (...) Os nossos projetos eles são projetos pequenos pra fazer mesmo um impulso e preencher lacunas que



hoje o Poder Público não consegue tá financiando através das outras políticas, das políticas básicas e das políticas assistenciais.<sup>259</sup>

Como vimos na pesquisa com as entidades, a dificuldade financeira é uma questão que esbarra na dificuldade orçamentária da própria política. Segundo a coordenadora da EMA<sup>260</sup> somente 30 entidades possuem convênio em espécie com a prefeitura em Juiz de Fora, o que é insuficiente se olharmos o número de entidades, as dificuldades de manutenção das mesmas, e a própria demanda do município. Salientamos que a transferência de recursos e as parcerias realizadas com o Poder Público não podem estar deslocadas do controle social das entidades, o que não vem ocorrendo em Juiz de Fora.

#### **4- Irregularidades das entidades de atendimento**

Quando abordamos as questões referentes às irregularidades das entidades religiosas, tal como a ausência de registro e o desconhecimento do Estatuto, as respostas dos conselheiros foram unânimes. Os entrevistados destacaram a logística e a infra-estrutura do CMDCA/JF como dificuldade no acompanhamento das entidades. E neste caso ressaltaram a atuação da Equipe de Monitoramento e Avaliação – EMA – da Secretaria de Política Social, responsável pelo acompanhamento das mesmas.

Conforme explanado no capítulo anterior, a SEMAC é responsável por monitorar e avaliar as instituições inscritas no CMAS bem como no CMDCA, através de levantamento dos aspectos físicos, humanos, administrativos e atendimento aos usuários. Também realiza a emissão de pareceres técnicos das visitas a essas entidades para celebração de convênios.

Cabe aqui destacar o funcionamento da EMA, de acordo com a entrevista realizada com a coordenadora do Setor de Monitoramento, Avaliação e Convênios – SEMAC – da Secretaria de Política Social, onde a equipe está alocada.

A Equipe de Monitoramento e Avaliação, cuja equipe técnica é formada por uma assistente social, uma pedagoga e estagiários dessas duas áreas, é a

---

<sup>259</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 02 de abril de 2007.

<sup>260</sup> Entrevista realizada com a assistente social Silvana Galliano concedida no dia 02 de março de 2007.

responsável pelas visitas efetuadas às instituições. Conforme informou a coordenadora, as visitas não têm um caráter punitivo e busca-se através delas verificar a qualidade das entidades, isto é, o alcance social do trabalho realizado e se o funcionamento delas está de acordo com a Política Nacional de Assistência Social ou o Estatuto da Criança e do Adolescente. Nessas visitas as entidades são orientadas também quanto à participação nos Conselhos e à articulação com a rede de atendimento.

Segundo a coordenadora, as visitas são realizadas a todas as entidades, independente da existência de convênio com a Secretaria de Política Social. O monitoramento é realizado 1 – Quando da inscrição no CMAS ou registro no CMDCA, (neste caso, quando tem recurso visita-se as entidades 3 vezes ao ano); 2 – Quando as entidades enviam projeto para captação de recurso no CMDCA. Neste caso, a equipe visita a instituição e realiza o parecer técnico; 3 – Quando da renovação do registro nos Conselhos; 4 – Quando há denúncias de irregularidade das entidades.

Entretanto, percebemos um descompasso entre essa fala e a dos conselheiros de direito. Embora eles tenham destacado a atuação da EMA no monitoramento das entidades ressaltaram que o acompanhamento às entidades dá-se somente para as entidades registradas no Conselho. Quando indagados sobre isso, um dos conselheiros afirmou que as não registradas não passam pela EMA porque a demanda é muito grande.

Os conselheiros também ressaltaram como providência quanto às irregularidades das entidades uma capacitação que será oferecida pelo Conselho como forma de enfrentamento destas questões. Torna-se importante, então, explorar as falas dos conselheiros em relação às irregularidades levantadas.

#### **4.1- Entidades sem registro**

Como já colocado, um dos conselheiros afirmou que o CMDCA/JF ainda não está organizado de forma a ocupar o espaço de deliberação e controle da política voltada à criança e ao adolescente no município, o que dificulta a legitimidade frente às entidades. Além do mais, o conselheiro ressaltou que em

outras instâncias não é exigido à entidade que ela possua o registro no Conselho, de forma a fortalecer as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Não tá de forma amarrada que pra receber um alvará de funcionamento, seja cobrado dela que primeiro ela tenha o registro no Conselho. A prioridade não é essa, a prioridade não é a criança e o adolescente ainda.(...) Sem isso não vai liberar né, que pra conseguir outras, outros registros jurídicos também que ela tenha isso. Porque pra ela conseguir recursos junto ao Conselho ela tem que ter, junto às empresas, ela tem que ter. Então na hora de acessar o recurso financeiro é que tá exigindo; e a relação tem que ser mais ampla, pra ela funcionar ela tem que ter.

Nesta fala ficou claro que, assim como verificado com os dirigentes de entidade, a questão do Conselho como fonte de acesso ao recurso público também faz com que o CMDCA/JF utilize desse mecanismo do Estado para obter legitimidade, como veremos mais adiante.

O conselheiro destacou que o interesse das entidades no recurso financeiro é um desgaste (e também como pudemos verificar, um mecanismo de poder) para o Conselho, para as entidades que brigam pelos recursos e para as empresas que destinam recurso ao fundo<sup>261</sup>.

Outro conselheiro afirmou que a desvinculação do interesse pelo Conselho pelo viés do recurso “envolve mudança de paradigma de cultura”.

eu acho que muito a longo prazo a gente vai ter um resultado tá das instituições entenderem que a participação ela não se dá só pelo viés do financiamento. Mas ela ainda é uma questão cultural mesmo de participar na possibilidade de conseguir um financiamento pra organização.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> Uma situação ilustrativa desta questão foi a realização de um evento promovido pelo Conselho com o objetivo de divulgar as suas ações e o FUMECAD. Neste dia, além da baixa adesão ao evento, não somente pelas entidades e parceiros, mas principalmente pelos conselheiros, esteve presente apenas uma empresa da cidade, parceira do conselho. Houve um embate com este participante que solicitou uma prestação de contas do dinheiro investido pela empresa no Fundo. Este representante queria saber para quais projetos (entidades) tais recursos foram destinados com o objetivo de retorno aos funcionários da empresa que são voluntários em projetos sociais. O Presidente do CMDCA insistiu dizendo que ainda que o recurso destine-se a projetos específicos das entidades, essa ação tem por objetivo o financiamento da política de atendimento à criança e adolescente com um todo não podendo, portanto, ser realizado tal prestação de contas. Importante também destacar que o pouco envolvimento dos conselheiros foi percebido também nas reuniões plenárias do CMDCA/JF, nas comissões de trabalho do conselho e na organização da IV Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em vários momentos o presidente do conselho destacou esse assunto nas reuniões. Ressalta-se também uma rotatividade de conselheiros no período da observação participante.

<sup>262</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 02 de abril de 2007.

No entanto, a mesma conselheira ressaltou que a busca das entidades pelo recurso financeiro é um processo histórico e legítimo em nosso país, porém destaca a necessidade de se compreender o financiamento como uma questão de política pública e não somente de interesse privado de entidades.

A gente tem que entender que a captação de recurso pra uma entidade sem fins lucrativos ela é legítima. Ela é legítima tá. Então o que que acontece? Quando ela olha a questão do Conselho na possibilidade de buscar um financiamento ela olha como uma estratégia de captação de recurso. A questão é entender que esse fundo público ele não tá ali só pra atender a necessidade da instituição mas a necessidade de uma política. Então assim, toda essa sensibilização ela tem que ser contínua porque sai e entra entidades representativas, a gente sempre vai ter, parece que isso é cíclico, né, e é um direito da instituição ela vim buscar o recurso no Conselho e é dever do Conselho tá explicando se essa instituição não conseguir o seu objetivo que é a captação de recurso. Porque você não conseguiu apesar de ser, não basta ser registrada no Conselho e ser uma entidade de criança e adolescente para conseguir a captação de recursos do fundo. Ela tem que entender que o recurso só vai ser disponibilizado se ele passar por uma deliberação de plenária e se aquele projeto ele fortalecer a política prevista no plano de ação do Conselho da Criança e do Adolescente. Se ela for passível, for considerada uma prioridade pelo Conselho tá.<sup>263</sup>

Retomando a questão das entidades sem registro foi interessante perceber a discordância dos conselheiros quanto às entidades não registradas na relação com a rede de atendimento à criança e ao adolescente em Juiz de Fora.

Um dos conselheiros afirmou que “se elas não estão registradas no Conselho elas não são oferecidas ao Conselho tutelar como um ponto da rede que pode ser contado, que o Conselho tutelar pode contar com ele na hora de requisitar serviço”<sup>264</sup>.

E complementou:

Até o momento em que ela vai esbarrar nesse ponto da rede, quer dizer, se ela tá atendendo e tá atendendo fora dos padrões e alguém faz uma denúncia, ela registrada ou não aí o Conselho

---

<sup>263</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 02 de abril de 2007.

<sup>264</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

tutelar fiscaliza. Aí ela vai né, começar a ter problemas, porque o Conselho tutelar fiscaliza, ele manda pro Conselho de direito, ele manda pra juíza da vara da infância, que vai tomar providências em relação a ela, ela vai ter que se adequar. Aí é a hora que ela vai ter que entrar na rede. Então assim, ela tava antes, mas ela, se ela não toma consciência e não busca por né, livre iniciativa, até pra ter os benefícios que são os recursos que as empresas e pessoas físicas destinam anualmente pro fundo municipal, pra financiar essa política de atendimento, uma hora ela vai por consequência disso também, porque muitas são né.<sup>265</sup>

De fato, conforme preconiza o ECA, as entidades somente deveriam funcionar depois de serem registradas no CMDCA. Se observarmos a Resolução 16/06 do CMDCA/JF temos que o registro deferido confere à entidade o ingresso na rede de atendimento<sup>266</sup>.

Porém, na fala de outra conselheira pudemos verificar que essa afirmação não se efetiva, pois independente de estar ou não registrado no Conselho, as entidades são contadas como ponto de apoio para encaminhamentos e atendimentos fazendo parte, desta maneira, de uma “rede não oficial” de atendimento<sup>267</sup>. Tal fato foi verificado na pesquisa com as entidades. As que não são registradas estão funcionando normalmente, inclusive sendo acionadas pelo Poder Público para realização de parcerias.

Ela faz parte de uma rede que é não oficial, não está devidamente registrada nos Conselhos setoriais, ou da criança e do adolescente ou da assistência social. Por que? As instituições acham que o registro serve realmente só pra buscar financiamento. Por que você quer ser registrada? Ah! Porque eu penso no futuro em tá conseguindo algum recurso financeiro pra tá ajudando a manutenção da entidade.<sup>268</sup>

---

<sup>265</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

<sup>266</sup> Entende-se por rede de atendimento do município o conjunto articulado de órgãos, entidades, programas e serviços desenvolvidos pela sociedade civil e a vigência dos direitos da criança e do adolescente. (Resolução nº 16/06, do CMDCA/JF, Art. 8º, parágrafo único).

<sup>267</sup> Outra questão importante ressaltada pela conselheira diz respeito a rede dos Centros Regionais de Assistência Social – CRAS – que mapeiam todos os recursos sociais existente no seu território de localização, independentemente do registro no CMDCA. Importante registrar que o processo de descentralização da assistência social em Juiz de Fora é recente, ocorrido em 2006. A cidade conta apenas com um CRAS.

<sup>268</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 02 de abril de 2007.

A própria questão da realização de convênios na SPS/PJF e na AMAC difere neste sentido. A SPS somente realiza convênios com entidades registradas, a AMAC, entretanto não leva isso em consideração. Neste caso voltamos à questão da cultura política local que contribui para o assistencialismo, o clientelismo e a transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil.

Importante lembrar que as entidades pesquisadas, em sua maioria, possuem uma relação utilitarista com o Conselho de direito, pois se registram com vistas a obtenção de recursos, não efetivando assim em uma participação política.

## **5- Atuação do Conselho de direito frente às irregularidades das entidades de atendimento**

Cabe salientar que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não é órgão fiscalizador. Segundo o artigo 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a fiscalização das entidades é competência dos Conselhos tutelares, do Ministério Público e do Judiciário. No entanto, o Conselho como o articulador da política de atendimento não pode ser omissivo frente à realidade que se apresenta devendo exercer o controle sobre a atuação dessas entidades.

Os conselheiros destacaram que a infra-estrutura e logística do Conselho são obstáculos para a realização de um trabalho mais direto com essas entidades. Destacaram também que as dificuldades de inadequação os critérios e indicadores da política de atendimento à infância e adolescência não são exclusivos das entidades religiosas. Como solução a isso os conselheiros citaram novamente a questão da capacitação prevista no Plano de Ação<sup>269</sup>.

A busca tá sendo essa capacitação que vai ser oferecida pra todo mundo e de trazê-las e que que a gente vai fazer? Identificar quais as que não estão pra fazer uma busca ativa no sentido de sensibilizá-las porque o Conselho não está organizado de forma que ele possa né, cobrar ou conseguir sensibilizar essas entidades a registrarem-se no Conselho. Ele não tem um mecanismo, nem perna, nem pessoal pra poder fazer isso. Ele tá indo muito na via da

---

<sup>269</sup> “Capacitação de entidades não governamentais e atores sociais com vistas à melhoria na atuação, representação e qualidade dos serviços sociais; Desenvolvimento de campanha para captação de recursos via empresas e sociedade civil com vistas a fortalecer, implementar os projetos e programas que atendam crianças e adolescentes, fortalecendo as deliberações do CMDCA, além de sensibilizar a sociedade e empresas a destinarem recursos para o FUMECAD” (Plano de ação 2007 - CMDCA/JF).

sensibilização. Do atrair pelo recurso financeiro, pelas vantagens que se tem de estar no Conselho municipal e não pelo viés jurídico que seria olha, se você não registra você não vai funcionar.<sup>270</sup>

No entanto, a finalidade desta capacitação tem maior relação com a questão do acesso ao FUMECAD como demonstram as falas a seguir:

A nossa intenção, eu vou falar por essa gestão, é seguir o plano de ação no que diz respeito a capacitação de entidades. Nós devemos pra essa gestão agora tá organizando uma capacitação onde nós vamos fazer uma convocação, uma chamada pra todas as organizações que atuam na área de criança e adolescente pra participar dessa capacitação. Que ela tem tá, a finalidade de identificar instituições que ainda não são registradas e instituições que querem também buscar financiamento junto ao fundo da criança e do adolescente. Nós vamos tá explicando quais foram as prioridades elencadas e qual é o modelo de projeto a ser apresentado no Conselho, quais são as condições pra tal.<sup>271</sup>

A gente vai apresentar o plano de ação do Conselho, quer dizer, quais são os buracos da rede de atendimento do município que o Conselho tem proposta pra elas e quer captar recurso pra poder financiar. Isso 4 horas de trabalho mostrando isso, quer dizer, o Conselho. 4 horas de trabalho a gente vai mostrar o projeto, como é que ele funciona, como é que ele tem que se adequar. Isso já é um primeiro passo, é mínimo né?<sup>272</sup>

Aqui vemos o reforço da utilização do acesso ao fundo como estratégia de legitimação do CMDCA/JF frente às entidades, o que de certa maneira contribui para endossar a concepção que as entidades têm do Conselho.

Um dos entrevistados destacou que as entidades oscilam muito nos padrões de qualidade (por uma questão de dinâmica da realidade), e que neste sentido, o recurso financeiro muitas vezes mantém relação direta com isso. Também destacou o desconhecimento e a dificuldade de assimilação do ECA pela sociedade como um entrave nessa oscilação.

---

<sup>270</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

<sup>271</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 02 de abril de 2007.

<sup>272</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

## **6- Associação entre a inadequação das entidades religiosas e o ideário religioso das mesmas**

Quando indagados sobre a relação entre a inadequação das entidades religiosas e o ideário religioso das mesmas a opinião dos conselheiros divergiu. Para o presidente do Conselho esta relação é simbiótica, visto que as entidades religiosas operam na lógica da caridade, diferente da lógica da cidadania preconizada pela Constituição Federal de 1988 e endossada pelo ECA. Segundo ele, o ideário religioso, que constitui a visão de mundo da entidade, pode ser um fator de resistência a inadequação ao Estatuto.

Então essa trajetória nossa de quase 500 anos ela é muito superior a uma trajetória de 16 anos que tem o Estatuto, muito superior a uma trajetória de 27 anos da constituição federal que é de 88 que propõe um regime democrático continuado, é muito curto em relação aos outros que a gente viveu. E essa relação desse viés da caridade ele não vai ser tira..., não é 16 anos de Estatuto que consegue mudar.<sup>273</sup>

Para as demais conselheiras a questão da irregularidade não guarda relação com o ideário religioso visto que esta situação de inadequação não é específica das entidades religiosas.

Eu acho que a questão do ideário religioso não tá ligado a isso não. Porque essa questão não perpassa só por instituições que são religiosas né. Em outras organizações que não tem fundo religioso também acontece isso.<sup>274</sup>

Outra conselheira ainda complementou afirmando que possuir um ideário é um ingrediente fundamental, mas não pode ser o único a guiar a instituição. Para ela, a inadequação das entidades tem relação com a dificuldade de entender a importância das exigências do Conselho.

## **7- Diferenças entre entidades religiosas de atendimento e não religiosas**

---

<sup>273</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

<sup>274</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008.



Um dos entrevistados considera que a diferença está justamente na questão do ideário que constitui a visão de mundo da instituição.

No entanto, uma conselheira destacou não haver diferenças significativas, pois, além das dificuldades vivenciadas serem muito semelhantes, a questão da religiosidade não é restrita às entidades religiosas, já que a maioria dos dirigentes de entidades, religiosas ou não, possuem uma religião.

Neste mesmo sentido, outra entrevistada destacou o apelo que o ideário religioso pode ter na imagem das entidades e ressaltou a questão da atuação das entidades religiosas como um preenchimento da lacuna do Estado frente às políticas sociais.

A questão da religiosidade ela tem um chamamento à participação muito pelas questões de solidariedade, muito pelas questões de caridade, ainda que esse processo também esteja sofrendo transformação por algumas organizações, mas a questão do, por que o que acontece com essas organizações? Elas entram numa lacuna onde o Estado não dá conta. Então a sociedade civil, a questão do Terceiro Setor hoje no Brasil, a gente vê assim que ela cresce a passos largos. A passos largos por que? Porque o Poder Público ele não consegue tá ser eficaz com as suas competências e a aplicação desses recursos também nem sempre elas se dão de maneira eficazes. Então ela entra nessa lacuna, mas ela entra muitas vezes com um apelo pela caridade, pela solidariedade, não que esses sentimentos tá, eles não sejam importantes. Só que hoje outras estratégias também por instituições religiosas, além da questão do bem né, para com o próximo, no caso do bem para com as crianças e adolescentes, elas precisam de outras ferramentas também, e aí essas ferramentas são quais? São ferramentas de gestão, são ferramentas de capacitação desses recursos humanos, de organização de recursos financeiros, de transparência com os resultados dessas organizações.<sup>275</sup>

Conforme abordado no capítulo 1, a participação do Terceiro Setor nos últimos anos no Brasil tem-se constituído uma diretriz das políticas públicas do Estado neoliberal. Este setor vem crescendo no país e se utilizado de um discurso modernizador, principalmente na dimensão da gestão, conforme sinalizado por Yazbek (2000a).

O complicador disto é que uma das estratégias da política neoliberal tem sido a utilização do recurso da descentralização, não com uma diretriz de fortalecimento do Estado democrático, conforme previsto na Constituição e leis

---

<sup>275</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008.

complementares referentes às políticas sociais, mas como um reforço da omissão do Estado, como ênfase na atuação privada nas políticas públicas.

O depoimento a seguir é ilustrativo neste caso:

mas existe uma diferença que é a descentralização de política pública. Que a gente tem muito isso hoje principalmente na área assistencial. Por que? Porque ela é mais barata, mas a questão da eficácia ela não foi totalmente comprovada. A gente até ouve resultados que as organizações não governamentais elas conseguem ter bons resultados com muito menos gastos, mas aí assim aprofundar nessas questões precisaria ter uma pesquisa nessa área.<sup>276</sup>

De fato, o Estado utiliza-se do discurso de escassez de recursos para reforçar a lógica privada na política que deveria ser pública. Os critérios dessa parceria com o privado nem sempre são critérios públicos e passíveis de controle social.

a descentralização ela acontece somente praquelas que estão registradas ou inscritas nos Conselhos setoriais.(...) Mesmo porque hoje você só pode tá fazendo convênio através dos fundos públicos teoricamente, mas a gente sabe que ainda faz-se convênios sem passar pelos fundos públicos tá?<sup>277</sup>

## **8- Compatibilidade do Estatuto da Criança e do Adolescente com o ideário religioso das entidades de atendimento**

Para um entrevistado, a garantia de direitos não impede a convicção religiosa, devendo, no entanto, ser a premissa das organizações. Deste modo, para ela, é possível uma compatibilidade entre o ECA e o ideário religioso.

Eu acho que elas não caminham, elas não deveriam caminhar separadas. Eu acho que assim, você tem que garantir o, o fato de você garantir o direito não significa que não se tenha que ter um atendimento humanizado e que as pessoas não possam ser solidárias e terem as suas convicções religiosas. Eu acho que são questões que se completam. (...) Garantir o direito não impede a convicção religiosa das pessoas que atuam, mas com certeza a

---

<sup>276</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008.

<sup>277</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008.

premissa pra qualquer organização seja ela de fundo religioso ou não deve ser a garantia de direitos.<sup>278</sup>

Um outro conselheiro reforçou esta questão afirmando que o ECA sensibiliza e indica uma nova orientação para as entidades, extrapolando a questão da caridade.

O Estatuto tá puxando pra profissionalização, pra assistência social, invés do assistencialismo, e as entidades pra terem os benefícios que o Estatuto também garante, faculta e essas entidades que se adequam a ele, tem se movimentado. Então assim, não é bem uma relação de complementariedade, mas uma relação onde o Estatuto consegue sensibilizá-los e puxarem eles prum outro caminho, que vai demorar muito tempo se adequarem<sup>279</sup>.

Então assim, e aí como isso elas estavam antes nessa política é preciso ter um bom senso de ir readequando até atingir 100% das que estava e das novas vai existir essa relação.<sup>280</sup>

De fato, o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe uma nova diretriz à política destinada a infância e adolescência baseada na lógica da cidadania e dos direitos. Assim, as práticas assistencialistas e caritativas são negadas. Entretanto, tais práticas ainda são presentes no cotidiano das entidades e das políticas sociais necessitando, portanto, de um amplo e gradativo processo de mudança.

Como vimos na pesquisa com os conselheiros de direito, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora ainda carece de reconhecimento e legitimidade frente às entidades de atendimento e ao Poder Público local, (não somente com o executivo, mas também com o judiciário) visto a inexistência de um trabalho articulado com este ator.

Em relação às entidades o Conselho utiliza-se do mecanismo do acesso ao FUMECAD como estratégia de legitimação, o que é perverso na sua relação com as instituições porque reforça o conceito que elas possuem dele. Além disso, constatamos que as entidades religiosas, em sua maioria, mantêm uma relação formal com o CMDCA, restrita ao registro da instituição neste espaço, não se expressando em participação política.

---

<sup>278</sup> Claudia Stumpf Nazareth, assistente social, 2ª tesoureira do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 02 de abril de 2007.

<sup>279</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

<sup>280</sup> Lindomar J. Silva, psicólogo, presidente do CMDCA/JF, gestão 2006-2008. Entrevista concedida em 21 de março de 2007.

Da mesma forma que procedemos nos capítulos anteriores, propomos uma síntese do capítulo para melhor apreensão da discussão realizada.

Este capítulo apresentou a pesquisa empírica desenvolvida com as entidades de atendimento e com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Partindo do princípio da fragilidade do controle social das entidades, esta pesquisa buscou verificar as providências do CMDCA/JF quanto às irregularidades das mesmas, o processo de acompanhamento das entidades, a relação das entidades com o CMDCA, a existência de diferencial no atendimento das entidades registradas no Conselho, a conexão do ideário religioso com a inadequação ao Estatuto da Criança e do Adolescente, e a relação estabelecida pelo Conselho e pelas entidades com o Poder Público de Juiz de Fora. Ao final, buscamos verificar se a participação das entidades na política destinada à crianças e adolescentes em Juiz de Fora apresenta-se com uma atuação meramente filantrópica ou contribui para a implantação de direitos de cidadania.

A pesquisa realizada com as entidades religiosas pretendeu avaliá-las quanto ao cumprimento dos critérios e indicadores de qualidade da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora, estabelecidos pelo CMDCA, em consonância ao ECA.

Neste sentido observamos que as entidades apresentaram uma participação insatisfatória na política de atendimento, haja vista o não cumprimento de tais critérios. Verificamos que, em sua maioria, as entidades não dispõem de uma equipe interdisciplinar necessária ao atendimento de qualidade e nas entidades que a possuem, há vínculos frágeis de trabalho que comprometem a qualidade do serviço.

Foi significativa a presença do trabalho voluntário nas entidades de atendimento. Percebemos que, em alguns casos, este tipo de trabalho sustentava-se no ideário religioso da entidade, pois a ação caritativa, inerente ao corpo doutrinário, apresentou-se como motivação a este tipo de ação. Em grande parte dos casos, a dificuldade financeira da instituição e conseqüente incapacidade de contratação de pessoal, colocou-se como justificativa para a utilização do voluntariado.

Vimos também que em relação aos recursos das entidades, a grande parte das suas receitas derivou de doações dos próprios membros. Entretanto, outras ações eram acionadas, tais como realização de eventos, locação de imóveis

e também convênios e parecerias com ONGs e o poder público. Pudemos constatar que o estabelecimento destes convênios e parcerias reforçou práticas clientelistas e de desresposabilização da prefeitura quanto à execução da política social, nos moldes de descentralização de tipo neoliberal, posto que inexistiu a contrapartida do controle da entidade parceira.

No que diz respeito ao desenvolvimento de atividades religiosas voltadas ao público infanto-juvenil, os dirigentes das entidades apresentaram um discurso de respeito às religiões dos usuários através de atividades que poderiam ser realizadas por todos, independentes da crença professada por eles. Entretanto, pudemos verificar, no decorrer das entrevistas, práticas diferentes do discurso, tais como o controle do usuário sobre a atividade prestada, atitudes proselitistas, e desenvolvimento de rituais muito particulares ao universo das religiões nas quais as entidades vinculam-se.

Quando observadas segundo o regime de atendimento, constatamos que as atividades desenvolvidas para o segmento familiar não efetivam direitos de cidadania, posto que as ações eram pontuais, assistencialistas e numa lógica de extensão do trabalho da igreja. No regime de Apoio Sócio-educativo verificamos que, além do não cumprimento dos quesitos avaliados, as ações desenvolvidas nos Programas de iniciação, formação profissional ou colocação no mercado de trabalho, em sua maioria, eram descontínuas, com oferecimento de cursos e oficinas que se efetivavam na perspectiva de profissionalização. O regime de abrigo, ao contrário, não apresentou irregularidades que comprometessem a qualidade do seu atendimento.

Em relação à participação das entidades no espaço do controle social da política de atendimento, vimos em alguns casos um descrédito das entidades quanto à atuação do CMDCA/Juiz de Fora e um desconhecimento deste espaço. Observamos também que a maioria das entidades estabelece uma relação formal-utilitária com este Conselho. Formal no cumprimento do registro da instituição para realização de parcerias que exigem este registro, e utilitária, posto que concebem o Conselho como fonte de acesso ao recurso público, o que de fato acontece, mas não representa sua função primordial. Constatamos então, que a participação das entidades no CMDCA não se efetiva em participação política.

A relação das entidades com o Estatuto da Criança e do Adolescente também se apresentou preocupante. Apenas 50% das entidades o conhecem e o

adotam nas ações desenvolvidas, o que constata que mesmo as entidades registradas no CMDCA/JF não conhecem o ECA. Deste modo, afirmamos que estar registrado no Conselho não é garantia da implementação e efetivação do Estatuto.

No conjunto da avaliação empreendida quanto aos critérios e indicadores da política voltada ao público infante-juvenil, constatamos que as entidades religiosas se comportaram de maneira insatisfatória na política de atendimento, pois apenas 50% delas conseguiram preencher 70% dos quesitos avaliados nos dois eixos analíticos.

Através da investigação dos motivos, valores e objetivos das entidades no atendimento ao público infante-juvenil, procuramos averiguar se o ideário religioso mantinha relação com as inadequações apresentadas. Verificamos que esta relação é pertinente, pois, as entidades que apresentaram índices insatisfatórios foram as que, em suas respostas, afirmaram ter o ideário religioso como motivação para o atendimento, a ajuda como objetivo da instituição (neste caso com um sentido proselitista), e valores cristãos, caritativos e morais como orientadores das ações da entidade. Valores estes que reforçam a lógica filantrópica, contrária, portanto, à lógica da cidadania.

A pesquisa desenvolvida com os conselheiros de direito corroborou as questões levantadas com as entidades religiosas.

Verificamos que o CMDCA/JF ainda não se apresenta como o articulador da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora, seja pela relação desarticulada com os órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente, com a rede de atendimento; seja pela dificuldade de atividades de divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, contribuindo para sua incorporação e apreensão pela sociedade.

Foram destacados pelos conselheiros que as dificuldades vivenciadas pelo Conselho de direito na implementação da política de atenção à crianças e adolescentes justificam-se nas deficiências de infra-estrutura do Conselho e ausência de assessoria técnica disponibilizada pelo Poder Público. Ressaltaram como estratégia de enfrentamento a estas irregularidades das entidades a realização de uma capacitação. Entretanto, observamos que esta ação está direcionada a capacitação das entidades quanto à elaboração de projetos para o acesso ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aliás, verificamos que o CMDCA/JF utiliza-se do FUMECAD como mecanismo de

obtenção de legitimidade com as entidades, o que reforça a concepção que estas possuem do Conselho.

Constatamos que o controle social da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora não vem acontecendo, haja vista a inexistência de acompanhamento das entidades executoras, principalmente das que compõem a “rede não oficial” de atendimento, prejudicando a efetivação desta política, conforme preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

A filantropia marcou a atuação privada no campo das políticas sociais voltadas à criança e ao adolescente no país, tradicionalmente dominado pela Igreja Católica, que por intermédio das congregações religiosas, cujo exemplo expressivo foi a Santa Casa de Misericórdia, conformou os espaços de atuação na área até a metade do século XIX. Neste sentido, a caridade foi o operador de legitimidade da igreja no país, numa atuação que extrapolou a ação puramente assistencial.

A instauração da República, a influência do contexto internacional, e a efervescência de iniciativas sociais no país, nos anos 1920, suscitaram a necessidade de investimento na criança trazendo para o debate a necessidade da intervenção do Estado quanto aos cuidados com ela.

É a partir dos anos 1930 que se inicia uma atuação efetiva do Estado brasileiro nas políticas sociais, num período de politização da questão social no país. Ainda que o Estado brasileiro tenha investido e implementando políticas nas áreas da previdência, saúde, e educação, a área assistencial, na qual crianças, adolescentes e suas famílias constituem público-alvos, permaneceu relegada pelo Estado numa clara expressão do acordo do Estado com igrejas e outras organizações da sociedade civil.

A intervenção do Estado nas políticas sociais não eliminou o papel do setor privado nesta área, ao contrário, através da criação de mecanismos de

coordenação e fiscalização da filantropia, que perduram nos dias atuais, o Estado reservou um papel importante às entidades sem fins lucrativos no campo das políticas públicas e principalmente na área assistencial. De tal modo, conformou a particularidade dada pelo Estado ao campo sócio-assistencial, isto é, política relegada ao setor privado, com ênfase na atuação de instituições religiosas, e realizada através de investimento público.

Em relação às políticas de atendimento ao menor, neste momento, foi estabelecida uma Política de Menorização (Rizzini, 1997), voltada à criança pobre, juridicamente chamada menor, que conjugava assistência e repressão. O Código de Menor, instituído em 1927, foi o marco desta política regulamentando as ações dirigidas ao público infanto-juvenil. O Serviço de Assistência ao Menor, o Departamento Nacional da Criança e a Legião Brasileira de Assistência foram órgãos componentes desta estrutura, mantendo uma atuação assistencialista e clientelista. Além disso, a LBA também instituiu o primeiro-damismo, um dos elementos da cultura política brasileira.

Como percebemos ao longo deste trabalho, a atuação destes órgãos reforçaram práticas que conformam a cultura política brasileira e determinam os padrões de relação entre o Estado e a sociedade civil: patrimonialismo, clientelismo, benesse, tutela e favor, primeiro-damismo, e autoritarismo do Estado.

Os anos 80 e 90 representaram um marco na área social no Brasil posto que o processo de redemocratização do país desempenhou um importante papel na formatação legal dos direitos sociais no Brasil, constituindo-se numa tentativa de construção da esfera pública. Como fruto deste processo, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a defesa da democracia com propostas de descentralização político-administrativa, autonomia municipal e participação popular na formulação e no controle da gestão das políticas públicas, nos quais se destacam os Conselhos. Estes são importantes canais para a viabilização de uma perspectiva publicista e a produção de uma nova cultura política, embora não sejam suficientes para a garantia da gestão das políticas sociais como públicas (RAICHELIS, 2005).

Na área da infância e adolescência várias iniciativas da sociedade civil e movimentos de âmbito nacional se articularam na defesa de um sistema universal dos direitos que exerceram forte pressão sobre os resultados da Constituição de 1988. A partir de então crianças e adolescentes foram considerados sujeitos de



direitos, logo, cidadãos, com absoluta prioridade no atendimento sendo dever da família, do Estado e da sociedade garantir a efetivação de seus direitos.

Os dispositivos assegurados na Constituição foram regulamentados como Doutrina de Proteção Integral às crianças e aos adolescentes, que em oposição à doutrina da situação irregular do antigo Código de Menores, constitui-se na base do Estatuto da Criança e do Adolescente, lei federal 8.069, promulgada em 13 de Julho de 1990.

Em relação às políticas sociais na área da infância e adolescência, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um importante ator na formulação da política de atendimento ao público infanto-juvenil, no controle das ações e na garantia dos direitos deste segmento. Se considerarmos a realidade histórica do atendimento nesta área, historicamente associado à filantropia, este espaço assume uma importância significativa.

Entretanto, as novas práticas desenhadas na Constituição Federal não representaram a anulação das velhas práticas no campo das políticas sociais, pois, a própria Constituição reafirmou vantagens a filantropia, por meio de uma relação cartorial do Estado com as instituições, em que os certificados de utilidade pública e de fins filantrópicos funcionam como passaportes para acúmulo de vantagens (Mestriner, 2005).

Além disso, na contramão do processo de implantação da Constituição e em suas leis complementares ocorreu o ajuste neoliberal no país com a proposta de desmonte do Estado e, portanto, de reforço ao caráter privado das políticas sociais. Neste contexto, as estratégias de descentralização e participação popular foram utilizadas como mecanismos substitutivos e não complementares às ações do Estado para com as políticas sociais reforçando a promoção da filantropia em detrimento da cidadania.

Sendo a questão social neste novo ideário compreendida como responsabilidade individual, numa perspectiva moralizante da pobreza, o Estado fez avançar com nova ênfase os paradigmas da solidariedade, da filantropia e da benemerência, reafirmando os mecanismos históricos criados pelo Estado no financiamento da filantropia, sem, no entanto, o efetivo controle social.

Com esta “nova velha” lógica tem-se na área da criança e do adolescente a abertura de espaço para o ressurgimento e valorização de organizações voltadas para a filantropia com práticas e valores tradicionais.

A política destinada à infância e adolescência em Juiz de Fora evidencia o cenário nacional, onde as organizações da filantropia tradicional, principalmente as confessionais, são enfatizadas pelo Estado, através de parcerias e convênios na atuação na questão social.

Observamos que a configuração da política destinada a crianças e adolescentes no município apresentou uma presença muito tímida do Estado, apresentando-se mais ativo no período ditatorial. Verificamos que na relação do Estado com as entidades filantrópicas o mecanismo de subsidiariedade foi enfatizado por meio da LBA, do Departamento Social do Menor, e da Fundação Estadual do Bem-Estar no Menor.

Em relação a presença de entidades religiosas neste campo verificamos que a inserção em atividades sociais representou uma atuação para além da simples caridade, posto que manteve relação com os projetos políticos das religiões em disputa: no catolicismo com o projeto de reforma; no metodismo com a tentativa de inserção na cidade com um projeto educacional moderno para a época; e no espiritismo como busca de legitimidade e penetração na sociedade.

A partir dos anos 80, em virtude da conjuntura de redemocratização do país e de mobilização da sociedade civil, diversos encontros foram realizados em Juiz de Fora na tentativa de formulação de diretrizes básicas para uma Política de Bem-Estar Social em contraposição as práticas da FEBEM.

Em 1985 foi criado pelo Poder Público a Associação Comunitária de Apoio Comunitário – AMAC, órgão executor da política de assistência social no município que marcou a atenção à infância e adolescência. Contudo, a relação desta instituição com o Poder Público local, reforça práticas do patrimonialismo, do clientelismo, do personalismo e do primeiro-damismo, características da cultura política conservadora do nosso país.

A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente na cidade, nos anos 90, trouxe mudanças significativas à política destinada ao público infanto-juvenil, através da implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Tutelares e da realização das Conferências. A partir de então, novas demandas foram colocadas aos órgãos formuladores, executores e fiscalizadores da política de atendimento, exigindo um esforço de reordenamento dos mesmos e de sensibilização não somente destes órgãos, mas de toda sociedade, quanto à novas diretrizes demarcadas pelo ECA.

Analisar a participação das entidades religiosas de atendimento na política destinada a crianças e adolescentes em Juiz de Fora, que fora proposição deste trabalho, exigiu-nos um esforço de compreensão do lugar social que estas entidades ocupam nesta política, da relação que elas estabelecem com o Poder Público e com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e da sua contribuição ao campo dos direitos e da cidadania.

Neste sentido observamos que as entidades apresentaram uma participação insatisfatória na política de atendimento à criança e ao adolescente, haja vista o não cumprimento dos critérios e indicadores de qualidade desta política. Verificamos que, em sua maioria, as entidades não dispunham de uma equipe interdisciplinar necessária ao atendimento de qualidade e nas entidades que a possuíam, em alguns casos os vínculos de trabalho eram frágeis de trabalho que comprometia a qualidade do serviço.

A presença do trabalho voluntário nas entidades de atendimento foi significativa. Percebemos que, em alguns casos, este tipo de trabalho sustentou-se no ideário religioso da entidade, pois a ação caritativa, inerente ao corpo doutrinário, apresentou-se como motivação a este tipo de ação. Em grande parte dos casos, a dificuldade financeira da instituição e conseqüente incapacidade de contratação de pessoal, colocaram-se como justificativa para a utilização do voluntariado.

Em relação aos recursos das entidades, a grande parte das suas receitas derivou de doações dos próprios membros. Entretanto, outras ações foram acionadas, tais como realização de eventos, locação de imóveis e também convênios e parecerias com ONGs e o poder público, através da SPS e da AMAC. Pudemos constatar que o estabelecimento destes convênios e parcerias reforçou práticas clientelistas e de desresposabilização da prefeitura quanto à execução da política social, nos moldes de descentralização de tipo neoliberal, posto que inexistiu a contrapartida do controle da entidade parceria.

No conjunto da avaliação empreendida quanto aos critérios e indicadores da política voltada ao público infanto-juvenil, constatamos que as entidades religiosas se comportaram de maneira insatisfatória na política de atendimento, pois apenas 50% delas conseguiram preencher 70% dos quesitos avaliados nos dois eixos analíticos.

Verificamos que as atividades desenvolvidas para o segmento familiar não efetivam direitos de cidadania, posto que as ações eram pontuais,

assistencialistas e numa lógica de extensão do trabalho da igreja. No regime de Apoio Sócio-educativo verificamos que, além do não cumprimento dos quesitos avaliados, as ações desenvolvidas nos Programas de iniciação, formação profissional ou colocação no mercado de trabalho, em sua maioria, eram descontínuas, com oferecimento de cursos e oficinas que se efetivavam na perspectiva de profissionalização. O regime de abrigo, ao contrário, não apresentou irregularidades que comprometessem a qualidade do seu atendimento.

Em relação à participação das entidades no espaço do controle social da política de atendimento, vimos em alguns casos um descrédito das entidades quanto à atuação do CMDCA/Juiz de Fora e um desconhecimento deste espaço. Observamos também que a maioria das entidades estabelece uma relação formal-utilitária com o Conselho de direito. Formal no cumprimento do registro da instituição para realização de parcerias que exigem este registro, e utilitária, posto que concebem o Conselho como fonte de acesso ao recurso público, o que de fato acontece, mas não representa sua função primordial. Constatamos então, que a participação das entidades no CMDCA não se efetiva em participação política.

A relação das entidades com o Estatuto da Criança e do Adolescente também se apresentou preocupante. Apenas 50% das entidades o conhecem e o adotam nas ações desenvolvidas, o que constata que mesmo as entidades registradas no CMDCA/JF não conhecem o ECA. Deste modo, afirmamos que estar registrado no Conselho não é garantia da implementação e efetivação do Estatuto.

Através da investigação dos motivos, valores e objetivos das entidades no atendimento ao público infanto-juvenil, procuramos averiguar se o ideário religioso mantinha relação com as inadequações apresentadas. Verificamos que esta relação é pertinente, pois, as entidades que apresentaram índices insatisfatórios foram as que, em suas respostas, afirmaram ter o ideário religioso como motivação para o atendimento, a ajuda como objetivo da instituição (neste caso com um sentido proselitista), e valores cristãos, caritativos e morais como orientadores das ações da entidade. Valores estes que reforçam a lógica filantrópica, contrária à perspectiva da cidadania.

Observamos também que as entidades que se desprenderam mais do ideário religioso, ou seja, que investiram na profissionalização dos funcionários, que possuem uma estrutura organizacional mais definida (coordenação, equipe técnica, demais funcionários), e cujos membros têm uma militância política, foram as que

melhor se apresentaram diante do cumprimento das diretrizes da política, corroborando assim para uma atuação baseada na lógica do direito. Esse “desprendimento” não impediu, entretanto, que atividades religiosas continuassem a serem oferecidas pelas instituições.

Entretanto, se olharmos entidades de mesma vinculação religiosa, o que faz uma despertar para a lógica do direito e a outra, por exemplo, ignorar essa proposta? Qual seria a diferença, por exemplo, entre a Pastoral do Menor (que se comportou satisfatória) e a Sociedade São Vicente de Paulo (que apresentou uma atuação pautada na lógica caritativa)? Seria somente o componente político, se levarmos em consideração o contexto de surgimento dessas instituições e a proposta de trabalho realizada por elas? São questões em aberto que necessitam de futuras pesquisas.

A pesquisa desenvolvida com os conselheiros de direito confirmou as questões levantadas com as entidades religiosas.

Verificamos que o CMDCA/JF ainda não se apresenta como o articulador da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora, seja pela relação desarticulada com os órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente, com a rede de atendimento; seja pela dificuldade de atividades de divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, contribuindo para sua incorporação e apreensão pela sociedade.

Os conselheiros destacaram que as dificuldades vivenciadas pelo Conselho na implementação da política de atenção à crianças e adolescentes justificam-se nas deficiências de infra-estrutura do Conselho e ausência de assessoria técnica disponibilizada pelo Poder Público. Ressaltaram como estratégia de enfrentamento a estas irregularidades das entidades a realização de uma capacitação. Entretanto, observamos que esta ação está direcionada a capacitação das entidades quanto à elaboração de projetos para o acesso ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aliás, verificamos que o CMDCA/JF utiliza-se do FUMECAD como mecanismo de obtenção de legitimidade com as entidades, o que reforça a concepção que estas possuem do Conselho.

Pôde-se perceber que o controle social da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora não vem acontecendo, haja vista a inexistência de acompanhamento das entidades executoras pelo CMDCA/JF, principalmente das que compõem a “rede não oficial” de atendimento, prejudicando

a efetivação desta política, conforme preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Este acompanhamento das entidades é realizado pela Equipe de Monitoramento e Avaliação da SPS e somente disponibilizado às registradas no Conselho (e em situações específicas), e às que possuem convênio em espécie com a Prefeitura.

Constatamos também que as dificuldades relacionadas às irregularidades das entidades, de fato, extrapolam o esforço de atuação do Conselho de direito, pois esbarram na cultura política brasileira que sempre valorizou a atuação privada sem a contrapartida de critérios públicos, e são reforçadas pela conjuntura neoliberal, e pela cultura religiosa das próprias entidades.

Este trabalho se propôs a contribuir para a leitura municipal da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora através da preocupação com a natureza, objetivos e resultado da participação das entidades religiosas de atendimento nesta política. No percurso caminhado, percebemos que ainda permanecem muitos desafios na efetivação desta política como pública, embora a existência de 17 anos de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Pois, como destaca Viera (2004, p.61), “na realidade, não existe direito sem sua realização e sem suas mediações. Do contrário, os direitos e a política social continuarão presa da letra da lei irrealizada”.

## REFERÊNCIAS

---

ABREU, M. M. **Serviço Social e organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

AÇÃO civil pública de improbidade administrativa já foi encaminhada, mas Prefeito e superintendente ainda não foram notificados. **Jornal Panorama**, 24 abr 2007, Caderno Cidade, Juiz de Fora. Disponível em: <[http://ipanorama.globo.com/plantao/comentar.asp?id\\_noticia=78761](http://ipanorama.globo.com/plantao/comentar.asp?id_noticia=78761)> Acesso em: 19 de mai 2007.

ALENCAR, M. M. T.; SALES, M. A. O Estatuto da criança e do adolescente e a Política social para a infância e a adolescência. In: **Em pauta** - Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ, Rio de Janeiro: UERJ, n.11-12, 1997.

AMAC pode ser desvinculada. **Jornal Panorama**, 17 jan 2007, Caderno Cidade, Juiz de Fora.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PREFEITOS. **Aprovado na Câmara: AMAC fica fora da administração**. 28 marc 2007. Disponível em: <[http://www.jornaldosprefeitos.com.br/politica/textos.php?cod\\_texto=63958](http://www.jornaldosprefeitos.com.br/politica/textos.php?cod_texto=63958)>. Acesso em: 19 mai 2007.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILI, P (org) **Pós-neoliberalismo** - As políticas sociais e o Estado democrático. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2007. p. 9-38.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca do Serviço Social; v.2)

BOBBIO, N. A sociedade civil. In: **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. v.69, p.33-52. (Coleção Pensamento Crítico).

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E; GENTILI, P (org) **Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático**. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2007. p.63-138.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. In: CRESS. **Coletânea de leis**. 4.ed. Belo Horizonte: CRESS 6ª Região, 2006. p.245-294.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto consolidado até a emenda constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. In: CRESS. **Coletânea de leis**. 4.ed. Belo Horizonte: CRESS 6ª Região, 2006. p.50-76.

BRAZ, M. O PAC e o Serviço Social: crescimento para que e para quem? Os setenta anos da profissão e os seus desafios conjunturais. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, p.49-61, 2007.

BRESOLIN, A. B; CAMPOS, W. T. **Voluntariado: tendência de crescimento?** 2003. Disponível em: <<http://www.fundata.org.br/Artigos%20-%20Cefeis/7%20-%20Voluntariado.htm>>. Acesso em 13 mar 2007.

BURITY, J. A. Redes Sociais e o Lugar da Religião no Enfrentamento de Situações de Pobreza: um acercamento preliminar. In: **Cadernos de Estudos Sociais da Fundação Joaquim Nabuco**. Recife: Fundação Joaquim Nobuco, v.16, n.1, 2000, p. 29-53.

CAMURÇA, M. A. Fora da caridade não há religião! Breve história da competição religiosa entre catolicismo e espiritismo kardecista e de suas obras sociais na cidade de Juiz de Fora: 1900-1960. **Lócus: revista de história**. n.1, v.7. Juiz de Fora: EDUFJF, 2001. p.131-154.

\_\_\_\_\_. Seria a caridade a “religião civil” dos brasileiros? In: **Praia Vermelha: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, n.12, 2005. p.42-62.

CARTAXO, A.M.B. **Análise da política previdenciária brasileira na conjuntura nacional** – da Velha República ao Estado autoritário. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XIII, n.40, p.58-80, dez 1992.



CARVALHO, D. B. B. de. Criança e Adolescente. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: UNB, 2000, módulo 3, cap. 3, p. 183 – 202.

CINTRA, A. R.; FARIA, I. B.; MENEZES, M. N. L. A. **O Serviço Social no centro regional da Legião Brasileira de Assistência em Juiz de Fora**. Trabalho de Estágio de Campo. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: 1973.

COÊLHO, A. B. S. R. Política de proteção à infância e adolescência e descentralização. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XX, n.60, jul 1999.

COIMBRA, A. **Esfera pública e cidadania**: Análise das práticas políticas do movimento sindical de trabalhadores em Juiz de Fora no período pós-constituição de 1988”. Projeto de Pesquisa encaminhado ao VI Programa de Bolsas de Iniciação Científica PROBIC/FAPEMIG/UFJF – 2003/2004. Juiz de Fora. 2002. Mimeo.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Projeto político da Pastoral do Menor**. 2005.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e adolescência - 2001-2005**”. 2000. Disponível em: <[www.oei.es/inicial/politica/diretrizes\\_atencion\\_infantil\\_brasil.pdf](http://www.oei.es/inicial/politica/diretrizes_atencion_infantil_brasil.pdf)>. Acesso em: 12 out 2006.

\_\_\_\_\_. **Projeto Global**: avaliação dos projetos da área da criança e do adolescente vinculados à Subsecretaria de promoção dos direitos da criança e do adolescente e ao Conselho nacional de direitos da criança e do adolescente. Brasília: 2004. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e adolescência 2001-2005**. Disponível em: <[www.oei.es/inicial/politica/diretrizes\\_atencion\\_infantil\\_brasil.pdf](http://www.oei.es/inicial/politica/diretrizes_atencion_infantil_brasil.pdf)>. Acesso em: 12 outubro 2006.

\_\_\_\_\_. **Plano de ação do CONANDA/2006**. Disponível em: <[www.mj.gov.br/sedh/ct/CONANDA/Plano%20CONANDA%202006%20-%20última%20versão%20-%2010.05.06.pdf](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/CONANDA/Plano%20CONANDA%202006%20-%20última%20versão%20-%2010.05.06.pdf)>. Acesso em: 21 mai 2007.

\_\_\_\_\_. **CONANDA apresenta balanço dos 17 anos do ECA**. Nota pública em 13.07.07. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/noticias/ultimas\\_noticias/MySQLNoticia.2007-07-13.3625](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/noticias/ultimas_noticias/MySQLNoticia.2007-07-13.3625)>. Acesso em: 18 jul 2007.

\_\_\_\_\_. **VII Conferência nacional dos direitos das crianças e adolescentes.**

Texto base e orientações Gerais. Disponível em:

[http://www.mj.gov.br/sedh/CONANDA/viiconferencia/texto\\_base.pdf](http://www.mj.gov.br/sedh/CONANDA/viiconferencia/texto_base.pdf). Acesso em 21 julho 2007.

\_\_\_\_\_. **Subsídio para as Conferências Municipais, Estaduais e Distrito Federal - Orçamento Criança e Adolescente.** Disponível em:

<http://www.mj.gov.br/sedh/CONANDA/viiconferencia/>. Acesso em: 21 jul 2007.

\_\_\_\_\_. **Subsídio para as Conferências Municipais, Estaduais e Distrito Federal – Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.** Disponível em:

<http://www.mj.gov.br/sedh/CONANDA/viiconferencia/>. Acesso em: 21 jul 2007.

\_\_\_\_\_. **Subsídio para as Conferências Municipais, Estaduais e Distrito Federal**

– Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo. Disponível em:

<http://www.mj.gov.br/sedh/CONANDA/viiconferencia/>. Acesso em: 21 jul 2007.

CORDEIRO, A. L. Evolução histórica do metodismo em Juiz de Fora. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.71-80.

CORREA, E. M. A. A presença luterana em Juiz de Fora. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.61-70.

COSTA, J. G. da. O presbiterianismo em Juiz de Fora. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.81-87.

COUTINHO, C.N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

CUNHA, E. S. (Ed). **Brasil 500 anos**. Vol 2. São Paulo: Abril, 2000.

DAGNINO, E. et al. Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: **Anos 90, Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.103-115.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 1989.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: **Revista USP**. n.17. São Paulo:USP, 1993. p.86-101.

DURIGUETTO, M. L. Sociedade civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, 2005, ano XXVI, n.81, p.82-101, mar 2005.

EIRAS, A. A. L. T. S.; SANTOS, C. M. (Coords). **Diagnóstico Social: Infância e Juventude em Juiz de Fora**, Juiz de Fora: Concorde, 2001.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil In: RIZZINI, I.; VOGEL, A. **A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência no Brasil**. Rio de Janeiro: Santa Úrsula, 1995. p.47-98.

FERENZINI, V. L. A Igreja Católica Apostólica Brasileira: uma passagem meteórica por Juiz de Fora. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.29-40.

FERNÁNDEZ SOTO, S. Políticas sociales, ciudadanía y espacio público. In: **El trabajo Social y la cuestión social: crisis, movimientos sociales y ciudadanía**. Fernández Soto (org). Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005. p.156-168.

FERREIRA, I. S. B. As políticas brasileiras de seguridade social. Assistência social. In: **Curso de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. módulo 3. CFESS-ABEPSS - Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância/NED-UNB, 2000.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Economia das religiões: mudanças recentes. Marcelo Côrtes Néri (org). Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2007. Disponível em <<http://www4.fgv.br/cps/simulador/site%5Freligioes2>>. Acesso em 3 maio 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO/ESCOLA DE GOVERNO DE MINAS GERAIS; SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENACAO GERAL. **Qualificação de conselheiros municipais e gestores de política de atendimento à criança e ao adolescente**. Programa Estadual de Educação Profissional. Belo Horizonte, 1998. (apostila).

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Nossos compromissos com a criança**. In: Situação mundial da infância 2006. Disponível em <[www.unicef.org/brazil/sowc06/cap1.htm](http://www.unicef.org/brazil/sowc06/cap1.htm)>. Acesso em 11 jun 2007.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF Brasil). **Situação da Infância Brasileira 2006**. Disponível em: <[www.unicef.org/brazil/sib06h.htm](http://www.unicef.org/brazil/sib06h.htm)>. Acesso em: 11 jun 2007.

GIUMBELLI, E. Caridade, assistência social, política e cidadania: práticas e reflexões no espiritismo. In: LANDIM, L. (org.). **Ações em sociedade: militância, caridade e assistência**. Rio de Janeiro: NAU, 1998, p. 123 – 171.

GOMES, A. L. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XX, novembro, n.61, p.91-108, nov 1999.

GUIMARÃES, S. J. Serviço social e igreja católica – entre o social e o religioso: vínculos e relações nos anos 80 e 90. In: **Praia Vermelha: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Serviço Social**. Rio de Janeiro: UFRJ, n.12, 2005. p.176-201.

GUSMÃO, R. A ideologia da solidariedade. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXI, n.62, p.93-112, mar 2000.

IAMAMOTO, M. V. A Questão social no capitalismo. In: **Temporalis**. Brasília: ABEPSS, Grafiline, n.3, ano 2, jan/jul, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 148p.

JACOMETI, R. C. Faculdade de Serviço Social: significação da sua criação para Juiz de Fora. In: **Libertas**, v.1, n.1, 2001. p.11-28.

JUIZ DE FORA passa por inspeção do TCE. **Jornal O tempo**. 18 mai 2007. Disponível em <<http://www.otempo.com.br/politica/lerMateria/?idMateria=89729>> Acesso em 19 de maio de 2007.

JUIZ DE FORA. CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CMDCA. **Resolução nº05/01**. Dispõe sobre os indicadores de qualidade a serem observados pelas instituições de atendimento, defesa e promoção de criança e adolescente no município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2001.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº06/01**. Dispõe sobre os critérios específicos de qualidade a serem observados pelas entidades para execução de programas em regime de abrigo. Juiz de Fora, 2001.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº07/01**. Dispõe sobre os critérios específicos de qualidade a serem observados pelas entidades para execução de programas em regime de orientação e apoio sócio-familiar e colocação familiar. Juiz de Fora, 2001.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº08/01**. Dispõe sobre as diretrizes para estabelecimento de política dirigida ao grupo familiar. Juiz de Fora, 2001.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº09/01**. Dispõe sobre os critérios específicos de qualidade a serem observados pelas entidades que desenvolvem programas em regime de apoio sócio-educativo em meio aberto. Juiz de Fora, 2001.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº15/06**. Estabelece modificações nos Critérios Específicos de qualidade a serem observados pelas entidades para execução de programa de abrigo. Juiz de Fora, 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº16/06**. Dispõe sobre registro de entidades e inscrição de programas em cumprimento aos artigos 90 e 91 da Lei Federal nº 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Juiz de Fora, 2006.

JUIZ DE FORA. PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Lei n. 8056 de 27 de março de 1992**. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Juiz de Fora, 1992.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Estratégico da AMAC**. Juiz de Fora: Rio Branco, 2002.

\_\_\_\_\_. **A história de Juiz de Fora**. Disponível em:  
<<http://www.pjf.mg.gov.br/cidade/historia.php>>. Acesso em 18 abr 2007.

LANDIM, L. **Para além do mercado e do Estado?** Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LESBAUPIN, I. Comunidades de base e mudança social. In: **Praia Vermelha: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Serviço Social**. Rio de Janeiro: UFRJ, n.10, 2000. p.54-79.

\_\_\_\_\_. Comunidades de base e mobilização social. In: **Praia Vermelha: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Serviço Social**. Rio de Janeiro: UFRJ, n.12, 2005. p.120-146.

LIMA, W. R. A.; RAMALHO, J. S. **Diante da marginalidade, um problema social: o menor**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: 1977.

LOPES, J. R. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. In: **São Paulo em perspectiva**, n.18, v.3, São Paulo, 2004. p.57-66.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

MARTINS, M. A.; BRAGA, M. F. V. et al. **Manual de orientação de aplicação de medidas de proteção e sócio-educativas**. Fazer Direito é ter responsabilidade com a criança e o adolescente. Juiz de Fora: Educandário Carlos Chagas, 2005.

MARTINS, V. B.; PAIVA, B. A. A implementação da Lei Orgânica da Assistência social: uma nova agenda para a cidadania no governo Lula. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXIV, n.73, p.46-74, mar 2003.

MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, F. C. (Org). **Os clássicos da política** – Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, o “Federalista”. vol 2, 3º ed, São Paulo: Ática, 1992. p.79-110.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa Qualitativa em saúde. 2.ed. São Paulo: HUCITEC, Rio de Janeiro: ABRASCO, 1993.

MOLJO, C. B. **Trabajadores sociales em la historia. Una perspectiva transformadora**. Buenos Aires: Espaço Editorial, 2005.

\_\_\_\_\_. **Cultura, política e cultura política**: assistentes sociais na construção da esfera pública. Relatório Técnico-analítico (Pós-Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. São Paulo: PUC, 2006.

\_\_\_\_\_. Cultura política e Serviço Social. In: **Libertas**, n.2, v.1, Juiz de Fora: UFJF, 2007. p.19-38. Disponível em: <<http://www.revistalibertas.ufjf.br/volume1n2.htm>>. Acesso em: 11 ago 2007.

MONTAÑO, C. N. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”. Estado e “terceiro setor” em questão. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XX, n.59, p.47-79, mar 1999.

\_\_\_\_\_. **Terceiro Setor e questão social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, A. M. **Cultura da Crise e Seguridade Social** – Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

NASCIMENTO, N. S. F. Desenvolvimento capitalista e “questão social”: notas para debate. In: **Praia Vermelha**: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, n.10, 1997. p.46-61.

NASCIMENTO, R. F. do. Os pentecostais em Juiz de Fora: da obscuridade ao poder. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.97-110.  
NETO, F. P. Assistência social e religião: participação política e inserção religiosa em perspectiva. In: **Praia Vermelha**: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, n.12, 2005. p.14-40.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 3.ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**. Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. A agenda cristalizada, o Estado e o governo Lula. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXIV, novembro, n.76, p.5-37, 2003.

OLIVEIRA, F. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: CARVALHO, F. L.; CÂMARA, A. L. (Orgs). **A democracia como proposta**. v.1. Rio de Janeiro: IBASE, 1991. p.77-92.

\_\_\_\_\_. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, M. e OLIVEIRA, F. (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e hegemonia global. 2.ed. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000. p.55-81.

OLIVEIRA, H. M. J de. **Cultura política e assistência social** - uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, I. M de. **Assistência social pós-loas em Natal**: a trajetória de uma política entre o direito e a cultura do atraso. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. São Paulo: 2005.

OLIVEIRA, S. G. de. O espiritismo em Juiz de Fora: do surgimento à consolidação de uma “religião”. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.135-156.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais. Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XVIII, v. 1, n.53, p. 80-101 mar, 1997.

PAVAM, D; SOUZA, P. G. de. Diversidade identitária no movimento espírita em Juiz de Fora. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.157-164.

PEREIRA, D.C., LOPES, G.S., SCHAD, M. et al. **A política de abrigo em Juiz de Fora**: a experiência da Casa do Aconchego. Monografia (Graduação em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2001.

PEREIRA, M. S. A presença do catolicismo romanizado em Juiz de Fora: do modelo tradicional ao reformado. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.15-28.

PEREIRA, P. A P. A política social no contexto da seguridade social do Welfare State. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, Ano XIX, n.56, p. 60-76, mar 1998.

PREFEITO quer desvincular AMAC. **Jornal Panorama**, 14 jan 2007, Caderno Social, Juiz de Fora.

PREVIDÊNCIA cobra dívida de R\$ 28 milhões da PJF. **Jornal Panorama**, Juiz de Fora, 15 de dez 2006, Caderno Cidade. Disponível em <[http://ipanorama.globo.com/plantao/noticia/default.asp?id\\_noticia=75898](http://ipanorama.globo.com/plantao/noticia/default.asp?id_noticia=75898)> Acesso em 19 de maio de 2007.

QUIROGA, A. M. Caridade, filantropia e justiça e os modelos de ação social. In: **Praia Vermelha**: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, n.5, 2001.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social** - Caminhos da construção democrática. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005a.



\_\_\_\_\_. Articulação entre os conselhos de políticas públicas - uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: **Caderno Abong** - A Abong nas Conferências 2005 Criança e Adolescente - Assistência Social. São Paulo: Abong, p.55-59, 2005b.

\_\_\_\_\_.; WANDERLEY, L. E. W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XXIV, n.78, p.5-32, jul 2004.

RIZZINI, I. **O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro. Petrobrás - BR. Ministério da cultura. Universitária, 1997.

\_\_\_\_\_.; VOGEL, A. **A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência no Brasil**. Rio de Janeiro: Santa Úrsula, 1995.

ROUANET, S. P. Iluminismo ou barbárie. In: **Mal-estar na modernidade: ensaios**. São Paulo: Companhia das letras, 1993.

SABINO, F.; SEIXAS, R.; SIQUEIRA, M. **A política pública de abrigo à criança e ao adolescente: um estudo do atendimento nos abrigos em Juiz de Fora**. Monografia (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: 2005.

SADER, E; GENTILI, P (org) **Pós-neoliberalismo** - As políticas sociais e o Estado democrático. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2007.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro:Campus, 1987.

SILVA, C.N da. Serviço Social, caridade e política de assistência social: aproximações e divergências. In: **Praia Vermelha: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, n.12, 2005. p.202-225.

SILVA, D. B. R. G da. **O departamento social do menor e sua ação comunitária**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: 1963.

SILVEIRA, E. C. T. **Catálogo e análise dos recursos sociais e assistenciais do município de Juiz de Fora**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: 1968.

SILVEIRA, E. J. S. da. Pelas franjas da batina: uma reflexão sobre a Renovação Carismática Católica em Juiz de Fora. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003. p.41-58.

SIMOES, P. Mediações religiosas no Serviço Social. In: **Praia Vermelha**: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, n.3, 2000. v.2. p. 30-53.

\_\_\_\_\_. **Assistentes sociais e religião**: um estudo Brasil/Inglaterra. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Valores religiosos e profissões. In: **Praia Vermelha**: Estudos de política e teoria social/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, n.12, 2005. p.148- 175.

SOARES, L. T. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. v.78. (Coleção Questões da nossa época).

SOUZA FILHO, R. **Organizações da sociedade civil e a execução de políticas públicas de assistência social**. UFRJ: 2003a. (paper para qualificação no doutorado). Mimeo.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil e Políticas Públicas para Infância e Adolescência. In: GARCIA, J et al. **Sociedade e políticas**: novos debates entre Ongs e Universidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003b.

SPOSATI, A. Cidadania e comunidade solidária. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XVI, n.48, p.124-147, ago 1995.

\_\_\_\_\_.; FALCÃO, M. C.; FLEURY, S. M. T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

STEIN, R. H. A descentralização político-administrativa na Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XX, n.59, p.24-46, mar 1999.

TAVARES, F. R. G.; CAMURÇA, M. (Orgs.) **Minas das Devoções**. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: ed. UFJF, 2003.

THERBÓRN. G. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E;GENTILI, P (org) **Pós-neoliberalismo** - As políticas sociais e o Estado democrático. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2007. p. 39-62.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

WANDERLEY, L. E. Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. **São Paulo em Perspectiva**, n.4, v.10, São Paulo: Fundação Seade, 1996. p.96-106. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/spp> >. Acesso em 22 jul 2007.

\_\_\_\_\_. **Igreja Católica e política no Brasil**. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1107>>. Acesso em: 11 ago 2007.

WEFFORT. Francisco C. (org). Os clássicos da Política. vol 2, 3.ed. São Paulo: Ática, 1992.

YAZBECK, M. C. Terceiro Setor e a Despolitização da questão social brasileira In: **Inscrita**, n.6, julho, Brasília: CFESS, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Os fundamentos do Serviço Social na contemporaneidade**. Curso de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Capacitação em Serviço Social e Política Social. módulo 4. CFESS-ABEPSS - Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância/NED-UNB, 2000b. p.20-34.

## APÊNDICES

---

### 1. Formulário de entrevista com os Dirigentes de entidades

Nome do(a) Entrevistado(a):

Função na entidade:

Formação:

Data da entrevista:

#### A) Identificação da Entidade

1. Nome:

2. Vinculação Eclesiástica: ( ) católica ( ) espírita ( ) evangélica

3. Data de fundação da entidade:

---

4. O que motivou a criação da entidade?

---

---

5. Quais são os objetivos da entidade?

---

---

6. Quais os valores que guiam a instituição?

---

---

## B) Estrutura e funcionamento

7. Público atendido: ( ) criança \_\_\_\_\_ ( ) adolescente \_\_\_\_\_ ( ) adulto \_\_\_\_\_

8. Meta de Atendimento: \_\_\_\_\_

9. Atividades desenvolvidas: (marcar mais de uma se houver)

( ) atendimento na área de saúde ( ) ensino – creche ou reforço escolar ( )

distribuição de cesta básica, alimento material escolar, vestuário ou medicamento ( )

oficinas e cursos ( ) abrigo ( ) Inserção no mercado de trabalho ( )

Outra ( ) Qual ? \_\_\_\_\_

10. Frequência do atendimento:

( ) Diário ( ) Semanal ( ) Eventual ( ) Mensal

11. Existem critérios de seleção para o atendimento? Quais?

---



---

12. A instituição sempre trabalhou com criança e adolescente? Se não, desde quando?

---



---

13. O que levou a instituição a atender esse público?

---



---

14. Qual o objetivo da Instituição ao desenvolver as atividades?

---



---

15. Recursos Humanos: (Indicador de Qualidade/Critério específico)

Cargo/Função	Quantidade	Escolaridade	Vínculo de trabalho	Área de Prestação de Serviço	de de	Carga Horária
Diretor						
Coordenador						
Assistente Social						
Psicólogo						

Médico					
Dentista					
Professor					
Monitor					
Cozinheiro					
Berçarista					
Recreador					

Legendas:

Escolaridade:

0 – Sem escolaridade; 1- Primeiro Grau; 2- Segundo Grau; 3- Terceiro Grau; 4- Primeiro Grau Incompleto; 5- Segundo Grau Incompleto; 6- Terceiro Grau Incompleto

Área de Prestação de serviço:

ADM – Administração; AD – Atendimento Direto; SG – Serviços Gerais

Vínculo de Trabalho:

VOL – Voluntário; CED – Cedido; CLT – Registrado; PS - Prestador de Serviço (Conveniado); Estado – Estagiário

16. Espaço Físico:Quais as dependências utilizadas para o atendimento? (Indicador de Qualidade/Critério específico) (observar o adequamento a faixa etária atendida)

<b>Dependências</b>	<b>Quantidade</b>
Sala de atividades	
Oficina	
Cozinha	
Refeitório	
Banheiro	
Biblioteca	
Dormitório Individual	
Dormitório Coletivo	
Quadra esportiva	
Campo de futebol	
Lavanderia	
Almoxarifado	
Sala de Estar/Tv	

17. Como a entidade se mantém?

( ) Recurso Público ( ) municipal ( ) estadual ( ) federal

( ) Doações ( ) pessoa física ( ) pessoa jurídica

( ) Campanhas e eventos

( ) Bens e serviços

( ) Outros \_\_\_\_\_

### **C) Participação na Política e na Esfera Públicas**

18- Estabelece alguma parceria com a prefeitura ou algum órgão público? Qual?

a-  Sim Qual? \_\_\_\_\_

b-  Não

19- Participa de redes ou realiza intercâmbios com outras instituições?

a-  Sim Quais?

---

b-  Não

20- Participa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?

a-  Sim De que forma?

possui inscrição no Conselho  participa das reuniões  possui representante que participa como conselheiro de direito  participa de outras atividades realizadas pelo Conselho

recebe verba do FUMECAD  Outra \_\_\_\_\_

b-  Não Por quê?

---

21- Caso negativo a resposta acima, a entidade participa do Conselho Municipal de Assistência Social?

Sim  Não

22 - A Entidade conhece e adota o Estatuto da Criança e do Adolescente na prática das suas atividades?

a-  Sim De que forma?

---



---

Não Por quê?

---



---

### **D) Critérios gerais de avaliação**

#### **D1. Administração:**

23. A entidade desenvolve um Plano de Recrutamento e seleção de pessoal?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

19. A entidade possui um plano de trabalho?

a- ( ) Sim b- ( ) Não 20. Quem o realiza?

---

24. Quais os princípios que o fundamentam?

---

---

25. Há participação dos usuários no planejamento das atividades?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

26. De que forma isso ocorre?

---

27. Há um processo sistemático de avaliação das atividades da entidade?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

28. Qual a periodicidade?

---

### **D2. Organização:**

29. Como é realizada a identificação das crianças e adolescentes em relação a história de vida, escolar, informações sobre saúde, etc?

---

---

30. Há articulação com outros programas e entidades no município? (Rede sócio-assistencial)

a- ( ) Sim b- ( ) Não

### **D3. Saúde, Nutrição e Assistência social:**

31. Oferece alimentação aos usuários?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

32. Quem organiza o cardápio?

---

33. Com que critérios é definido o cardápio?

---



**D4. Recursos Humanos:**

34. Os funcionários participam de processos de capacitação e treinamento?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

35. Com qual periodicidade?

---

36. Os funcionários possuem qualificação adequada à função que desempenham?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

**E) Critérios específicos de qualidade:****E1. Regime de Orientação e Apoio Sócio-Familiar:**

1. Como é feito o trabalho com família?

---

---

2. Existem critérios claros e sistematizados de admissão e permanência das famílias priorizando a sua promoção de forma que ofereça condições de desenvolvimento das crianças e/ou adolescentes?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

**E2. Regime de Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto:****E2.1. Programas a crianças de 0 a 5 anos e 11 meses:**

1. Há o fornecimento de 4 alimentações diárias?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

**E2.2 Programas a criança e adolescente de 7 a 18 anos:**

1. Há prioridade do apoio à escolarização dos usuários com acompanhamento da vida escolar?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

2. Existem serviços que priorizem os demais aspectos da formação humana: atividades culturais, artísticas, esportivas

a- ( ) Sim b- ( ) Não

**E2.3 Programas de iniciação, formação profissional ou colocação no mercado de trabalho:**

3. Há estudo das reais possibilidades de inserção no mercado de trabalho, com oferecimento de capacitação adequada?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

4. Aos que são encaminhados ao mercado de trabalho, há o acompanhamento junto ao empregador da vida profissional do adolescente?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

**E3. Regime de Abrigo:**

1. Prioriza serviço de apoio à família?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

2. Como é feito o trabalho com família?

---

---

3. Há a preocupação com o não desmembramento de grupos de irmãos?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

4. A Entidade promove todas as condições básicas para a vida do usuário: alimentação, vestuário, assistência médica, odontológica, farmacêutica, etc.?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

5. A entidade prioriza o desenvolvimento ou encaminhamento dos usuários aos programas de atividades culturais, esportivas e de lazer?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

6. A entidade garante assistência religiosa aos que demandam independente da orientação da entidade?

a- ( ) Sim b- ( ) Não

37- A entidade desenvolve alguma atividade religiosa? Qual? Ela não entra em confronto com a crença religiosa do usuário, caso seja diferente da professada pela entidade?

---

---

---

## 2. Questionário de entrevista com os Conselheiros de direito

Nome do(a) Entrevistado(a):

Formação:

Representação no CMDCA: ( ) Governo ( ) sociedade civil

Data da entrevista:

*Com relação à Política de Atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora:*

1. Qual a sua opinião sobre a Política para a criança e o adolescente em Juiz de Fora?
2. Como é a relação do CMDCA com o Poder Público de Juiz de Fora para efetivação da Política de Atendimento voltada à criança e adolescente?
3. Em relação a dotação orçamentária para a política?
  - O recurso é suficiente?
  - Porque há poucas entidades conveniadas?
4. De que forma se dá o acompanhamento e o controle da qualidade dos serviços das entidades?

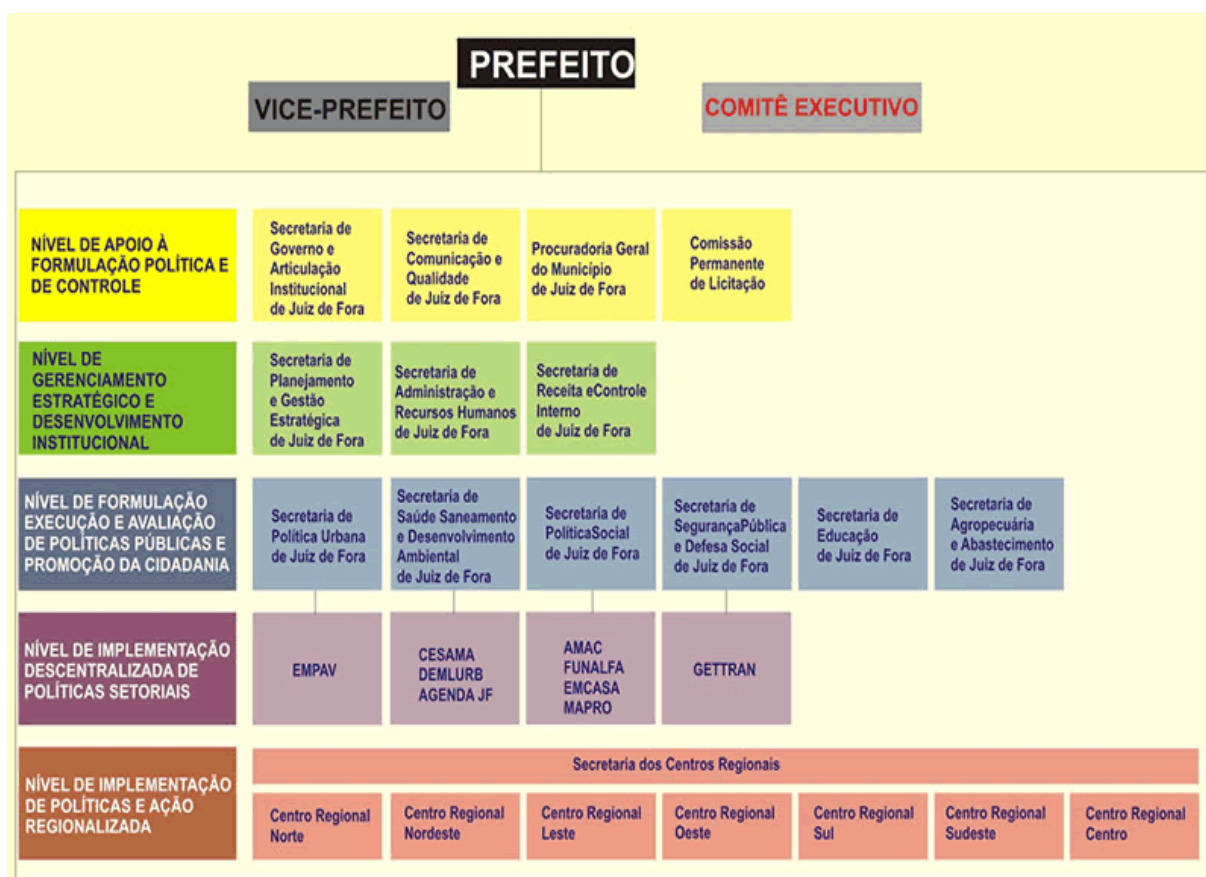
*Com relação às entidades de atendimento:*

5. Quais as providências do Conselho em relação às entidades de atendimento que funcionam sem o registro do Conselho contrariando o artigo 91 do ECA?

6. As **entidades religiosas** em sua maioria não atendem aos critérios do CMDCA. Apresentam fragilidades em relação à equipe técnica, capacitação de funcionários, desconhecimento do Estatuto. De que forma o Conselho pode ajudar nessas fragilidades?
7. Você avalia que o ideário religioso pode ter relação com a “inadequação” dessas entidades?
8. Você avalia que há diferença entre entidades religiosas e não religiosas?

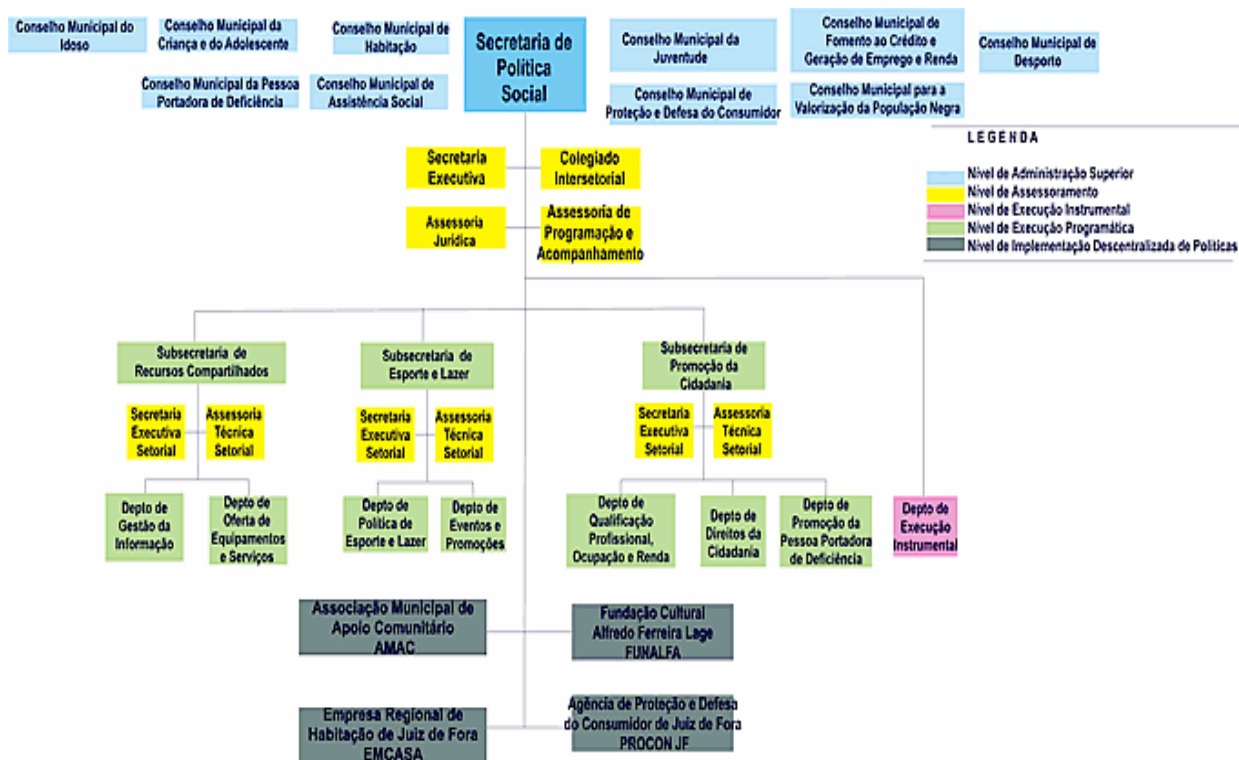
## ANEXOS

### 1- Organograma da Prefeitura de Juiz de Fora<sup>281</sup>



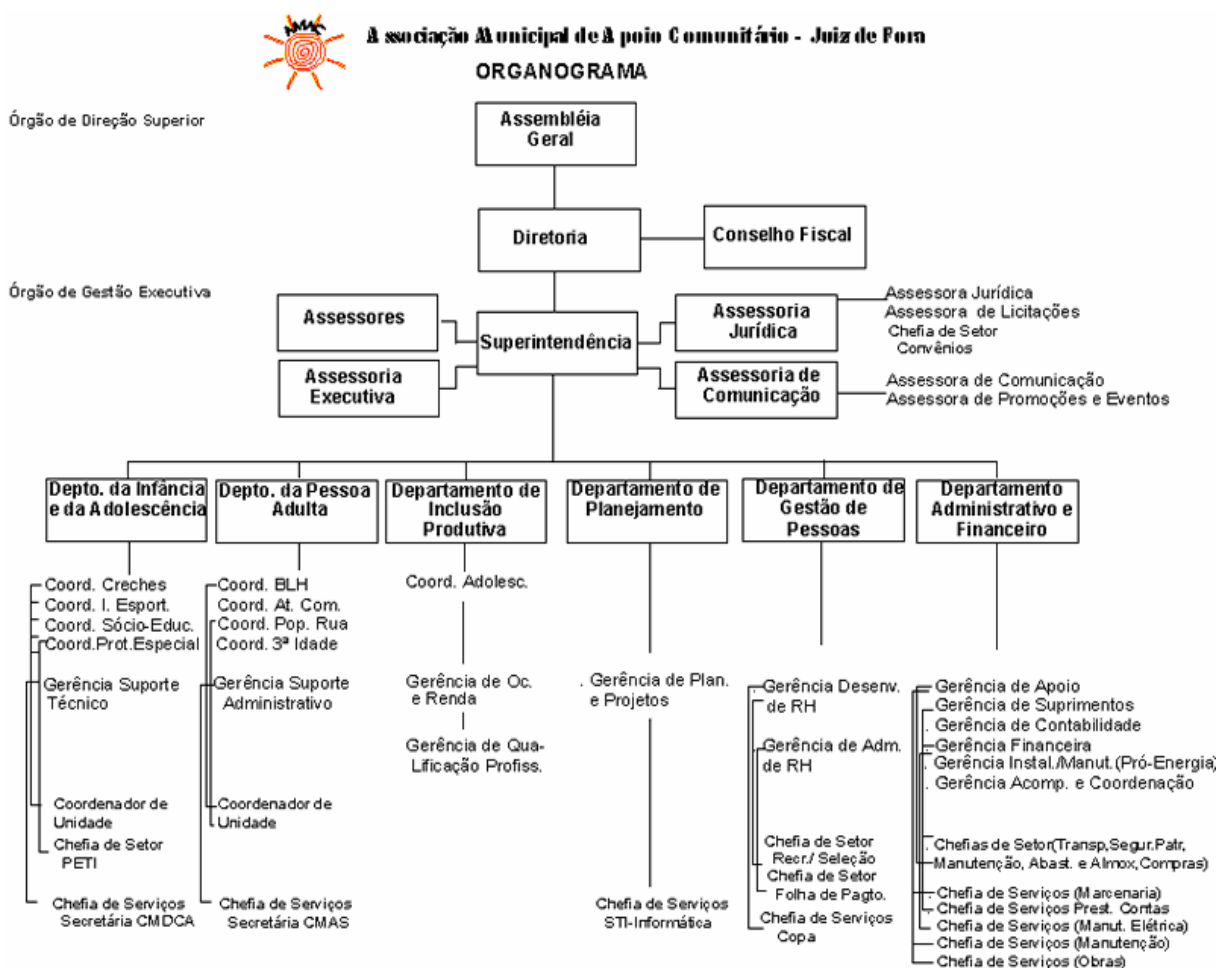
<sup>281</sup> Disponível em: <<http://www.sarh.pjf.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar 2007.

## 2- Organograma da Secretaria de Política Social da Prefeitura de Juiz de Fora<sup>282</sup>



<sup>282</sup> Disponível em: <<http://www.sps.pjf.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago 2007.

### 3- Organograma da Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC<sup>283</sup>



<sup>283</sup> Disponível em: <<http://www.AMAC.pjf.mg.gov.br/>>. Acesso em: 19 ago 2007.

**4- Planilha de Qualificação das entidades conforme indicadores e critérios da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora**

## Qualificação Detalhada das Entidades de Atendimento à Infância e Adolescência em Juiz de fora

### CRITÉRIOS GERAIS

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Gestão e Recursos Humanos</b>		<b>Formação e Capacitação e Recursos humanos</b>		Plano de Recrutamento e seleção de pessoal	
				Escolaridade e formação profissional de todos os agentes envolvidos na entidade	
				Formação inicial específica para o exercício de cada uma das funções no contexto da instituição	
				Capacitação continuada de todos os profissionais da instituição, inclusive os voluntários	
				Existência de Equipe interdisciplinar	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>		
<b>Atendimento sócio-educativo desenvolvido pela entidade</b>		<b>Atendimento Técnico</b>		Equipe interdisciplinar para atendimento biopsicossocial pedagógico			
				Atendimento personalizado baseado em plano individual elaborado a partir das necessidades e habilidade dos usuários			
				Identificação dos usuários quanto à história de vida, escolar, saúde, etc.			
				Sistematização dos atendimentos e ações (relação – técnico/voluntários)			
		<b>Projeto Sócio-educativo da entidade</b>				Existência de Projeto Político-Pedagógico (Planejamento periódico das ações)	
						Participação dos usuários no planejamento das atividades	



				Processo sistemático de avaliação das atividades	
				Direito ao exercício de diferentes credos e religiões	
		<b>Rede Sócio-assistencial</b>		Estabelecimento de parcerias com a rede sócio-assistencial (Trabalho articulado com outros segmentos)	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Participação na Esfera Pública (Controle Social da Política)</b>		<b>Registro no CMDCA</b>		Registro da Entidade no CMDCA conforme artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Compatibilidade com os propósitos e objetivos da Política Municipal de Atendimento a infância e adolescência</b>		<b>Articulação da entidade com a Política de Atendimento a infância e adolescência</b>		Informação e conhecimento da Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente e do Estatuto por parte dos gestores das entidades	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Direito fundamental da criança e do adolescente</b>		<b>Alimentação</b>		Oferecimento de alimentação com cardápios seguindo normas básicas de nutrição	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

### **CRITÉRIOS ESPECÍFICOS POR REGIME DE ATENDIMENTO**

#### **Regime de Abrigo**

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Ambiente físico e Infra-Estrutura</b>		<b>Capacidade</b>		Abrigo com capacidade de atendimento conforme Política de Abrigo (35 criança/adolescente)	
		<b>Salubridade</b>		Conservação e higiene dos espaços	
		<b>Dormitórios</b>		Dormitórios com condições de habitabilidade, higiene e espaço adequados	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Atendimento sócio-educativo desenvolvido pela entidade</b>		<b>Atendimento Familiar</b>		Priorização e viabilização de serviço de apoio à família	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Direito fundamental da criança e do adolescente</b>		<b>Escolarização</b>		Inserção dos usuários no espaço escolar	
		<b>Profissionalização</b>		Oferecimento ou encaminhamento para cursos profissionalizantes	
		<b>Esporte, cultura e lazer</b>		Oferta de diferentes atividades (externa e internamente)	
		<b>Atenção à saúde</b>		Atendimento médico e odontológico	
Encaminhamento para outros atendimentos especializados fora da unidade					

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Controle Público do abrigo</b>		<b>Articulação do abrigo com segmentos responsáveis pela criança e adolescente</b>		Estabelecimento de relação sistemática e formal com o CMDCA, Conselho Tutelar e Juizado da Infância e Adolescência	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

### **Regime de Orientação e Apoio Sócio-familiar**

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Atendimento sócio-educativo desenvolvido pela entidade</b>		<b>Atendimento Familiar</b>		Existência de critérios claros e sistematizados de admissão e permanência das famílias priorizando a sua promoção de forma que ofereça condições de desenvolvimento das crianças e adolescentes	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

**Regime de Apoio Sócio-educativo em meio aberto:**

Programas a crianças de 0 a 5 anos e 11 meses

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Direito fundamental da criança e do adolescente</b>		<b>Alimentação</b>		Fornecimento de 4 alimentações diárias	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

Programas a criança e adolescente de 7 a 18 anos:

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Direito fundamental da criança e do adolescente</b>		<b>Escolarização</b>		Prioridade do apoio à escolarização	
				Acompanhamento da vida escolar	
		<b>Esporte, cultura e lazer</b>		Oferta de diferentes atividades (externa e internamente)	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório

Programas de iniciação, formação profissional ou colocação no mercado de trabalho

<b>Categoria</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Qualificação</b>	<b>Descritores</b>	<b>Qualificação</b>
<b>Direito fundamental da criança e do adolescente</b>		<b>Profissionalização</b>		Estudo das reais possibilidades de inserção no mercado de trabalho	
				Capacitação adequada	
				Acompanhamento junto ao empregador da vida profissional do adolescente	

Legenda: A – Atendido N – Não atendido S – Satisfatório I – Insatisfatório