

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SÍLVIA KAWATA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA AÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE
CIVIL ORGANIZADA:
combate à violência sexual contra crianças e adolescentes**

SÃO PAULO
2004

SÍLVIA KAWATA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA AÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE
CIVIL ORGANIZADA:
combate à violência sexual contra crianças e adolescentes**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Campo de Conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Orientadora: Profa. Dra. Maria Rita Garcia Loureiro Durand

SÃO PAULO

2004

Kawata, Sílvia.

Limites e possibilidades da ação política da sociedade civil organizada: combate à violência sexual contra crianças e adolescentes / Sílvia Kawata. – 2004.

115 f.

Orientadora: Maria Rita Garcia Loureiro Durand.

Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Crianças e violência – Brasil. 2. Crianças – Maus-tratos. 3. Adolescentes – Maus-tratos. 4. Participação política – Brasil. 5. Sociedade civil – Brasil. 6. Democracia. 7. Responsabilidade administrativa. I. Durand, Maria Rita Garcia Loureiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 321.7

SÍLVIA KAWATA

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA AÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE
CIVIL ORGANIZADA:
combate à violência sexual contra crianças e adolescentes**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Campo de Conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Maria Rita G. Loureiro Durand
FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV-EAESP

Prof. Dr. Oscar Vilhena Vieira
PUC-SP

Dedicatória

A meus pais e irmãos, por sempre terem acreditado em investido em mim e, mais do que tudo, pelo amor incondicional que foi fundamental para superar momentos difíceis.

Ao Fabio, querido e amado companheiro nas horas boas e ruins, fáceis e difíceis, cujo apoio e incentivo permitiram a realização deste trabalho.

Ao Wander e a todos que tiveram o privilégio de conviver com ele, conhecer suas idéias e que, em gestos de amor, união e amizade, tentam ainda superar a perda deste querido amigo.

Agradecimentos

À minha orientadora, Maria Rita, que, mesmo nos momentos críticos e desesperadores para mim, conseguia, de forma tranqüila e serena, indicar os melhores caminhos a serem trilhados.

Ao pessoal do Pacto São Paulo, pelo esforço que realizam para combater esse tipo de violência tão cruel e por todo o auxílio no fornecimento de informações que embasam as hipóteses aqui apresentadas.

Ao Hiro que, com sua experiência como mestrando, foi uma fonte constante de incentivo e a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização deste trabalho.

Resumo

Esta dissertação aborda um dos problemas da democracia representativa, a responsabilização (*accountability*) dos representantes da sociedade, partindo da exigência de que prestem contas de suas ações ao escrutínio público e que se submetam a possível aplicação de sanção, caso suas justificativas apresentadas não sejam consideradas satisfatórias.

Apresentaremos alguns mecanismos existentes na democracia representativa, que podem ser ativados pela ação política da sociedade civil, obrigando os representantes a agir de forma mais transparente e comprometida com os resultados para a coletividade. Tais mecanismos vão além dos incentivos eleitorais, podendo ser disponibilizados para que sejam ativados no decorrer dos mandatos.

Frente o destaque que tem sido dado à participação da sociedade civil nos assuntos públicos, abordaremos como ela pode contribuir para a construção de um contexto político mais “responsabilizável”. Para que ocorra, é imprescindível que a transparência permeie todas as decisões e ações que afetam a coletividade e que existam arenas e instrumentos de participação e contestação à disposição dos cidadãos, além de possibilidades de sanções para atos que forem considerados não representativos.

Dada a impossibilidade da participação de todos os cidadãos nos assuntos públicos (caso contrário, poderíamos viver em uma democracia direta), as demandas coletivas são, em grande parte, defendidas por grupos organizados, que compõem a parcela da sociedade conhecida como *sociedade civil organizada*, composta por ONGs, movimentos sociais, fóruns, etc. A atuação da sociedade civil organizada pode variar nas diversas áreas de defesa de direitos, tornando muito difícil a realização de uma análise geral. Sendo assim, foi escolhida uma área específica para este estudo: a do combate à violência sexual contra crianças e adolescentes.

O presente trabalho visa a analisar a atuação política da sociedade civil organizada, no sentido de: (1) influenciar a agenda pública, incluindo temas e chamando a atenção para políticas antes negligenciadas pelo Estado e, dessa forma, aumentando o escopo da exigência por prestação de contas; e (2) acionar, direta ou indiretamente, mecanismos de responsabilização, sejam eles horizontais ou verticais. Atuando dessa forma, a sociedade civil organizada pode contribuir para a efetivação dos mecanismos de responsabilização existentes ou propor a criação de novas formas.

Podemos observar que a utilização de mecanismos não institucionais (campanhas, mobilização da mídia, etc.) predominam sobre os institucionais. A utilização dos mecanismos não institucionais contribui fortemente para a educação para a cidadania, pois amplificam as demandas e/ou denúncias de um determinado grupo, geralmente com o auxílio da mídia, atingindo boa parte da população, conscientizando-a de seus direitos e incentivando-a a exigir que estes sejam cumpridos. No entanto, sua efetividade depende de mecanismos institucionais de responsabilização exercendo controle horizontal.

A análise da atuação política da sociedade civil permite-nos observar que suas organizações incorrem em alguns dos mesmos problemas da democracia representativa, como questões de representação e responsabilização. Não existem mecanismos que garantam que as organizações da sociedade civil que controlam o governo, ou seja, que influenciam e monitoram suas decisões e ações, sejam realmente representativas da população, nem que sejam obrigadas a prestar de contas e sujeitar-se a eventuais sanções.

Palavras-chave: 1. Responsabilização (*Accountability*) 2. Sociedade civil organizada
3. Participação 4. Democracia

Abstract

This thesis approaches one of the problems of representative democracy, the accountability of the representatives of society, departing from the demand for them to account for their actions to public scrutiny and to be submitted to possible sanctions, in case that the presented justifications are considered unfit.

We present some existing mechanisms of representative democracy, which can be enabled by the political action of civil society, requiring the representatives to act in a more transparent and committed way. Such mechanisms go beyond electoral incentives, and can be enabled during the mandates.

Facing the emphasis that has been put over the participation of civil society in public affairs, our focus is on how it can contribute to the construction of a more accountable political context. For that to occur, it is paramount that transparency is present in all decisions and actions that affect collectivity and that there is arenas and instruments for the society to participate.

Given the impossibility for participation of all the citizens in the public affairs (in that case, we could be living in a direct democracy), collective demands are, in most cases, defended by organized groups, which is the part of society known as organized civil society, composed of NGOs, social movements, forums etc. The actions of civil society may vary among the several areas of defense of rights, making it hard to make a general analysis. Thus, we have chosen a specific area for this study: the combat of sexual violence against children and adolescents.

The present work intends to analyze the political acting of organized civil society, in the sense of: (1) influencing the public agenda, including new themes and calling the attention to public policies once neglected by the State and, consequently, increasing the scope of demand for holding representatives accountable; and (2) enabling, either direct or indirectly, mechanisms of accountability, both horizontal or vertical. In this manner, organized civil society can contribute to the effectiveness of the existing mechanisms of accountability or even to propose the creation of new ones.

We will observe that the use of non-institutionalized mechanisms (such as public campaigns, mobilization of the media etc.) is more used than the institutionalized ones. The

use of non-institutionalized mechanisms strongly contributes to the education for citizenship, for they amplify the demands and/or the words of warning of a certain group, generally with the support from the media, reaching most of the population, creating awareness of their rights and incentives for them to demand that those rights are respected. Nevertheless, its effectiveness depends on institutionalized mechanisms of accountability.

The analysis of the political actions of civil society allows us to observe that their organizations incur in some of the very same problems of representative democracy, like issues that lack representation and accountability. There are no mechanisms that guarantee that the organizations of civil society that control the government, that is, that influence and monitor their decisions and actions, be truly representative of the population, nor that they be obliged to be held accountable and be subject to possible sanctions.

Keywords: 1. Accountability 2. Organized civil society 3. Participation 4. Democracy

Sumário

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA: DEFININDO CONCEITOS	15
1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE DEMOCRACIA E SUAS PROMESSAS NÃO CUMPRIDAS	15
1.2 POLIARQUIAS E PLURALISMO	21
1.3 REPRESENTAÇÃO E ACCOUNTABILITY	24
CAPÍTULO 2 – A QUESTÃO DA ACCOUNTABILITY (OU RESPONSABILIZAÇÃO): FORMAS E MECANISMOS DE AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	29
2.1 FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO	31
2.2 RESPONSABILIZAÇÃO POR CONTROLE SOCIAL	35
2.3 CIDADANIA ATIVA E PARTICIPAÇÃO	40
2.4 SOCIEDADE CIVIL – ENTENDENDO MELHOR	43
2.5 MECANISMOS DE AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	46
2.6 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	48
2.7 MECANISMOS NÃO INSTITUCIONAIS DE AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	57
CAPÍTULO 3 – A QUESTÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: APARATO ESTATAL E CONTROLE SOCIAL NO COMBATE À VIOLÊNCIA SEXUAL	59
3.1 HISTÓRICO DOS INSTRUMENTOS E POLÍTICAS DA AGENDA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	60
3.2 EMERGÊNCIA DO TEMA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E MOBILIZAÇÃO SOCIAL	63
3.3 APARATO ESTATAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGISLAÇÃO	71
3.4 ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	85
3.5 A AÇÃO POLÍTICA NA ÁREA DE VIOLÊNCIA SEXUAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO SOCIAL PACTO SÃO PAULO	93
3.6 O PACTO SÃO PAULO CONTRA A VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTO-JUVENIL	94
3.7 O PLANO ESTADUAL	96
3.8 O PACTO SÃO PAULO NAS 15 REGIÕES ADMINISTRATIVAS	97
3.9 RELAÇÃO COM O ESTADO	100
3.10 REPRESENTATIVIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO	102
CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS	110

Introdução

Nas últimas décadas, a discussão sobre a relação entre Estado e sociedade civil tem ganhado força diante do processo de democratização pelo qual a maioria dos países passou e das tentativas de inversão do papel da sociedade civil, de objeto de mudança social para o de agente de transformação do Estado. Até esse momento, a relação entre eles era marcada pela imposição do Estado sobre a sociedade, “*estabelecendo a ordem, aliando-se, dominando e incorporando o poder oligárquico*” (PEREIRA, 1999, p. 73).

A partir da década de 70, a crise fiscal vivida pelo Estado, as dúvidas quanto à sua capacidade de intervenção nas áreas econômica e social e o aumento das demandas sociais tornaram mais constante e intensa a discussão sobre a necessidade de reformar o Estado, aumentando suas capacidades de governabilidade (existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses e tornar mais legítimos e democráticos os governos) e governança (capacidade de gestão estatal). É neste contexto que a figura da sociedade civil se fortalece como ator fundamental neste processo de mudança e sua submissão em relação ao Estado é substituída por uma atuação mais proativa, visando a influenciar a ação estatal. Ao longo do tempo o conceito de sociedade civil tem sido discutido e seu significado tem apresentado modificações¹.

Atualmente, talvez a definição mais aceita (ainda que não haja consenso) é a que considera a sociedade civil como sendo a parte da sociedade, fora do aparelho do Estado, que é politicamente organizada, composta por

classes sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de liberação da mulher, os movimentos de jovens, etc. (BOBBIO, apud PEREIRA, 1999, p. 94).

Importante ressaltar que a necessidade de uma sociedade civil forte, que participe ativamente da reforma, não consiste em uma “*sociedade oligárquica, resistente à lei do*

¹ Para o histórico da evolução do conceito, ver BOBBIO (1986a), BOBBIO, 1986b, PEREIRA (1999) e JACOBI (2000).

Estado; é uma sociedade civil integrada no estado e atuante no processo de orientar a forma pela qual esse Estado é governado e reformado” (PEREIRA, 1999, p. 84).

A atuação da sociedade civil vai além da participação na definição dos rumos do Estado. Consiste também na exigência de maior responsabilização (*accountability*) dos representantes que o governam. Ou seja, a sociedade civil interfere no processo político exigindo prestação de contas das ações e decisões (descrição das atividades e justificativas) dos representantes e aplicando sanções, no caso de atos que não sejam considerados representativos e cuja justificativa não seja considerada satisfatória.

A ação da sociedade civil toma forma em espaços que são possibilitados pela maior democratização do Estado e que consiste em, pelo menos, duas dimensões: contestação pública e direito de participação (DAHL, 1997). Dessa forma, a sociedade civil pode, de forma mais freqüente e direta, influenciar as decisões dos representantes e exigir maior responsabilização em suas ações.

A maior participação social é considerada fundamental para a governabilidade democrática pelo fato de possibilitar a vinculação do processo de reforma do estado à consolidação da democracia e, por meio de mecanismos de responsabilização mediante a participação social poder levar à (re)aproximação do poder público e sociedade (CONSEJO CIENTIFICO DEL CLAD, 2000).

No Brasil, a maior participação da sociedade nos assuntos públicos foi possibilitada pela Constituição Federal de 1988, por meio da co-gestão de políticas sociais (principalmente nas áreas de saúde, assistência social e educação) e, no contexto da reforma do Estado, na figura das organizações sociais. A criação de ouvidorias e a implementação do orçamento participativo são outras iniciativas relevantes quando o assunto é participação.

Outros países da América Latina também empreenderam esforços no sentido de promover a participação da sociedade, embora com diferentes graus de institucionalização, como, por exemplo, os “*Comités de Vigilancia*”, na Bolívia, a “*Contraloría Social*”, no México, e as “*Veedurías Ciudadanas*”, na Colômbia².

Este é o contexto no qual ocorrem os debates acadêmicos que possibilitam reflexões e mudanças institucionais acerca da temática da participação política da sociedade civil e sua contribuição para a maior responsabilização dos governos. No entanto, a importância do papel da responsabilização no processo de reforma do Estado, apontado pela

teoria, ainda não foi complementada por estudos empíricos e, por isso, existe um grande desconhecimento sobre as dificuldades e resultados que podem surgir na implementação das formas de responsabilização (CONSEJO CIENTIFICO DEL CLAD, 2000).

Como forma de contribuir para o debate, o presente trabalho visa a refletir sobre os limites e possibilidades da atuação da sociedade civil na esfera política, no sentido de: (1) influenciar a agenda pública, incluindo temas e chamando a atenção para políticas antes negligenciadas pelo Estado e, dessa forma, aumentando o escopo da exigência por prestação de contas; e (2) acionar, direta ou indiretamente, mecanismos de responsabilização, sejam eles horizontais ou verticais. Atuando dessa forma, a sociedade civil organizada pode contribuir para a efetivação dos mecanismos de responsabilização existentes ou propor a criação de novas formas.

Para tanto, a participação da sociedade civil será focada na área de violência sexual contra crianças e adolescentes, visto ter sido declarada uma das prioridades do atual Governo Federal e também por ser uma encruzilhada na qual se encontram várias áreas de defesa de direitos (educação, cultura, saúde, justiça, trabalho, direitos humanos, tráfico de seres humanos, etc.).

Entre as limitações existentes da ação política, podemos identificar duas que se destacam: (1) sua dependência em relação à existência e efetividade de mecanismos institucionais, fazendo com que, muitas vezes, a ação política ocorra por meio de mecanismos não institucionais; e (2) a possibilidade, em uma democracia pluralista, de amplificação de demandas de minorias em intensidade mais que proporcional à sua importância, sobrepondo interesses da maioria.

Já entre as potencialidades, figuram: (1) criação de arenas e situações que permitiriam a educação para a cidadania, estimulando a participação dos cidadãos nos assuntos públicos; (2) reforço e efetivação de outros mecanismos institucionais de responsabilização (sejam eles verticais ou horizontais).

O capítulo 1 concentra a parte teórica utilizada ao longo do trabalho. Primeiramente, faremos algumas considerações acerca da democracia e serão apontadas suas seis promessas não cumpridas (BOBBIO, 1986b), num contraste entre a democracia real e a ideal. Sua identificação nos permite traçar o contexto no qual a ação política da sociedade civil toma forma. Discutimos também o conceito de “povo” na teoria democrática, já que a

² Para maiores detalhes sobre tais iniciativas, ver GRAU (2000).

atuação da sociedade civil tem como um principal objetivo fazer com que os representantes atuem de acordo com as demandas e anseios desse “povo”.

Considerando que a ação política tem influência sobre a forma como o poder é exercido, e que também pode criar condições para que os representantes sejam obrigados a prestar contas de seus atos, apresentamos no capítulo 2, o conceito de responsabilização (*accountability*). Ainda neste capítulo, trataremos mais especificamente de alguns mecanismos à disposição da sociedade que permitem sua participação e responsabilização dos representantes, analisando brevemente alguns deles.

O capítulo 3 aborda a questão dos direitos da criança e do adolescente e a ação da sociedade civil para incluí-la na agenda pública, por meio da criação de legislação e aparato estatal específicos e de formulação de políticas públicas. Em seguida, será introduzida a problemática da violência sexual contra crianças e adolescentes também com foco na ação da sociedade civil e seus resultados.

Procuraremos analisar os limites e possibilidades da ação política da sociedade civil por meio da descrição da atuação do movimento social Pacto São Paulo influenciando as agendas públicas dos governos municipais e estadual paulista, de forma a ampliar o alcance dos mecanismos de responsabilização. Existem vários movimentos e organizações da sociedade civil que atuam de maneira eficiente no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, por meio da mobilização da sociedade e responsabilização dos governantes. Foi escolhido o Pacto São Paulo pelo fato de ele ser um dos movimentos atuantes que se propõe a mobilizar e articular ações no estado todo e, por sua secretaria executiva estar localizada na Grande São Paulo, facilitar a coleta de dados.

O estudo foi baseado em análise de dados secundários, coletados em bancos de dados, documentos, publicações, pesquisas, entrevistas com profissionais da área e da observação direta da autora durante o ano no qual manteve extenso contato com organizações que atuam na área.

O trabalho reforça a idéia de que mecanismos não institucionais de participação política são utilizados em larga escala e que dependem de mecanismos institucionais de responsabilização horizontal para serem efetivos. Ou seja, utilizam a mobilização social e a pressão da opinião pública, por exemplo, para obrigar atores públicos a agir de forma “responsabilizável” e exigir o mesmo dos demais. O sucesso da ação da sociedade civil é comprometido pela falta de efetividade dos mecanismos institucionais existentes.

A utilização de mecanismos não institucionais contribui fortemente para a educação para a cidadania, pois amplificam as demandas e/ou denúncias de um determinado grupo atingindo boa parte da população, conscientizando-a de seus direitos e incentivando-a a exigir que estes sejam cumpridos.

A análise da atuação política da sociedade civil permite-nos observar que suas organizações incorrem em alguns dos mesmos problemas da democracia representativa, como questões de representação e responsabilização. Não existem mecanismos que garantam que as organizações da sociedade civil que controlam o governo, ou seja, que influenciam e monitoram suas decisões e ações, sejam realmente representativas da população, nem que sejam obrigadas a prestar de contas e sujeitar-se a eventuais sanções.

Embora este seja um estudo de caso específico da responsabilização por controle social na área da violência sexual contra crianças e adolescentes, o fato de que este tema envolve tantos outros leva-nos a acreditar que a sua análise seja útil para estudos semelhantes de outras áreas sociais.

Capítulo 1 – Democracia: definindo conceitos

1.1 Considerações sobre democracia e suas promessas não cumpridas

A democracia, apesar de ser o melhor sistema conhecido até agora de “luta contra o poder autocrático, com vários centros de poder [...] que se manifestam pela conquista temporária e pacífica do poder” (BOBBIO, 1986b:61), apresenta uma grande distância entre o ideal democrático (o que deve ser) e a realidade democrática (o que de fato é) (SARTORI, 1994a:30).

Numa tentativa de contrastar o que foi prometido com o que foi efetivamente realizado BOBBIO (1986b) aponta seis *promessas não cumpridas* da democracia:

- 1) Nascimento da sociedade pluralista.
- 2) Revanche dos interesses.
- 3) Persistência das oligarquias.
- 4) Espaço limitado.
- 5) Poder invisível.
- 6) Cidadão não educado.

A sociedade pluralista, em contraste com o ideal de um único “soberano” (o povo ou a vontade geral de Rousseau) em contato direto com seus representantes, sem intermediários, é resultado do agrupamento dos cidadãos em grupos de interesses. Dessa forma, não haveria na democracia real apenas um centro de poder, mas vários, o que justificaria a denominação das sociedades atuais de policêntricas ou poliárquicas. Estes vários centros são formados frente à impossibilidade de consenso entre um número muito elevado de atores com interesses diversos, que optam por agrupar-se para terem suas demandas levadas em consideração nas decisões políticas.

Salientamos que a possibilidade de dissenso, traduzida no direito ao pluralismo, constitui um princípio democrático importante, pois dá ao cidadão a liberdade de expressar sua opinião e de discordar da situação vigente propondo as alternativas que lhe parecerem melhores. Por outro lado, o pluralismo pode também ser nocivo à democracia. Isto porque os centros que exercem o poder na sociedade pluralista seriam formados por grupos detentores

de recursos (humanos, materiais e, principalmente, financeiros) suficientes para fazer que seus interesses fossem atendidos em detrimento dos de outros grupos com menos acesso a recursos. Estes grupos estariam de fora das decisões, sem a possibilidade de ascender ao poder de forma legítima em uma próxima rodada, a não ser que também consigam dispor de recursos para “entrar no jogo”.

A segunda promessa está relacionada com uma das premissas do ideal democrático representado pela proibição do mandato imperativo. De acordo com esta promessa, uma vez escolhido, o representante não mais defenderia interesses específicos, mas interesses gerais da nação. Por esse motivo, não poderia estar sujeito a um mandato vinculado ao atendimento de demandas específicas.

No entanto, BOBBIO afirma que *“jamais uma norma constitucional foi mais violada que a da proibição de mandato imperativo”* (1986b:37). Isso ocorre, segundo ele, em razão de não haver critérios que permitam estabelecer um limite entre interesses particulares e gerais, já que cada grupo tende a identificar seus próprios interesses como os da nação. Assim, os representantes seriam pressionados pelos grupos que os elegeram no sentido de implementar certas demandas. Evidentemente, estas demandas podem realmente ilustrar a “vontade geral”, mas é preciso saber identificar em que ponto elas deixam de ser coletivas para representar interesses apenas de grupos específicos³.

A eliminação das oligarquias é a terceira promessa não cumprida. Seu não cumprimento acarreta a persistência do poder nas mãos de uma minoria (normalmente elitizada e com recursos), facilitada pela impossibilidade do envolvimento da totalidade dos cidadãos em todas as decisões. BOBBIO (1986b:39) considera ingênua a idéia de que, com o advento da informática, a participação dos cidadãos em todas as situações seria possível. Ressalta que o excesso de participação pode levar ao que Dahrendorf chamou de *cidadão total*, um cidadão apático quanto ao seu envolvimento eleitoral em razão do excesso de demanda para que participe. Segundo BOBBIO, *“nada ameaça mais matar a democracia do que o excesso de democracia”* (1986b:39). No entanto, devem ser dadas ao cidadão a possibilidade de participar e a opção de escolher, em determinados momentos, se quer fazê-lo ou não. Reforçando a importância dessa participação, OFFE (1999:122) destaca que um dos “atrativos” da democracia é a possibilidade de transformar “sujeitos” em “cidadãos”, ou seja,

³ Conforme o número de pessoas no agregado aumenta, o conhecimento válido do que é interesse comum e bem coletivo depende cada vez menos nas experiências individuais e mais em imagens e abstrações, dificultando sua compreensão e defesa (DAHL, 1982).

a democracia oferece espaços nos quais o indivíduo tem a possibilidade de conhecer e discutir assuntos que lhe dizem respeito. Além disso, ela disponibiliza instrumentos que permitem aos cidadãos controlar as ações do governo indicando-lhe o que a sociedade entende como solução para os problemas coletivos.

Na democracia ideal, o cidadão seria convidado a participar no maior número possível de espaços, atuando e decidindo sobre questões mais restritas (em associações de bairro, por exemplo) assim como em espaços mais abrangentes, como conselhos paritários nacionais (quarta promessa da democracia). No entanto, no contexto real, o poder do povo não é exercido em todos os espaços, mesmo porque algumas decisões apenas o governo está capacitado a tomar, pelo simples fato de ter informações que o cidadão comum não tem. A assimetria de informação não é a única razão para a limitação dos espaços de participação. Adicione-se a ela a preponderância de grupos com recursos para fazer valer seus interesses, levando ao desinteresse do cidadão em participar, criando e fortalecendo a idéia de que “nada vai mudar”.

A quinta promessa não cumprida, a eliminação do poder invisível, trata da falta de transparência que permeia as decisões políticas. Segundo BOBBIO (1986b:41),

a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente [...].

O acesso às informações permitiria aos cidadãos conhecer as decisões e ações tomadas pelos representantes. Quanto mais transparente for o processo, maior a possibilidade de a população sinalizar suas preferências e direcionar as decisões. Isso contribuiria para o trabalho dos representantes ao dar-lhes orientação no sentido de que sejam cada vez mais capazes de combinar as preferências dos cidadãos, as necessidades da sociedade e as informações das quais dispõem pelo fato de estar no governo.

Para reforçar a importância do poder cada vez mais visível, BOBBIO cita o “Apêndice” de *À paz perpétua* de Kant, no qual o filósofo alemão afirma que “*todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas*” (apud BOBBIO, 1986b:42). Para Kant, uma máxima não suscetível de se tornar pública é aquela que, uma vez conhecida pelos cidadãos, geraria tal reação negativa que impediria sua implementação. Dessa forma, todo e qualquer ato ou decisão que não possa ser

tornado público e não atenda aos interesses da sociedade, é injusto e, conseqüentemente, não democrático.

No entanto, por possuir informações que só eles têm, os governantes, em alguns casos, tomam decisões que não correspondem àquilo que a sociedade sinalizou como preferência (como veremos adiante, este é um ato não responsivo, mas “responsabilizável” no sentido de ser *accountable*). O que permite que mesmo assim o processo seja democrático é o fato de o representante ser constrangido a prestar contas de suas ações e decisões, justificando-as perante os cidadãos e demais poderes e submeter-se à possível sanção.

Exigir transparência e publicidade das ações e decisões não é apenas uma maneira de garantir acesso à informação, mas também é uma forma de controle sobre os representantes. A necessidade do cumprimento desta promessa tem sido cada vez mais valorizada e instrumentos para assegurá-lo têm sido desenvolvidos com diferentes graus de efetividade.

A sexta promessa não cumprida refere-se à educação para a cidadania. Ou seja, a formação do cidadão por meio do exercício de seus direitos. Ela desenvolver-se-ia não apenas em momentos e espaços políticos – durante as eleições, por exemplo –, mas em uma série de atuações do indivíduo como cidadão. Dessa forma, a participação em associações de bairro seria um exemplo de espaço no qual esse aprendizado poderia ocorrer. O cidadão passaria de um contexto seu, particular, com interesses particulares, para um espaço no qual seus interesses se igualariam aos de outros cidadãos e no qual haveria uma mobilização a fim de buscar o bem coletivo.

A distância entre a democracia ideal e a democracia real, além do não cumprimento de algumas promessas, leva críticos da democracia representativa a afirmar que esta não seria a correspondência mais fiel aos princípios democráticos idealizados pelos teóricos. A democracia mais próxima do ideal seria aquela na qual alguns princípios participativos também estivessem presentes.

Estes defensores alegam que o modelo representativo de democracia se distancia muito do ideal democrático, da idéia de “governo do povo”. O resultado desta comparação não é necessariamente correto, pois compara a definição prescritiva de um tipo de democracia com a definição descritiva de outro tipo (SARTORI, 1994a:30) ou contextos diferentes, como a democracia direta na cidade-estado e a democracia representativa no estado-nação (DAHL, 1982). Para uma análise correta, deveriam ser comparados os benefícios e limitações reais da democracia direta com seus correlatos também reais da democracia representativa.

A utilização de parâmetros diferentes – de comparação e também de conceitos – empregados com significados diferentes pode ser fruto do que SARTORI chama de “era da democracia confusa” (1994a:22). Dessa forma, ao ressaltar os “defeitos” da democracia representativa e exaltar os méritos da direta (ou da participativa), os defensores destas últimas utilizariam definições diferentes das empregadas por defensores da forma representativa. Neste contexto, aspectos básicos que caracterizam a democracia careceriam de melhor definição. Além disso, a própria distinção entre a democracia em suas versões real e ideal precisaria ser mais bem identificada.

Um dos conceitos que contribui para a “confusão” é o entendimento sobre o titular do poder: o povo. A democracia expressa como “poder do povo” não é uma premissa totalmente compreensível (SARTORI, 1994a:41), podendo ser interpretada de várias formas. O autor identifica seis possíveis interpretações do conceito de “povo”:

- Todos.
- Muitos.
- Um todo orgânico.
- A classe inferior (pobres).
- Maioria absoluta.
- Maioria limitada pela minoria.

Antes de abordá-las, faz-se necessário um pequeno esclarecimento sobre a importância desta definição para o trabalho. Como já dito anteriormente, muitas são as críticas à democracia representativa pelo fato de o poder não ser exercido efetivamente pelo povo, o que contrariaria um dos princípios democráticos mais fundamentais. Nesse sentido, o esforço de SARTORI (1994a) de definir qual a compreensão de “povo” é muito importante por esclarecer que, mesmo no ideal democrático, “povo” não é constituído (nem pode, na democracia real, por motivos operacionais) pela totalidade da população.

Esta definição de conceitos é importante pois mais adiante falaremos da participação da sociedade civil em assuntos públicos, e devemos evitar o entendimento de que escamoteamos o princípio democrático de “poder do povo” por não tratarmos da participação de todos os indivíduos, mas sim de grupos que defendem seus direitos.

Vamos às definições: SARTORI (1994a) afirma que seria ingenuidade pensar que literalmente *todos* os membros de uma sociedade poderiam participar das decisões coletivas. Mesmo na democracia grega o sufrágio não era universal, estando excluídos os não-cidadãos (escravos, mulheres, idosos e crianças). Nas democracias modernas, na qual o sufrágio universal prevalece, ainda assim crianças, por exemplo, não estão incluídas no processo dada sua incapacidade decisória. No Brasil, presidiários também estão excluídos por causa da suspensão de seus direitos políticos durante o período de privação de liberdade.

A definição de *muitos* também não se mostra adequada em razão de sua imprecisão. Afinal, o que significa muitos? Com relação a que montante? Existiria uma proporção exata que o definisse? Dessa forma, a compreensão de “povo” por esta definição também fica prejudicada.

Referir-se ao *povo* como sendo um todo orgânico pressupõe que o indivíduo tenha pouca (ou nenhuma) importância frente ao todo. Segundo SARTORI, esta terceira interpretação “*sofre do defeito central de não conduzir a democracia alguma ou, de qualquer forma, de permitir a justificação de absolutamente qualquer regime político*” (SARTORI, 1994a:43).

Também não podemos considerar que a classe inferior (os pobres) englobe o conceito de povo. Isso porque, assim como é impossível incluir todo mundo, a exclusão permanente de determinados grupos tampouco é democrática. Claro que, dada a impossibilidade de consenso, as decisões são tomadas com base na vontade da maioria e isso faz que minorias sejam excluídas. Mas o que torna uma sociedade democrática é a possibilidade de rotatividade no poder de decidir. Em outras palavras, a minoria só aceita ser excluída porque há a possibilidade de num futuro próximo (eleições seguintes, por exemplo) poder constituir a maioria e ter seus interesses atendidos.

No entanto, deve existir um limite para que o poder da maioria seja exercido. É claro, seus interesses devem ser respeitados e atendidos, mas desde que não firam direitos da minoria, aspecto que não está garantido na idéia de *maioria absoluta*.

Uma a uma, as possíveis definições de “povo” foram descartadas até que chegamos à última delas: *maioria limitada pela minoria*. De acordo com esta visão, as decisões da maioria seriam as adotadas desde que respeitando os direitos das minorias. Este é o conceito de povo que deveria prevalecer na teoria e realidade democráticas.

Com o conceito de “povo” definido, percebe-se que mesmo na democracia ideal é impossível que *todos* os cidadãos participem. Isso por si só já esclarece e desmistifica a idéia de que o poder do povo seria exercido por todos os membros de uma sociedade.

Também existe a idéia de que o ideal democrático pressupõe a participação direta do povo no exercício do poder, sem representantes e sem mecanismos de representação. Para tal defesa, evoca-se a democracia grega, na qual o ideal democrático teria sido inspirado. No entanto, SARTORI (1994a) afirma que apenas em parte a democracia grega pode ser considerada direta: “*na realidade, a reunião do demos na ekklesia representava a parte espetacular, mas não a parte eficiente da politeia grega*” (p. 157).

A experiência real nos mostra que a participação direta pura é inviável em sociedades amplas e complexas como a atual e também indesejável, como mostrado anteriormente na Introdução. A democracia direta só funcionaria em pequenos grupos, até o tamanho de uma assembléia (SARTORI, 1994a).

Frente à impossibilidade da participação de todos os indivíduos no exercício do poder, a democracia representativa foi apresentada como solução para este problema, ao possibilitar a escolha daqueles que irão tomar as decisões. Dessa forma, o poder do povo estaria na capacidade de atribuir poder a representantes eleitos, em contextos que garantam o direito de participação do controle e da contestação em relação aos escolhidos (DAHL, 1997), duas das dimensões que caracterizam as poliarquias.

1.2 Poliarquias e pluralismo

DAHL, definindo a democracia como “*a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais*” (1997:25), considera que as democracias efetivamente existentes são pobres em relação ao ideal democrático e, por isso, chama-as de poliarquias, “*regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, [...] regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública*” (1997:30).

Ainda segundo o autor, estas duas características permitiriam aos cidadãos formular e expressar (em maior ou menor grau) suas preferências e tê-las igualmente consideradas pelo governo e tomariam forma por meio de:

- Autoridades eleitas.
- Eleições livres e justas.
- Sufrágio inclusivo.
- Direito de se candidatar aos cargos eletivos.
- Liberdade de expressão.
- Informação alternativa.
- Liberdade de associação.
- Políticas governamentais dependentes de eleições e de outras manifestações de preferências.

O conceito de poliarquia moderna subentende o sistema representativo no qual a representação dos cidadãos é efetivada por meio de partidos políticos e seus representantes eleitos, que encaminham as demandas políticas da sociedade para o Estado. Grupos de interesse, sindicatos, ONGs, entre outros, atuam como intermediadores entre eleitores e eleitos.

Segundo DAHL (1982), a partir do momento em que processos democráticos são empregados em larga escala, é normal o surgimento de organizações autônomas como item necessário ao funcionamento da democracia, minimizando a possibilidade de dominação, promovendo o bem-estar dos cidadãos e a liberdade política por meio da contestação e da participação. Lembrando BOBBIO (1986b) e suas promessas não cumpridas, tais organizações contribuem para uma delas, o nascimento da sociedade pluralista, gerando conflito de interesses e dominação de alguns grupos sobre os outros.

A independência e a autonomia dos grupos, embora constituam aspectos importantes, não necessariamente fortalecem a democracia, podendo agir de forma oposta, enfraquecendo-a na medida em que o aparato estatal for utilizado para atender demandas de grupos específicos (DAHL, 1982; GRAU, 2000). Segundo esta visão, os grupos autônomos que detenham mais recursos para fazer valer suas preferências poderiam agir em detrimento ou ignorando os interesses da maioria da sociedade. Dessa forma, deveria haver formas de identificar até que grau as organizações da sociedade civil poderiam estar dominadas por interesses contrários ao interesse geral (PEREYRA apud SALAZAR, 1990).

Dessa forma, o sistema representativo é objeto de críticas que apontam, como uma de suas principais falhas, o fato de que ele, na realidade, não incorpora os interesses dos cidadãos-eleitores, mas sim os de grupos mais influentes e/ou dos próprios representantes. Segundo essa visão, os interesses e demandas dos cidadãos não seriam atendidos em sua totalidade (BENEVIDES, 2000).

Grupos que detenham mais recursos financeiros e políticos terão vantagem para fazer valer seus interesses, ao passo que grupos com poucos recursos, de acordo com esta lógica, estarão sempre no fim da lista de prioridades. Podemos considerar, dessa forma, a existência de uma sétima promessa não cumprida da democracia: a alternância da inclusão/exclusão.

Sendo a democracia real resultado das escolhas da maioria, e limitada pelos direitos da minoria, o que leva estas a aceitar ter seus interesses excluídos de determinadas decisões é a possibilidade de poder ser maioria numa próxima vez e ter suas demandas atendidas. No entanto, se as decisões são tomadas de acordo com o volume de recursos de grupos de interesses específicos estes acabam sempre ficando no poder, em detrimento daqueles com menos recursos.

Os principais problemas gerados pelo pluralismo, de acordo com DAHL (1982), seriam:

- Estabilização das iniquidades políticas devido à política de acomodação de interesses. Tal convivência pacífica entre grupos dominantes dificulta ações no sentido de atender demandas por inovação ou por mudanças que possam prejudicar seus interesses. DAHL afirma que constituem, dessa forma, *“a powerful social force that in authoritarian countries carries with it the unmistakable odor of revolution can in democratic countries strongly reinforce the status quo”*.

- Deformação da consciência cívica que pode levar membros dos grupos a acreditar que *“my public interest becomes identical in my mind with my segmental interest”* (DAHL, 1982:44). As organizações têm o poder de amplificar as demandas grupais e podem beneficiar determinados interesses particulares em detrimento dos coletivos. Organizações que pretendam representar uma gama de preocupações de seus membros poderão ser prejudicadas porque precisarão dispor de recursos para uma variedade de atividades.

- Distorção da agenda pública, pois considera interesses de grupos separados e não os da sociedade como um todo. A existência de grupos com maiores recursos leva à inequidade de influência sobre a agenda.

- Alienação do controle final, pois o governo delega responsabilidade de prover serviços públicos a organizações privadas e não governamentais, aumentando os custos de controle sobre suas ações. Além disso, a complexidade das redes de relacionamento entre as organizações e seus membros dificultam a identificação do responsável por determinada função pública. Além disso, mesmo quando não são firmados contratos de gestão, em caso de ineficiência das políticas, a responsabilidade também pode ser “atribuída” a estes atores. Nestes casos, a atuação ineficiente do governo em algumas áreas tem sido justificada pela falta de participação e atuação tanto da sociedade civil quanto de empresas privadas. Assim, o governo divide a responsabilidade pela ineficiência de suas ações, tentando dificultar sua responsabilização. É claro, a prestação de contas é feita, mas ao não assumir a responsabilidade ele não se sujeita à sanção dos cidadãos.

A atuação dos grupos de interesses influenciando o governo no sentido de ter suas demandas particulares atendidas em detrimento dos interesses coletivos deve ser minimizada pela atuação de organização que defendas direitos coletivos. Elas podem exercer pressão no sentido de que o governo atenda suas atenções e ações na busca do bem estar geral e não de grupos específicos, com interesses particulares, cobrando maior responsabilização do governo, exigindo prestação de contas de seus atos e punindo-o quando necessário.

É na ação política da sociedade civil organizada, inserindo temas na agenda pública e incentivando os cidadãos a controlar seus representantes, obrigando-os a prestar contas de suas ações, que reside o cerne deste trabalho. Faz-se necessário, primeiramente, esclarecermos um pouco mais o conceito de representatividade política e sua relação com a responsabilização.

1.3 Representação e Accountability

De acordo com BOBBIO,

o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia [...] é o de considerá-la caracterizada por um conjunto

de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (1986b:18).

Creemos que a questão sobre a outorga de autorização para tomar decisões a representantes devidamente eleitos não causa polêmica e, portanto, focaremos a questão dos procedimentos a serem utilizados por estes representantes.

Na democracia representativa moderna, o sistema que predomina é o de representante fiduciário (com poder de agir com certa liberdade em nome dos representados) dos interesses gerais (e não individuais, de categoria, etc.), com proibição de mandato imperativo (BOBBIO, 1986b), ou seja, seu mandato não está vinculado ao atendimento de demandas de grupos específicos. Contrapondo-se a esta situação está aquela na qual o representante atua como delegado com mandato limitado. Neste caso, ele atua como porta-voz dos representados, sem autonomia para fazer escolhas nem tomar decisões. Agiria, na verdade, como um representante dos interesses de determinados grupos.

No entanto, BOBBIO (1986b) ressalta que, mesmo nos casos nos quais o representante atua como delegado, é necessário que haja certo grau de autonomia, com seus direitos de opinião, de expressão e de associação assegurados. Caso contrário, seria impossível que uma assembléia composta por representantes, delegados de interesses e preferências distintos, conseguisse deliberar algo sem que, posteriormente, alguns de seus membros mais “flexíveis” fossem sancionados.

Mais do que acomodar interesses, os representantes devem agir em favor dos interesses dos cidadãos, de modo que sejam considerados representativos de fato e que possam, portanto, ser reconduzidos ao cargo em eleições seguintes.

Mas, o significado de “em favor dos interesses dos cidadãos” pode ser interpretado de duas formas (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999). O governo seria considerado representativo se:

- agisse de acordo com o que os eleitores entendessem como sendo a melhor solução; ou
- tomasse suas decisões com base no que achasse que traria mais benefícios para os eleitores, independente da concordância destes.

A representação é uma relação entre os interesses dos cidadãos e os resultados obtidos pelas ações do governo. Esta relação pode ser observada nestas três situações enfocadas por PRZEWORSKI, STOKES & MANIN (1999:8):

- Entre os sinais enviados pelos eleitores ao governo mediante uma série de mecanismos (eleições, pesquisas de opinião, etc.) e as políticas adotadas, relação esta denominada *responsiveness* (responsividade). Dessa forma, um governo seria considerado responsivo se adotasse as políticas apontadas como sendo as preferidas pelos cidadãos.

- Entre os mandatos e as políticas adotadas, conhecida por *mandate-responsiveness* (responsividade ao mandato). Esta relação acontece quando o governo adota as políticas propostas (e aprovadas) durante sua campanha. Um governo é responsivo ao mandato se as campanhas eleitorais forem realmente informativas e se a plataforma vencedora tiver sempre como objetivo o melhor interesse dos eleitores.

- Entre os resultados das políticas e as sanções. Esta relação é conhecida por *accountability* (responsabilização). Podemos considerar que um governo é orientado por *accountability* se os representantes são constrangidos a prestar contas de suas ações à sociedade e estão sujeitos à aplicação de sanções. Dessa forma, seria possível diferenciar um governo que a sociedade considere representativo de um que não o seja. Importante ressaltar que a *accountability* vai além da responsividade, uma vez que o mais importante não seria a adoção de uma determinada política em si, mas sim seus resultados, justificativas e possibilidade de punição. O conceito de *accountability* é aplicado aos governos que, mesmo adotando políticas não sinalizadas como sendo as preferidas, são capazes de prestar contas de suas ações, justificá-las verdadeiramente e submeter-se à sanção dos cidadãos.

Com base nas relações estabelecidas por PRZEWORSKI, STOKES & MANIN (1999) e BOBBIO (1986b), um governo pode ser considerado democrático e representativo por ser responsivo ou por ser *accountable*. Sendo responsivo, o governo seria representativo por atender às demandas expressas pela sociedade. Mas também seria representativo ao ser *accountable*, ou seja, atuando da forma que considere ser mais adequada à situação e melhor para a sociedade e fazendo com que suas ações possam ser comunicadas de forma transparente, sujeitando-as ao escrutínio público.

A quebra de promessas de campanha ou uma ação que não corresponda às preferências sinalizadas pela população não constitui ato não representativo, se considerarmos o contexto no qual estão inseridos. A máxima de que os indivíduos sabem o que é melhor para

si perde força quando levamos em consideração a assimetria e incompletude de informação (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999:11), tornando incertos os cenários sobre os quais são tomadas as decisões. A informação é assimétrica e incompleta tanto de indivíduo para indivíduo quanto na relação entre indivíduo e governo.

Neste contexto, o governo, pelo simples fato de ser governo, tem acesso a informações que não chegam ao cidadão comum. Dessa forma, é possível que, enquanto candidato (também sem acesso a determinadas informações relevantes), ele tenha feito promessas que pareciam ser as melhores com as informações de que dispunha e, depois de eleito, com informações mais completas, chegue à conclusão de que aquela promessa não é viável ou não é a melhor para o bem coletivo. Neste caso, o governo, por possuir informações justamente pelo fato de estar no poder, poderia ser considerado mais capacitado a decidir, o que lhe daria legitimidade para tomar decisões que contrariassem as preferências dos cidadãos. Além disso, se formos analisar a preferência dos cidadãos ao longo do tempo, podemos considerar que elas não são imutáveis, mesmo porque o contexto no qual estão inseridas também não o é.

Independente do tipo de representante (fiduciário ou delegado) e do tipo de relação existente entre ele e o eleitorado (responsividade ou *accountability*), fica claro que o indivíduo provido de poder pela sociedade deve ter certo grau de autonomia para decidir. Mas para garantir que os representantes tenham como objetivo obter resultados que satisfaçam as demandas e os interesses da sociedade, faz-se necessária a criação de mecanismos constantes de controle que os obrigue a prestar contas de seus atos e que viabilizem a aplicação de sanções.

Para que tais instrumentos sejam criados, é necessário primeiramente que seja desenvolvida uma cultura que incorpore a *accountability* nas decisões e ações públicas. No Brasil, a falta de prestação de contas por parte do governo e a ainda tímida exigência da sociedade civil para que o poder seja exercido de forma mais transparente têm suas raízes na história política do país, marcado pelo elitismo e autoritarismo, cujo método de resolução de conflitos era baseado na repressão das partes demandantes e não na responsabilização dos governantes.

Essa cultura política sofreu influência direta do sistema escravocrata que se instalou na colônia e que, segundo CARVALHO (2001, p. 19) foi “o fator mais negativo para a cidadania”. Os grandes proprietários e senhores de escravos exerciam parte das

funções do Estado, principalmente na área de justiça, que era utilizado como instrumento do poder pessoal. Como a justiça exercida pela metrópole não era acessível à maioria da população, não lhe restava outra saída a não ser recorrer à proteção dos senhores.

Embora existisse a figura da autoridade pública (os capitães-mores das milícias, autoridade máxima das localidades, por exemplo), eram freqüentes os conluíus com os grandes proprietários. Assim como também eram comuns que os capitães-mores fossem escolhidos pelos senhores. “*Havia, então, confusão, que era igualmente conivência, entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários*” (CARVALHO, 2001, p. 19), permitindo que exercessem influência sobre o Estado e se apropriasse de suas funções sem a necessidade de transparência ou satisfação à população em geral.

Por ter raízes históricas tão profundas, esse processo pode ser mais complicado do que parece à primeira vista.

Capítulo 2 – A questão da *Accountability* (ou Responsabilização): formas e mecanismos de ação da sociedade civil organizada

A literatura sobre *accountability* ganhou força na última década e, por falta de uma tradução e até mesmo de uma compreensão adequada da abrangência deste conceito, o termo em inglês acabou sendo adotado na América Latina.

Esse fato não passou despercebido e há concordância entre os autores sobre a razão para que isso acontecesse. Nas sociedades com democracias mais consolidadas, é tomado como certo e natural que os representantes devam agir de forma responsável em sua relação com os cidadãos e não apenas com seus eleitores. A importância dada à *accountability* é tamanha que se afirma que a melhora do desempenho administrativo, por meio da modernização administrativa e do aparato estatal, não é suficiente para garantir a governabilidade⁴ dos Estados. É necessário que as bases de legitimidade e eficácia social também sejam garantidas por mecanismos de participação da sociedade nos assuntos públicos. A legitimidade das políticas e o melhor aproveitamento dos recursos públicos face às demandas sociais encontram nos mecanismos de *accountability* um forte aliado, uma vez que eles garantem a responsabilização ininterrupta dos representantes perante os cidadãos (CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, 2000).

No entanto, nas democracias mais recentes, “*o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário*” (CAMPOS, 1990). A falta da palavra em português é um indicativo da importância (ou a falta dela) que a *accountability* apresenta em nossa cultura. Com a maior exposição do termo na literatura mundial e a consciência de que faltava um correlato em português (ou espanhol) que descrevesse esta nova exigência democrática, estudos latino-americanos começaram a desvendar o que estaria por trás dessa palavra que nos era tão desconhecida a ponto de não possuir nem tradução nem definição nestes idiomas.

O termo *accountability* remete à idéia de “*responsabilidade ou obrigação de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho*” (MOSHER, 1968:7 apud CAMPOS, 1990). Caracteriza-se como

⁴ Utilizaremos o conceito de governabilidade de Bresser Pereira (citado por VIEIRA, 1999:247): “diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses e tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaços para o controle social ou democracia direta. Entre os elementos da governabilidade, aponta a existência de mecanismos de responsabilização dos políticos e burocratas perante a sociedade”.

sendo uma responsabilidade objetiva, como uma obrigação imposta “de fora” de responder por algo. Não sendo subjetiva (exigida pela própria pessoa), a prestação de contas a que a *accountability* se refere deve ser cobrada por atores externos mediante a atribuição de prêmios e sanções (CAMPOS, 1990:33).

Várias foram as tentativas de tradução para o espanhol (que podemos considerar as correlatas em português): *responsabilidad*, *rendición de cuentas* e *responsabilización* (GROISMAN & LERNER, 2000). Dentre estas, a que mais encontra aceitação entre os autores é o termo responsabilização, embora exista a consciência de que parte do significado de *accountability* tenha sido modificado nesta tradução.

Será utilizado, portanto, neste trabalho o termo responsabilização em substituição a *accountability*, apesar de termos clareza de que a tradução não é totalmente equivalente ao termo em inglês (GRAU, 2000). Consideramos o termo responsabilização como sendo mais completo e abordando mais aspectos do que a referência à *accountability*.

Primeiramente, responsabilização significa atribuir responsabilidade a alguém por seus atos e exigir que estes sejam informados e justificados (CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, 2000:330). SCHICK (1996:84, citado por MARTIN:1997) define responsabilidade como

a personal quality that comes from one's professional ethic, a commitment to do one's best, a sense of public service. Accountability is an impersonal quality, dependent more on contractual duties and informational flows.

Segundo MARTIN (1997:2): “*To be responsible connotes the ability to act as well as simply to report; and a concern for the consequences of this action. There is a moral flavor missing from accountability.*”

De acordo com esta visão, o termo responsabilização englobaria, além da responsabilidade objetiva, também a responsabilidade subjetiva.

Apesar de os conceitos não serem perfeitamente similares, julgamos ser importante a adoção de uma terminologia em português como forma de não apenas atestarmos a relevância do tema para a democratização do Estado brasileiro, como também para que o processo de aculturação não encontre no termo inglês algum tipo de obstáculo. Além disso, a própria cultura da ética e do comprometimento público deve ser encarada com algo de

extrema relevância para o êxito da gestão pública e do processo de legitimação e eficácia da ação governamental, tornando os representantes mais responsáveis e “responsabilizáveis” (*accountable*) em suas relações com os cidadãos.

2.1 Formas de Responsabilização

Dada a importância do tema da responsabilização no contexto de reforma do Estado e criação de uma nova governabilidade democrática na América Latina, o CONSEJO CIENTIFICO DEL CLAD (2000) identifica e examina cuidadosamente cinco formas de responsabilização:

- 1) Responsabilização por controles procedimentais clássicos.
- 2) Responsabilização por controle parlamentar.
- 3) Responsabilização pela introdução da lógica de resultados na administração pública.
- 4) Responsabilização pela competência administrada.
- 5) Responsabilização por controle social.

A responsabilização por controles procedimentais clássicos é aquela originada de mecanismos constitucionais e caracteriza-se pela divisão dos poderes como forma de evitar sua concentração. Pode ocorrer por meio de mecanismos internos (exemplo: Corregedoria) ou externos à administração (exemplo: Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário). Utiliza-se basicamente de dispositivos legais como forma de assegurar a obediência aos princípios constitucionais de probidade e universalidade dos atos governamentais.

Nos casos em que produzem e divulgam informações (exemplo: Tribunais de Contas), tais mecanismos fiscalizam diretamente os atos governamentais e também têm o potencial de contribuir para o exercício de outro tipo de controle, o da população sobre o governo. Isso poderia ocorrer por meio da produção e disponibilização de informações necessárias e compreensíveis para que os cidadãos influenciassem e acompanhassem as ações governamentais, para então exigir que elas fossem justificadas.

Importante salientar que a sociedade não apenas é “beneficiada” pelos mecanismos de controle de procedimentos, como também exerce influência sobre seus “controladores”, por exemplo, pela mobilização da opinião pública. Dessa forma, a sociedade civil pode controlar o governo indiretamente, utilizando-se de instrumentos não institucionais, para pressionar os atores com acesso aos mecanismos institucionais. Para tanto, são necessárias ações no sentido de promover a conscientização do cidadão em relação à importância do acompanhamento das ações do governo e da cobrança de prestação de contas.

SMULOVITZ e PERUZZOTTI (2000) citam o “Caso de Maria Soledad”, ocorrido nos anos 1990 na Argentina, para ilustrar a importância dos mecanismos sociais (instrumentos não institucionais à disposição da sociedade). O caso do assassinato de uma estudante da Província de Catamarca tomou proporções gigantescas quando a sociedade civil organizou as “marchas de silêncio”, uma mobilização até a praça principal da cidade para pedir agilidade no processo de investigação e punição dos culpados. As marchas aconteciam em todo o país, principalmente após a mídia ter dado visibilidade nacional ao ocorrido que, caso contrário, poderia ter permanecido nos noticiários locais por pouco tempo. Além disso, foi criada uma comissão formada pelos cidadãos com o objetivo de acompanhar o andamento dos processos policial e judicial. Essa comissão desempenhou um papel muito importante não apenas para o acompanhamento do processo, de modo a garantir maior lisura e transparência, mas foi fundamental como estratégia de mobilização. Por causa de ações conjugadas da sociedade civil e da mídia, juízes foram afastados do caso após divulgação de imagens na televisão que levantavam a suspeita de que estes teriam sido subornados pela família do acusado. Depois disso, as autoridades foram obrigadas a tornar de fato o processo mais transparente e justo frente à opinião pública.

Neste caso, a sociedade civil não acionou mecanismos institucionais de responsabilização do poder público, mas utilizando-se de instrumentos não institucionais, ativaram a *accountability* horizontal (para utilizarmos a expressão de O’DONNEL, 1994) e obrigaram outros atores a agir, pois a omissão destes não teria como ser justificada.

Outra forma de responsabilização, a por controle parlamentar, é aquela na qual o poder Legislativo exerce o controle, consistindo em uma forma horizontal de responsabilização (*accountability* horizontal). Os controles parlamentares também podem ser considerados mecanismos clássicos, já que consistem na separação dos poderes. Nessa separação de poderes, “*os políticos eleitos devem querer, e poder, controlar as burocracias que não estão sujeitas à sanção popular direta*” (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN,

1999:68). ANASTASIA (2000) recorda BOBBIO (1986b) quando este se refere à democracia como o “*exercício do poder público em público*”, ou seja, são as ações que se referem ao coletivo exercidas de forma transparente. Dessa forma, o poder democrático deve ser responsivo e responsabilizável, ou seja, deve responder ao interesse público e estar sujeito ao controle público. Também neste tipo de responsabilização a sociedade exerce papel importante, uma vez que “controla os controladores” (representantes parlamentares).

As formas de responsabilização apresentadas a seguir consistem em propostas que emergiram no contexto de reforma do Estado, no qual a questão da eficiência estatal torna-se relevante, e ainda não podemos considerá-las operando efetivamente nas poliarquias.

A responsabilização por controle de resultados na administração pública consiste na avaliação *a posteriori* das políticas e programas, de forma a medir seu desempenho e exigir que seus responsáveis prestem contas menos em relação à sua execução e mais em relação aos resultados alcançados (QUIRÓS, 2000). A partir da comparação das metas estabelecidas com os resultados alcançados, é possível exigir a prestação de contas, uma vez que as metas estabelecidas são consideradas compromissos que o governo assume perante a sociedade. A definição dessas metas também permite que a população avalie se as ações do governo vão ao encontro dos resultados esperados.

Os mecanismos de controle dos resultados traduzem o direito da sociedade de pedir a prestação de contas e exigir de seus governantes o cumprimento de suas promessas. Constitui um meio de resgatar e fortalecer o caráter democrático das instituições públicas, e para tanto cria espaços para promover a participação social no controle do governo. A partir desta perspectiva, a responsabilização por resultados incorpora a participação social como um meio para o aperfeiçoamento da democracia representativa (QUIRÓS, 2000:173).

A responsabilização por competência administrada baseia-se na premissa de que o monopólio estatal de serviços públicos é ineficaz e prejudicial ao processo de melhora da qualidade de tais serviços. Dessa forma, propõe como solução a abertura à concorrência. Surgiria, então, um processo natural de eliminação dos serviços de má qualidade e a prevalência daqueles que melhor atendessem às necessidades dos usuários. Por meio dos mecanismos de responsabilização, também seria melhorada a capacidade do governo de prestar contas à sociedade (CONSEJO CIENTIFICO DEL CLAD, 2000).

Esta forma de responsabilização não promove apenas a melhora da qualidade dos serviços públicos, como também pode fortalecer o controle da sociedade sobre eles seja

eliminando prestadores que não satisfaçam aos cidadãos, dando a estes a oportunidade de expressar suas opiniões e fazer valer seus direitos enquanto consumidores, seja possibilitando a participação da sociedade civil (por meio de suas instituições) na gestão de tais serviços (CONSEJO CIENTIFICO DEL CLAD, 2000:61). Dessa forma, a sociedade atua como agente controlador secundário, por meio da administração das organizações públicas não-estatais ou da participação dos usuários na avaliação dos serviços.

O sucesso desta forma de responsabilização depende da criação de mecanismos que permitam o controle da sociedade sobre os serviços prestados e também sobre as agências reguladoras, exigindo transparência em suas ações.

Por último, a responsabilização por controle social permite a participação direta da sociedade civil nos assuntos públicos, controlando decisões e ações do governo. Mais do que controlar, torna o governo “responsabilizável” por suas ações, não apenas prestando contas de seus atos, como também sentindo-se responsável por eles e suas conseqüências.

A tabela a seguir apresenta as formas de controle de cada um dos tipos de responsabilização e seus respectivos “controladores”.

Tabela 1 – Formas de controle e controladores

Formas de controle / Controladores	Controle Parlamentar	Controle de Procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados	Competência Administrada
Políticos	ü			ü	
Burocratas		ü		ü*	ü
Sociedade			ü	ü	ü*

Fonte: Adaptado de CLAD (2000:39)

* Ator mais importante nos casos em que o tipo de responsabilização apresenta mais de um “controlador” direto (no caso da responsabilização por controle de resultados e por competência administrativa).

Importante observar que a sociedade civil é ator importante em todas as relações de responsabilização. Apesar do papel central da sociedade, os mecanismos que permitem sua atuação direta na responsabilização à sua disposição ainda não são realidades concretas. Dessa forma, como veremos mais adiante, ela faz uso dos principalmente dos mecanismos de responsabilização clássicos e parlamentares para, de forma indireta, exigir prestação de contas transparente do governo e puni-lo em caso de justificativas não satisfatórias.

O sucesso da institucionalização das propostas de responsabilização da Administração Pública e de seus mecanismos depende de dois fatores (CONSEJO CIENTIFICO DEL CLAD, 2000):

- 1) Capacidade dos cidadãos de atuar na definição de metas públicas, indo na contramão da apatia política.
- 2) Construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos representantes.

A responsabilização pressupõe o controle dos representantes no sentido de fazê-los prestar contas de seus atos, ou seja, a capacidade de induzi-los a agir de determinada forma e de interferir na maneira como o poder é exercido. Por possibilitar a responsabilização por meio da participação da sociedade civil, o controle social será abordado mais profundamente no item a seguir.

2.2 Responsabilização por controle social

Sendo a responsabilização a relação entre resultados e sanções, um governo pode ser considerado “responsabilizável” (*accountable*) se os cidadãos podem diferenciar um governo representativo (no sentido de atender aos interesses coletivos) de um não representativo e se podem puni-lo devidamente (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999:10). Dessa forma, a responsabilização por controle social é a forma de a população constranger diretamente o governo a prestar contas e sujeitá-lo às devidas sanções. Ela torna-se ponto fundamental na relação Estado e sociedade não apenas por aproximar estes dois atores, mas também por permitir o “controle dos controladores”.

Primeiramente faz-se necessário definir o que entendemos por controle neste trabalho, desfazendo a idéia de que controlar algo ou alguém tenha obrigatoriamente uma conotação negativa e contrária à democracia.

O Dicionário HOUAISS conceitua controle como: “*poder, domínio ou autoridade sobre alguém ou algo*” e “*monitoração, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções, etc.*”. De acordo com esta definição, a responsabilização por controle social seria o poder da sociedade sobre o governo, exercendo sua autoridade (e direito) de obrigá-lo a prestar contas de suas ações e, dessa forma, agir de

acordo com os compromissos do Estado, procurando obter resultados que permitam cumpri-los.

Seguindo esta linha, DAHL (1982:16) apresenta seu entendimento do termo *controle*:

By control I mean a relation among actors such that the preferences, desires, or intentions of one or more actors bring about conforming actions, or predispositions to act, of one or more other actors. Control is thus a casual relationship: the actions of one actor are interpreted as having been brought about, or caused by, the preferences of other act. For example, Alpha's desires cause Beta to do x, or intend to do x, or acquire a predisposition for doing x.

MARTINS (1989:11) chama a atenção para a necessidade de encontrarmos um ponto de equilíbrio entre o excesso de controle e a falta dele, já que ambos os extremos podem ser prejudiciais. DAHL (1982:1) também apresenta esta preocupação no seguinte trecho:

How much autonomy and how much control? How much autonomy ought to be permitted to what actors, with respect to what actions, and in relation to what other actors, including the government and the State? How much control ought to be exercised by what actors, including the government, employing what means of control over what other actors with respect to what actions?

Este é realmente um equilíbrio difícil de determinar, pois varia de situação para situação. Há casos nos quais o governo teria maior autonomia de decidir por dispor de informações que o cidadão comum não dispõe, além de mais condições técnicas para fazê-lo.

Em decisões, por exemplo, que versem sobre a política econômica, em razão das condições expostas e pelo fato de que tais decisões devem ser tomadas rapidamente e em segredo, além de terem grande dependência de fatores externos, a autonomia do governo em relação ao controle da sociedade seria relativamente alto. Claro que não está livre de controle, já que o governo foi eleito com base em uma plataforma eleitoral cujas metas devem ser perseguidas. Já em decisões relacionadas ao orçamento, por exemplo, o controle da sociedade seria maior do que no caso anterior, por exemplo, nos orçamentos participativos.

MARTINS (1989) ressalta que este equilíbrio pressupõe que o controle seja circular. A seguinte situação na qual “A controla B, B controla C e C controla A” é um

exemplo de controle circular, já que a “circularidade não se confunde com reciprocidade”, embora possa incluí-la (MARTINS, 1989:11).

Esta noção de circularidade pode ser usada para classificar as relações de controle existentes entre sociedade e Estado (MARTINS, 1989:11):

- Estado sobre sociedade.
- Estado sobre si mesmo.
- Sociedade sobre si mesma.
- Sociedade sobre Estado.

Até recentemente, os controles mais conhecidos e utilizados eram os do Estado sobre a sociedade (na forma de leis) e sobre si mesmo (*accountability* horizontal) e da sociedade sobre si mesma (controle social em sentido sociológico, da normatização e imposição de regras). O controle da sociedade sobre o Estado, apesar de existente na forma do voto, não era suficiente para realizar esta função por ser um mecanismo que atua somente *ex-post*, isto é, não atua durante o processo, de forma preventiva, mas depois que este já foi finalizado. De acordo com a administração burocrática, não haveria necessidade de outros mecanismos de responsabilização à disposição dos cidadãos além das eleições porque a própria burocracia se encarregaria de responsabilizar os atores públicos (governo e administração pública), levando-os a prestar contas de suas ações.

No entanto, com o questionamento do modelo burocrático e a proposta do modelo gerencial, no final do século XX, a participação dos cidadãos passou a desempenhar papel de destaque nas discussões sobre reforma do Estado, sendo apontado como ator fundamental para o sucesso da administração pública. Dessa forma, a responsabilização exigida por meio do controle social apresenta-se como um instrumento importante não apenas para tornar as relações entre sociedade e Estado mais próximas, mas também para tornar as ações deste último mais representativas. Para tanto, o poder deve ser exercido de forma transparente, com a constante prestação de contas dos representantes sobre as decisões tomadas e explicações que justifiquem o porquê de sua escolha.

Deve-se notar que responsabilização e controle não são conceitos sinônimos (GRAU, 2000; PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999): o controle interfere na maneira como o poder é exercido, enquanto a responsabilização apenas requer que as decisões e ações sejam justificadas. Os cidadãos exercem o controle sobre o Estado direta ou indiretamente,

por meio de instrumentos que permitam sua participação na formulação e implementação de políticas públicas, influenciando nas escolhas e fiscalizando as ações e os resultados obtidos. Dessa forma, o controle poderia ocorrer sobre ações passadas ou futuras. Dessa forma, a responsabilização por controle social adquire caráter não somente *ex-post*, mas também *ex-ante*.

A questão central que surge quando falamos de responsabilização é a necessidade de mecanismos institucionais efetivos, ou seja, capazes de obrigar os representantes a prestar contas e também de permitir que sejam punidos caso as justificativas não sejam consideradas satisfatórias. Eles podem ser diretos (poder de veto, eleições, deliberação pública, etc.) e indiretos (ações judiciais e recursos administrativos). Atualmente, os mecanismos à disposição da população mais utilizados são não institucionais. São aqueles capazes de gerar comoções públicas e que não são reconhecidos institucionalmente como instrumentos de controle, como manifestações públicas e utilização da mídia. Importante ressaltar que, mesmo não sendo institucionalizados, estes mecanismos têm a capacidade de ativar mecanismos institucionais de outros poderes, ativando a *accountability* horizontal (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000). A ativação de outros mecanismos institucionais é fundamental para o sucesso dos mecanismos não institucionais, pois conferem legitimidade e previsibilidade ao processo.

É importante considerarmos três requisitos para que o controle exercido pelo principal (eleitor) em relação ao agente (político) possa ser efetivo:

- 1) as ações do agente e as condições sob as quais trabalha devem ser publicamente conhecidas;
- 2) ambas as partes devem ser igualmente capazes de antecipar todas as contingências que possam surgir durante sua relação; e
- 3) inexistência de custo para o agente defender as preferências e interesses do principal.

Dessa forma, o controle dos políticos pelos eleitores enfrenta problemas (e, portanto, incorre em custos) de informação (o principal tem acesso a informações incompletas e/ou assimétricas), de monitoramento (o agente não presta contas de suas ações de forma pública e transparente) e de *enforcement* (a capacidade dos eleitores de punir ou premiar os agentes de forma efetiva depende dos custos implicados em sua substituição) (MARAVALL, 1999).

Quanto aos problemas de informação e monitoramento, seus custos podem ser minimizados pela atuação dos partidos de oposição ou da sociedade civil organizada (movimentos sociais ou associações cívicas, por exemplo). Ao fornecerem informações sobre a atuação do governo, geralmente por meio de denúncias e críticas (já que as ações boas seriam naturalmente divulgadas pelo governo), tais atores contribuem para que o governo seja “responsabilizável”.

Já a questão do *enforcement* depende da possibilidade percebida pelos agentes de que os custos de punição no futuro serão mais altos do que os ganhos presentes. A punição dos representantes por mau desempenho só será aplicada se não significar custos excessivos aos cidadãos. Ou seja, ela não ocorrerá se o candidato alternativo for considerado pior e, portanto, acarretar um alto custo para os eleitores no futuro. Levando em conta que as eleições não consistem apenas em punir maus representantes, mas também de escolher novos, os governos apostam na comparação com seus opositores e tentam, portanto, preocupam-se mais em desacreditá-los perante os eleitores do que em prestar contas de suas ações passadas (MARAVALL,1999).

Mais do que o monitoramento das ações, a sociedade também deve exigir que o governo deve prestar contas sobre seus resultados. No entanto, a efetividade deste tipo de responsabilização depende da existência de uma definição política clara sobre o papel do Estado e suas instituições (QUIRÓS, 2000). Para tanto, deve haver preocupação não apenas em relação aos processos executados pelo Estado, mas também em relação à clara compreensão de seu papel e se ele é adequado para atingir os resultados pretendidos. É uma forma de a sociedade exigir a prestação de contas e levar o governo a cumprir suas promessas, já que, mais que o fato de fazer ou não fazer, importam, para a avaliação, os resultados obtidos. Para que tal acompanhamento e avaliação sejam possíveis, o Estado é compelido a criar espaços e mecanismos que permitam a participação social.

Dessa forma, a responsabilização constitui um meio de resgatar e fortalecer o caráter democrático das instituições públicas (QUIRÓS, 2000). Do lado dos representantes, essa prestação de contas não deve ser vista como algo limitador, mas sim, como uma ação que pode lhe ser benéfica, já que, nas eleições seguintes, os eleitores analisarão sua atuação passada e, com base nela, o potencial da futura. Claro que este benefício só vale para aqueles que se mantiverem dentro da legalidade e comprometidos pela busca do bem coletivo. Para os demais, realmente é uma forma de procurar reduzir sua autonomia e limitar suas ações.

Neste contexto, a participação social na definição das metas a serem atingidas desempenharia papel importante neste mecanismo de responsabilização proposto no modelo da administração gerencial. Citando BEHN (1998:37):

Para a nova gestão pública, o público tem interesse tanto na escolha das metas quanto na consecução delas. Portanto, qualquer mecanismo de accountability deve permitir que o público participe do debate sobre a escolha das metas, e no acompanhamento e avaliação da consecução das mesmas.

Para que a sociedade (indivíduos e organizações) esteja apta para exercer o controle sobre o governo e garantir a responsabilização, é imprescindível que esteja mobilizada (CAMPOS, 2000). Ou seja, deve ter consciência de que seu papel vai além da sinalização de preferências aos representantes, mas deve também acompanhar o andamento dos mandatos, analisando seus resultados, de modo que fiquem dentro das normas estabelecidas e atendam às expectativas da sociedade. Dada a importância da participação direta e consciente dos cidadãos nas formas propostas de responsabilização, ela será abordada no tópico seguinte.

2.3 Cidadania ativa e participação

O termo cidadania tem sua origem na palavra cidade (cujo sentido clássico nos remete à *civitas* dos antigos romanos ou à *pólis* dos gregos antigos), ou seja, é algo que se revelaria nas relações neste espaço público de organização e de participação (BENEVIDES, 1994:13). Dessa forma, cidadão é o indivíduo que participa dos assuntos da cidade. Tal maneira de participar é classificada geralmente como ativa ou passiva, podendo esta última ser traduzida pela simples titularidade jurídica de portador de direitos e deveres e, a primeira, aquela na qual o cidadão, além dos direitos jurídicos, participa diretamente dos assuntos que dizem respeito ao interesse comum.

Segundo FLEURY (2000), é errônea a idéia de que esta classificação seja composta de dois extremos necessariamente opostos. A cidadania passiva não seria, portanto, dotada de significado negativo, transmitindo a idéia de apatia ou comodismo do indivíduo, mas sim uma espécie de “trampolim” necessário para a descoberta e consecução de sua forma ativa, a partir do amadurecimento da noção do “direito a ter direitos” (FLEURY, 2000). Dessa

forma, há uma diferença qualitativa considerável entre o cidadão meramente eleitor e sujeito de direitos e deveres e aquele que exige igualdade de direitos por meio da ação participativa, pela demanda por espaços de participação, pela inserção de pautas na agenda pública e reconhecimento de “novos” direitos, pela possibilidade de surgimento de novos sujeitos políticos, entre outros (BENEVIDES, 1994).

Cabe lembrar que Rousseau, em seu *O contrato social*, já afirmava: “*tão logo alguém diga dos negócios do Estado: que me importam eles?, pode-se estar seguro de que o Estado está perdido*”. Assim, trataremos neste trabalho da cidadania ativa como mola propulsora da ação política da sociedade civil, exercendo controle sobre o governo no sentido de torná-lo “responsabilizável” por seus atos.

A participação nos negócios públicos é uma das principais manifestações de cidadania em uma comunidade cívica (PUTNAM, 2002:101)⁵. Um dos fatores que leva um indivíduo a participar não é só a preocupação com algum assunto público, mas também a identificação com uma temática e com um grupo. Tal “agregação de interesses” torna-se mais forte quando representada por associações, pois estas potencializam o desejo de participar, incentivam trocas entre seus membros e têm maior poder de organização, pressão e barganha (PUTNAM, 2002). Não é necessariamente verdade que as associações apresentem estes três elementos em maior grau do que um indivíduo (depende da influência que ele exerce sobre outros), mas consideramos que indivíduos tão influentes não constituem maioria na sociedade. Dessa forma, os cidadãos ditos “comuns” teriam sua participação potencializada associando-se a outros com interesses semelhantes.

PUTNAM (2002) estabelece uma relação entre o civismo de uma sociedade e a qualidade de sua governança. Analisando diferentes regiões da Itália, observou que aquelas nas quais havia muitas associações cívicas⁶ pareciam contar com governos mais eficientes. No entanto, outros fatores também são elencados, como o grande número de leitores de jornais, eleitores politizados e menor grau de clientelismo.

No Brasil, embora a participação popular sempre tenha existido (mesmo que “patrocinada” pelo populismo), durante o período ditatorial até mesmo os canais mais

⁵ No entanto, devemos atentar que os dois extremos em relação ao comunitarismo devem ser evitados: sua supervalorização ou sua negligência (OFFE, 1999). Dessa forma, as ações da sociedade civil devem co-existir com as do Estado de forma a se complementarem.

⁶ O civismo está relacionado com a igualdade e engajamento dos indivíduos (PUTNAM, 2002:118).

precários foram suprimidos. Nesse contexto, novos lugares de participação emergem com a ação dos movimentos sociais que tornam “o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça, espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido” (CARVALHO, 1998). Estes movimentos puderam emergir devido ao seu caráter localizado e pontual que, à primeira vista, não representavam ameaça ao regime vigente.

Os movimentos sociais “constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados” (BOBBIO, 1986a:787). Representam “um primeiro estágio de mudança social, manifestam-se quando se apresentam condições de tensão, mas antes que os meios sociais tenham sido mobilizados para um ataque específico e quiçá eficaz às causas dessa tensão” (SMELSER, citado em BOBBIO, 1986a).

As ações desses movimentos sociais prepararam os espaços de ação reivindicativa e participativa nos anos 1970 e 1980 (foram conhecidos como “novos movimentos sociais”), criando uma ampla rede de organizações que se mobilizam em torno de assuntos não resolvidos pelo Estado (CARVALHO, 1998). Se, por um lado, as ações reivindicativas retratam a oposição e o conflito que a sociedade travava com o Estado, por outro, as ações participativas exigem um modo de governar no qual os cidadãos desempenhariam papel principal. Esta participação foi exigida durante o processo constituinte e inspirou o artigo 1º da Constituição Federal de 1988:

Parágrafo Único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Apesar de existirem mecanismos de participação direta da população, pesquisa realizada pelo IBOPE (2003)⁷ informa que 44% dos entrevistados consideram que exercem esse poder apenas por meio de eleições, elegendo seus representantes, 26% por meio de participação direta e 6% de ambas as formas. Isso mostra que a participação da população nos assuntos públicos ainda está muito aquém de atingir a maioria dos cidadãos. Para que o quadro possa ser revertido, a população deve tomar consciência da importância e do direito de

⁷ Encomendada pelo Observatório da Educação e Juventude.

participarem dos assuntos públicos, exercendo-o além dos períodos eleitorais, e incorporando sua visão nas políticas públicas, exigindo espaços de atuação política.

Neste contexto,

“a nova dimensão da cidadania inclui, de um lado, a formação de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos e, de outro, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente” (JACOBI, 2000, p.22).

Dessa forma, esforços no sentido de educar a sociedade para a cidadania são importantes para promover sua atuação política, exercendo o poder que lhe é de direito, influenciado nas decisões governamentais, e também capacitando-a no sentido de lidar com os demais grupos.

O exercício do poder de forma participativa, tiraria a sociedade civil da margem do processo político, tornando-a ator central e fundamental do cenário sócio-político brasileiro. A seguir procuraremos definir este ator e delinear sua atuação.

2.4 Sociedade civil – entendendo melhor

O conceito de sociedade civil tem sido, ao longo do tempo, definido por diferentes tradições teóricas, nem sempre sob pontos de vista convergentes (BOBBIO, 1986a; COSTA, 1997). Faz-se necessário, então, definirmos a forma pela qual o termo *sociedade civil* será empregado neste trabalho.

BOBBIO (1986a:1206) compreende a sociedade civil como *“a esfera das relações entre indivíduos, grupos, classes sociais que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais”*. É nela que estão os conflitos que o Estado deve resolver, de onde partem as demandas, onde surgem as várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais. É na esfera da sociedade civil, composta por organizações sociais mais ou menos formalizadas e cuja associação por parte dos indivíduos é livre, que a vontade coletiva e a representação dos cidadãos são formadas. Segundo WEBER (apud BOBBIO, 1986), é na sociedade civil que encontramos as relações do poder de fato e no Estado, as relações do poder legítimo.

As iniciativas da sociedade civil não são um fenômeno novo, embora esta denominação tenha sido cunhada mais recentemente. Elas têm início no século XVI com a reforma protestante e a tese do “sacerdócio universal” que permitiram a participação dos fiéis nas hierarquias sagradas (FERNANDES, 1994). No século XIX a participação das classes trabalhadoras na vida pública também representou fator importante para o desenvolvimento da sociedade civil como a conhecemos hoje.

Durante a década de 1970 surgem e ganham força na América Latina, inspirados pela Teologia da Libertação, os movimentos sociais (FERNANDES, 1994). Estes movimentos traziam à tona denúncias e demandas específicas de um determinado público ou situação. Por exemplo, o movimento feminista divulgava e defendia temas como controle de natalidade, fim da violência contra a mulher, igualdade de direitos, inserção da mulher no mercado de trabalho, etc..

No final dos anos 1970, a expressão “sociedade civil” ganhou força e passou a ser utilizada com maior frequência para designar um conjunto mais abrangente de atores sociais, incluindo os diversos movimentos sociais. Além disso, o termo “civil”, em contraposição ao “militar”, remetia à oposição entre o regime das leis e o sistema regido pela força durante a ditadura. Dessa forma, na sociedade civil o relacionamento entre indivíduos, grupos e classes sociais seria regido de acordo com os direitos adquiridos por lei (FERNANDES, 1994). Na América Latina, o conceito de sociedade civil adquire significado político bastante difundido nas últimas décadas.

PEREIRA (1999) chama a atenção para o fato de que, após os anos 1980, vários autores passaram a identificar a sociedade civil com os movimentos sociais e as organizações não governamentais. Transformavam, dessa forma, as “organizações da sociedade civil” na própria sociedade civil, deixando de ser esta *“um conjunto amplo e complexo de atores da sociedade, fora do Estado, estruturados e ponderados de acordo com seus respectivos poderes políticos ou de influência, para se transformar em um pequeno conjunto (embora felizmente crescente) de movimentos e organizações voltadas para o controle social do Estado e do mercado”* (PEREIRA (1999, p. 95).

A questão da atuação política da sociedade civil está em *“introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas, sem abolir os mecanismos reguladores da ação estratégica e estabelecendo uma continuidade com uma rede de comunicação social*

composta de movimentos sociais, associações e esferas públicas” (ARATO & COHEN, 1994 apud JACOBI, 2000). Ou seja,

a ampliação da esfera pública pressiona a sociedade no sentido de obter maior influência sobre o Estado, bem como a limitação deste, considerando que a autonomia social pressupõe não só transcender as assimetrias na representação social, mas também modificar as relações sociais em favor de maior auto-organização social (JACOBI, 2000, p. 17).

Nesse sentido, a sociedade civil exerce influência participando nos assuntos públicos no sentido de *“facilitar e tornar mais direto e cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”* (BORJA, 1988 apud JACOBI, 2000, p. 27). Exercendo o controle, atua exigindo prestação de contas das ações do Estado, submetendo-o a medidas punitivas.

Em relação à participação dos cidadãos, JACOBI (2000, p. 26) ressalta que

[...] se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade. O surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo está relacionado com as mudanças na matriz sociopolítica a partir de um questionamento mais amplo do papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais.

Neste trabalho enfatizaremos a atuação de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (sejam elas representadas por ONGs, associações comunitárias, movimentos sociais, etc.)⁸ exercendo controle sobre o governo na área de violência sexual contra crianças e adolescentes, incluindo o tema na agenda governamental, exigindo prestação de contas de suas ações e submetendo-os à punição. A “representação” das demandas da sociedade feita por tais organizações tem seu lado positivo, já que elas apresentam maior capacidade de organização do que os cidadãos individualmente, além de constituírem canais importantes de comunicação e de pressão.

⁸ Para uma melhor distinção entre cada um desses atores, do ponto de vista do Banco Mundial, ver GARRISON (2000).

No entanto, tais organizações não compõem um todo monolítico, fato que é ilustrado por diferenças e conflitos de idéias e ações. Neste contexto, corre-se o risco de existirem algumas poucas organizações com bastantes recursos à disposição para fazer valer interesses não aprovados pela maioria em uma determinada área. Isso leva a um trabalho isolado das organizações, algumas vezes criando um ambiente competitivo, não aproveitando o potencial de atuação em rede. Se, por um lado, é reconhecido que o pluralismo contribui para a democracia, já que permite o dissenso (BOBBIO:1986b), por outro, ele pode prejudicá-la caso algumas organizações tenham maior influência sobre o aparato estatal, sobrepondo seus interesses e visões corporativistas aos da coletividade (DAHL, 1982).

Tanto as organizações quanto os indivíduos devem ser capazes de controlar as ações do governo (GRAU, 2000), mas, dada a impossibilidade de participação de todos, apenas alguns poucos cidadãos e organizações o exercem. O problema é que tal decisão leva à exclusão da grande maioria dos atores e põe em questão a representatividade que os “escolhidos” teriam perante a sociedade. Isso pode gerar competição entre os atores (indivíduos ou organizações) para que sejam reconhecidos pelo governo e pela sociedade como representantes das demandas sociais.

Para tornar esta atuação mais efetiva, é necessária a existência de instrumentos consolidados que permitam às organizações responder adequadamente aos anseios e necessidades da sociedade. O capítulo seguinte tratará dos mecanismos institucionais criados e disponibilizados à sociedade civil brasileira para permitir seu controle sobre o poder público.

2.5 Mecanismos de ação da sociedade civil organizada

Num contexto democrático não basta que os representantes sejam eleitos pelo povo, mas, além disso, os processos de tomada de decisão, formulação de políticas, ações e resultados devem ser reconhecidos pela sociedade como representativos, possibilitando a participação dos cidadãos e a exigibilidade de prestação de contas e justificativas. A ação política da sociedade civil é uma forma de influenciar a incorporação destes aspectos relativos à responsabilização não só dos representantes eleitos, mas também da administração pública em geral.

A transparência no compartilhamento das informações do governo para a sociedade é fundamental para a efetividade da ação política da sociedade civil pois, se assim

for, esta tem a possibilidade de analisar suas demandas de acordo com a realidade da máquina estatal, ao mesmo tempo que facilita a compreensão do resultado das ações empreendidas e as razões pelas quais as metas esperadas foram ou não atingidas. Exemplo disso é o Orçamento Participativo, implementado em várias cidades brasileiras, em que a sociedade, além de decidir sobre o destino de uma parte (ainda que pequena) do orçamento público, precisa priorizar as demandas e necessidades da comunidade de acordo com os recursos disponíveis. Esse exercício proporciona ações de educação para a cidadania (uma das promessas não cumpridas da democracia), uma vez que possibilita o aprendizado sobre o processo orçamentário, sua execução, acompanhamento e exigência de que seja cumprido e transparente, e permite que a sociedade civil enfrente alguns dilemas e ações cotidianas do governo e da administração pública de forma a vivenciar e compreender sua complexidade. Dessa forma, com tantas demandas a serem atendidas, precisam priorizá-las de acordo com os recursos disponíveis, analisar maneiras de alocar o orçamento da forma mais eficiente possível, acompanhar sua execução e exigir que seja cumprido, entre outras etapas do processo.

Nos anos 1990, emerge a proposta de substituição do modelo de administração burocrática pelo modelo gerencial, período conhecido como da “Nova Administração Pública”. No primeiro, a administração pública seria controlada e responsabilizada por meio dos processos burocráticos embasados na impessoalidade, formalização de regras e rigidez dos procedimentos e os cidadãos avaliariam seu desempenho apenas nas eleições, premiando ou punindo os representantes de forma a expressar satisfação ou insatisfação com a administração pública. Na administração gerencial, a ação da sociedade civil no controle das ações do governo desempenha papel fundamental e os resultados obtidos são mais valorizados dos que os processos executados, dando maior autonomia à administração pública. Neste novo contexto, ela prestar conta de suas ações com base nos resultados obtidos e os cidadãos devem ser vistos como *clientes*. Na condição de *clientes*, os cidadãos seriam apenas consultados acerca da qualidade e resultados, ficando de fora do processo de formulação e tomada de decisão.

No fim dos anos 1990, emerge a exigência de maior aproximação entre administração pública e democracia (GRAU, 2000), requerendo maior atenção às demandas sociais na tomada de decisões e responsabilização não apenas dos representantes mas também da burocracia. Sendo assim, a responsabilização exigida deve incorporar a participação dos

cidadãos na formulação e tomada de decisões, no acompanhamento das ações, na análise de eficácia, eficiência e efetividade das mesmas e na avaliação de resultados.

O que a sociedade civil pode fazer para que os governos se responsabilizem pela implementação efetiva das políticas públicas existentes? Não existe uma “receita” para exercício do controle social, mas é certo que sua estrutura e os mecanismos a sua disposição são importantes para que possa ser bem-sucedido (GRAU, 2000).

2.6 Mecanismos institucionais de ação da sociedade civil organizada

Uma questão levantada quando falamos de responsabilização ativada pela sociedade civil é se ela poderia fazê-lo com os mecanismos de participação existentes. Ou seja, se além de influenciar nas decisões e acompanhar as ações do governo, ela teria a capacidade de exigir que justificativas fossem dadas pelos responsáveis (o governo e administração pública) e se, uma vez divulgadas as justificativas à sociedade, as devidas sanções pudessem ser aplicadas.

A resposta depende da existência e efetividade de instrumentos que permitam a participação da sociedade nos assuntos de interesse público, obriguem o governo a prestar contas de suas ações e que tornem reais as possibilidades de sanção. Afinal, se não houver a certeza da “punição”, a responsabilização pode não ser levada a sério.

No entanto, a aplicação das sanções nem sempre é efetivada exclusiva ou diretamente pelos mecanismos institucionalizados. Em muitos casos, está intimamente ligada à capacidade de mobilização da sociedade civil (principalmente por meio da mídia) para gerar comoções públicas, ou seja, tem muito a ver com os recursos e relacionamentos dos quais dispõe (GRAU, 2000). Como já dito anteriormente, é claro que a mobilização e outros meios não institucionalizados, por si sós, não são capazes de gerar um ambiente propício à responsabilização, mas podem forçar os mecanismos institucionais responsáveis a fazê-lo.

A importância de tais mecanismos não reside apenas na possibilidade de maior transparência das decisões importantes para a coletividade, mas também na participação da sociedade no processo decisório. Este envolvimento deve ser bem estruturado, pois, quanto melhor for o controle, melhores poderão ser os resultados obtidos com as políticas públicas, já que as ações serão constantemente acompanhadas, avaliadas e corrigidas quando necessário. No entanto, para que tais mecanismos de responsabilização sejam efetivos, o aparato estatal

como um todo deve estar bem preparado para suportá-los a responder adequadamente à ativação da sociedade.

Isso é necessário porque não pode haver controle social institucionalizado se não existir um aparato estatal adequado (por exemplo, poder Judiciário ou Ministério Público efetivos) e munido de recursos que permitam que a participação da sociedade vá além da simples observação das ações do governo.

A eficácia do controle social não pode depender apenas das sanções aplicadas pelo Estado, mas a sociedade também deve dispor de mecanismos diretos de punir o governo ou para influenciar suas decisões (por meio do escrutínio público). Tais sanções podem ser efetivadas por meio de mecanismos de controle *ex-post* (por exemplo: direito à revogação de mandato e remoção, recursos administrativos e judiciais) ou mecanismos de controle *ex-ante*. Estes últimos requerem a existência de instâncias de deliberação associadas aos processos de formação de decisões, que permitam que a sociedade possa influir nos conteúdos e orientações das políticas públicas de forma autônoma. No Brasil, infelizmente, a utilização de tais mecanismos ainda é limitada, embora os mecanismos existentes não sejam tão escassos como se pensa.

A seguir, listaremos alguns mecanismos institucionalizados no Brasil que potencializam a participação da sociedade civil nos assuntos públicos, possibilitando maior controle e, conseqüentemente, um contexto com maior responsabilização.

2.6.1 A realidade brasileira

No Brasil não existe uma lei que consolide todos os mecanismos de controle social que permitam a responsabilização dos atores públicos. A Constituição de 1988 dispõe sobre alguns deles, assim como as Leis Orgânicas Estaduais e Municipais também o fazem. Regimentos Internos de Câmaras Municipais e leis específicas (como a Lei 8.666/94, das licitações) também dispõem sobre alguns instrumentos aos quais a sociedade tem acesso garantido legalmente.

Pesquisa realizada pelo IBOPE sobre controle social revela que não são apenas os mecanismos à disposição da população que estão aquém do desejado, mas a própria vontade de participar atinge pouco mais da metade da amostra. Dos 56% dos entrevistados que

informaram não desejar participar de práticas capazes de influenciar políticas públicas, 35% apresentou como principal motivo a falta de informação, seguido por falta de tempo (26%), por considerar as práticas chatas (21%) e apenas 9% por não atribuir importância à participação. Estes dados mostram que é necessário não apenas disponibilizar mecanismos (e fazem com que funcionem), mas também promover a educação para a cidadania e de conscientização da população da importância de sua participação nos assuntos públicos.

Ainda de acordo com a pesquisa, os mecanismos de controle social mais conhecidos são os conselhos de educação, movimentos sociais, audiências públicas, mobilizações de massa, encaminhamentos ao Ministério Público e orçamento participativo. Os conselhos são considerados os mais eficazes no exercício do controle social por 35% dos entrevistados, seguido por mobilização de massa (10%), movimentos sociais (9%), orçamento participativo (9%), audiências públicas (7%) e Ministério Público (4%). Apesar da boa avaliação dos conselhos de educação, apenas 30% das pessoas que conhecem dizem participar ou já ter participado, percentagem ainda baixa e que mostra que o fato de o mecanismo ser conhecido e considerado eficaz não é o suficiente para garantir participação.

Os resultados da pesquisa são importantes para conhecermos a percepção que a população tem em relação à sua participação exercendo o controle social das ações do Estado e exigindo maior responsabilização dos atores públicos (sejam eles representantes eleitos ou não).

Sem pretender esgotar a identificação ou a descrição dos mecanismos, discorreremos sobre alguns deles a seguir:

- **Conselhos Gestores de Políticas Públicas:** são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal. São reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 como formas de expressão, representação e participação popular (GOHN, 2001). Os conselhos potencializam a ação cooperativa entre Estado (seja federal, estadual ou municipal) e a sociedade civil, já que reúne entre seus membros representantes governamentais e não governamentais para discutir, decidir e gerir políticas sociais, e para controlar suas ações e resultados. Como mostram os estudos de GRAU (2000) e GOMES (2003), os conselhos exercem atividades incompatíveis, já que quem formula não deve controlar e vice-versa, sob risco de comprometer ambas as ações. Tendo em vista que a existência do conselho é condição legal para repasse de recursos em determinadas áreas, da

União para estados e municípios ou de estados para os municípios, muitos conselhos foram constituídos menos pela possibilidade de participação da comunidade e mais pela imposição legal para recebimento de recursos, o que pode fragilizar sua atuação.

- Ministério Público: órgão independente que, entre outras responsabilidades, atua na defesa de direitos indisponíveis da sociedade civil, considerada hipossuficiente e incapaz de agir em defesa própria (ARANTES, 2002). A sociedade civil pode acionar o Ministério Público por meio de representação, em casos de negligência (por exemplo, nas áreas de saúde e educação), para promover inquérito ou ação civil pública para proteção de direitos (artigo 129 da Constituição Federal de 1988 e Lei 7.347 de 1985). O Ministério Público pode ser considerado o “guardião” das leis, devendo zelar por seu cumprimento por parte dos três poderes e por todos os níveis federativos. Deve, dessa forma, agir em defesa do cumprimento das legislações (CF, LOAS, LDB, ECA, etc.). Acionando o Ministério Público, a sociedade civil leva-o a fiscalizar e investigar o cumprimento da legislação, a cobrar justificativas do poder público, responsabilizando e punindo os “culpados”, e a exigir a aplicação da lei.

- Orçamento participativo: este instrumento de participação permite a inclusão dos cidadãos no processo de decisão da alocação de uma parte do orçamento, destinada a ações na comunidade. Permite que os cidadãos conheçam um pouco mais o processo orçamentário (os dilemas enfrentados, como, por exemplo, a priorização das demandas), tornando-os capazes de acompanhar sua execução e cobrar seu cumprimento. Tudo isso torna o processo mais transparente e seus responsáveis mais “responsabilizáveis”.

- Ouvidorias: estes órgãos constituem uma forma importante no monitoramento das ações do governo, pois é por meio deles que a sociedade civil pode fazer denúncias e reclamações sobre os serviços públicos prestados. No entanto, grande parte das ouvidorias existentes são subordinadas diretamente ao chefe do executivo (federal, estadual ou municipal), o que prejudica sua independência para fiscalizar e sugerir medidas corretivas (como já observado, quem decide não fiscaliza e vice-versa e, nesse caso, o poder governo estaria envolvido no exercício das duas funções).

- Disque denúncia: este instrumento de denúncia é importante para que o poder público possa fiscalizar e investigar ações que não estejam em conformidade com a lei. Permite, dessa forma, que a sociedade civil colabore com informações cujo acesso o Estado não dispõe e que as devidas providências sejam tomadas após a averiguação da denúncia.

- Tribunais de Contas: órgãos que auxiliam o poder legislativo na fiscalização contábil, financeira e patrimonial da União, estados e municípios. Dispõe o art. 74, §2º da Constituição Federal que qualquer cidadão pode denunciar irregularidades ou ilegalidades para o Tribunal de Contas. Sendo ele o responsável pelo controle externo do poder executivo, a possibilidade de denúncia por parte da sociedade civil torna-o também um instrumento de controle social.

- Ação civil pública: mecanismo processual que visa a garantir os direitos difusos e coletivos. Destina-se à proteção do direito do consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao meio ambiente e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, assim como à ordem econômica e à economia popular (Lei 7.347 de 1985, art. 1º). Dessa forma, a ação civil pública pode ser utilizada como mecanismos para garantir os direitos de portadores de necessidades especiais, crianças e adolescentes, idosos entre outros. Pode ser proposta pelo Ministério Público, pela União, pelos estados e municípios, além de autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou por associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que atuem nas áreas nas quais a ação civil pública pode atuar (Lei 7.347 de 1985, art. 5º). O art. 6º da referida lei caracteriza a ação civil pública como mecanismo de controle social ao dispor que qualquer pessoa pode provocar a iniciativa do Ministério Público quando considerar que algum direito tiver sido violado ou se alguma obrigação sob responsabilidade do Estado tiver sido negligenciada, obrigando o Estado a executar o solicitado ou a justificar sua não realização.

- Ação popular: instrumento que pode ser proposto por qualquer cidadão que deseje anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII da Constituição Federal). Permite que a fiscalização da atuação dos agentes públicos culmine na possibilidade de reversão de uma decisão que possa prejudicar a coletividade, ou seja, que o controle social sobre as ações de agentes públicos vá além de seu simples monitoramento.

- Mandado de segurança coletivo: protege o direito do cidadão contra os abusos de autoridade praticados por agentes do poder público. É estabelecido pelo art. 5º, LXX da Constituição Federal que dispõe que um sindicato ou uma associação pode defender na Justiça os direitos de todos os seus associados, permitindo que indivíduos que não teriam acesso à Justiça tenham condições de fazê-lo coletivamente. É um exemplo de mecanismo de controle social, uma vez que permite que uma decisão do poder público que vá contra o interesse coletivo seja questionada e possa ser revertida judicialmente.

- Mandado de injunção: dispositivo jurídico concedido sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI da Constituição Federal). Dessa forma, se o Estado se comprometeu a garantir um direito, mas não elaborou lei que o regulamente, o cidadão pode, via mandado de injunção, exigí-lo mesmo assim, obrigando o Estado a cumprir um compromisso e/ou justificar seu não cumprimento.

- Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs): as CPIs podem ser iniciadas por denúncias da sociedade civil que exijam investigação por parte do poder legislativo. Neste processo, é possível identificar os problemas de atuação do governo (e os dos demais poderes) e apontar alternativas para solucioná-los. Exemplo: a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Exploração Sexual (criada em 14.5.2003 e instalada em 12.6.2003) é resultado de uma pesquisa nacional sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual realizada por organizações da sociedade civil. Durante as investigações, foram identificadas algumas áreas nas quais o poder público deveria ser mais atuante⁹.

- Audiência pública: consulta à sociedade ou parte dela interessada e/ou afetada por determinados problemas ou projetos públicos. Constitui o espaço no qual a sociedade pode participar nas decisões, em geral em nível local, manifestando sua opinião e sugerindo soluções e alternativas para serem levadas em consideração na decisão final. Embora o responsável pela decisão não precise seguir obrigatoriamente o que foi dito na audiência, este é um instrumento importante de controle social, na medida em que possibilita que os cidadãos apontem soluções e problemas nas ações governamentais. E, diante desta possibilidade, a probabilidade de que se interessem em acompanhar as ações dos atores públicos que afetam direta ou indiretamente suas vidas é maior do que seria caso este mecanismo não existisse. Além disso, a simples possibilidade de consulta popular faz que os representantes sejam mais transparentes em relação às suas ações e responsáveis para com o bem-estar da população.

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 14 que “a soberania popular será exercida [...] mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”, talvez os instrumentos de participação popular mais conhecidos sobre os quais discorreremos abaixo.

⁹ Para maiores informações ver o relatório parcial da CPMI entregue ao relator Especial da ONU sobre a venda de crianças, pornografia e prostituição infantil disponível em http://www.senado.gov.br/web/senador/-PatriciaSaboyaGomes/sala/banco_noticias/20031102/documento_para_UNU04112003.htm.

- Plebiscito: este mecanismo permite que os eleitores decidam uma determinada questão por meio do voto. Dá o direito à população para decidir diretamente não apenas quais os representantes que irão defender seus direitos, mas assuntos geralmente polêmicos. Se por um lado este é um mérito deste mecanismo, por outro, possibilita aos representantes se eximirem da responsabilidade pelas conseqüências que a decisão possa gerar.

- Referendo: existe certa ambigüidade entre este conceito e o conceito de plebiscito, o que os leva a serem, geralmente, utilizados como sinônimos. No entanto, BENEVIDES (2000) diferencia o referendo do plebiscito definindo-o como mecanismo por meio do qual a população indica sua aprovação ou rejeição em relação a atos normativos ou constitucionais que já tenham sido aprovados e editados. Serviria neste caso como um indicador de satisfação da população em relação a determinada matéria. Embora não obrigue o Legislativo a mudar a decisão, no caso de a maioria dos eleitores terem mostrado ser contra a aprovação do projeto, este é um mecanismo importante de responsabilização, pois, uma vez indicada a preferência da maioria dos eleitores, os representantes devem estar preparados para justificar a decisão, especialmente se ela for contra a preferência da maioria dos eleitores.

- Iniciativa popular: processo que proporciona a participação do cidadão no processo legislativo, permitindo sua participação desde a elaboração do texto até a votação da proposta. A sociedade civil pode, dessa forma, elaborar propostas que podem vir a serem votadas pelo Legislativo, assim como acompanhar o processo de votação e saber quais representantes votaram a favor e quais votaram contra. Feita tal identificação, é possível premiar aqueles que contribuíram para a aprovação da proposta, e exigir justificativas e punir os que foram contra. Além disso, a simples intenção de iniciar o processo com participação popular sobre determinado assunto serve como indicador da vontade da população, permitindo que os representantes se antecipem à iniciativa popular. Mesmo em caso de propostas derrotadas, se estas recebem percentagem de votos relativamente altas, este apoio indica que há interesse de grande parte da população em relação a esta questão.

A seguir, listamos outros mecanismos que permitem a ação política da sociedade civil no Brasil:

Tabela 2 - Mecanismos Administrativos

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI
Pedido de informação	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º,XXXIII
Petição¹⁰ em defesa de direitos	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º, XXXIV “a”
Petição contra ilegalidade Abuso de poder	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º, XXXIV “a”
Denúncia de irregularidades/ Ilegalidades	Cidadão/ Associação/ Sindicatos/ Partidos Políticos	Gestor Público	Constituição Federal Art.74, § 2º e Lei Orgânica do Município
Fiscalização (anual) das contas municipais	Cidadãos	Prefeitura/ Câmara	Constituição Federal Art.31, § 3º
Fiscalização (mensal) das contas municipais	Cidadãos	Prefeitura/ Câmara	Verificar na Lei Orgânica do seu Município
Exames de licitações	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art.4º, § 3º
Requerimento de quantitativos de obras e preços (licitação)	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art.7º, § 8º e 4º E Art.15, § 6º
Impugnação de Edital de licitação	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art. 41º §§ 1º e 2º
Representação contra atos de improbidade administrativa	Cidadãos	Autoridades administrativas	Lei 8.241 de 1992 - Art. 14 Responsabilidade Fiscal
Reclamação administrativa	Cidadãos	Órgão Público	Constituição Federal Art.37, § 3º
Consulta Popular sobre medidas administrativas	5% do eleitorado do Município	Prefeitura	Confira na Lei Orgânica do seu Município

Fonte: DHNet (disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/guia/index.html>)

¹⁰ O direito de petição é um mecanismo-chave do controle social que consiste no direito de qualquer pessoa de poder dirigir-se a órgãos e autoridades solicitando algo e o dever destes de responder por escrito. É o precedente jurídico mais importante que possibilita a participação da sociedade em vários âmbitos (Vázquez Nava, 1991, citado por GRAU, 2000).

Tabela 3 - Mecanismos Parlamentares (Municípios)

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI
Acompanhamento das sessões	Cidadãos/ Entidades	Câmara/ Assembléias	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara
Petição sobre informações	Cidadãos/ Entidades	Mesa da Câmara/ Pres. de comissão	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno. Constituição Federal Art. 58, § 2º, IV
Reclamações/ queixa / representações	Cidadãos	Presidente de Comissão /Autoridades	Lei Orgânica do Município, Regimento Interno e Constituição Federal , Art. 58, § 2º, IV
Tribuna Livre	Cidadãos/ Entidades	Plenário da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno
Prestar depoimento	Cidadãos/	Comissão	Constituição Federal Art.58, § 2º, V e Lei Orgânica do Município e Regimento Interno
Discussão de projeto Lei – 1ª discussão	Cidadãos/ Entidades	Plenárias da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara
Apresentação de denúncias, debates e sugestões	Cidadãos/ Entidades	Plenária da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno
Denúncia de irregularidades	Cidadãos/ Partidos Políticos/ Associações/ Sindicatos	Comissão de Fiscalização	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno
Audiências Públicas	Entidades	Comissões	Constituição Federal , Art.58, § 2º, II e Lei Orgânica do Município
Participação no debate de projetos nas comissões	Entidades	Presidente da Câmara e da Comissão	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno
Iniciativa ou Projeto de lei	5% do eleitorado	Câmara	Constituição Federal , Art.29, XIII
Defesa de Projeto de iniciativa popular	Cidadãos/ Entidades	Plenário da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno

Fonte: DHNet (disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/guia/index.html>)

Tabela 4 - Mecanismos Judiciais

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI
Ação Popular	Cidadãos	Autoridades	Constituição Federal Art.5º, LXXIII e Lei 4.717 de 1965
Mandado de Segurança Coletivo	Partido Político/ Sindicatos/ Associação	Autoridades	Constituição Federal Art.5º, LXI e Lei 1.533 de 1951
Mandado de Injunção	Cidadãos/ Entidade	Autoridade Competente	Constituição Federal Art. 5º LXXI
“Habeas data”	Cidadãos/ Entidade	Autoridade Competente	Constituição Federal Art. 5º LXXII
Ação civil coletiva de responsabilidade	Associações /Cidadão	Autoridade	Lei 8.078 de 1990 Art.91º
Direito à educação	Cidadão/ grupos Associação/ Org. Sindical/ Entidade de classe/ Minist. Público	Poder Judiciário Poder Executivo	Constituição Federal Art.208, § 2º LDB - Art.5º

Fonte: DHNet (disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/guia/index.html>)

2.7 Mecanismos não institucionais de ação da sociedade civil organizada

Embora os mecanismos institucionais garantam maior previsibilidade aos processos de participação da sociedade civil, não podemos ignorar o fato de que mecanismos não institucionais, como realização de campanhas, mobilização da população e utilização da mídia, são grandes aliados das organizações da sociedade civil no controle (influência e fiscalização) do governo.

A mobilização da sociedade civil e as campanhas de conscientização constituem mecanismos não institucionais de ação política que trabalham a questão da educação para a cidadania, promovendo o exercício do direito de exigir direitos e a sensibilização dos

cidadãos de que seu papel como membro ativo é importante para pressionar o governo a agir de forma mais “responsabilizável”.

A mídia também é um aliado importante na medida em que dá visibilidade a problemas sociais cujas dimensões sejam desconhecidas da população em geral. Fornecem informações relevantes para embasar a opinião pública que suportará as demandas feitas pelas organizações da sociedade civil e cobrará as ações do governo. Estas também, por serem notícias, são monitoradas, embora a posição política do veículo de comunicação seja capaz de manipular a opinião pública e sua avaliação.

A importância destes mecanismos não institucionais reside no fato de acionarem outros mecanismos institucionais que permitam a responsabilização do governo perante a sociedade.

Conhecidos alguns mecanismos de participação e controle social que podem auxiliar no processo de responsabilização dos atores públicos (representantes eleitos e servidores públicos), será possível verificar se (e como) a sociedade civil está fazendo uso deles na área de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Abordaremos no capítulo seguinte a área de defesa dos direitos da criança e do adolescente, especificamente no que tange ao combate à violência sexual infanto-juvenil. Será traçado um pequeno histórico da atuação da sociedade civil e da reação do Estado a tais pressões.

Capítulo 3 – A questão dos direitos da criança e do adolescente: aparato estatal e controle social no combate à violência sexual

Poucos dias depois de sua posse em 2003, o Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva definiu como uma das prioridades de seu governo o combate à exploração sexual infanto-juvenil, uma das modalidades da violência sexual contra crianças e adolescentes. Exemplo de que o assunto está ganhando importância na agenda pública é o fato de o Plano Plurianual (PPA 2004-2007) prever recursos de R\$ 136,1 milhões, aproximadamente o triplo do orçamento aprovado no PPA 2000-2003 na ordem de R\$ 40,2 milhões (INESC, 2003).

As ações e declarações do governo refletem a importância do tema não só devido à repercussão de casos no Brasil e da atenção de organismos internacionais, mas também por sua transversalidade. Ou seja, não é um problema que possa ser trabalhado apenas por uma área do governo, pois sua superação passa por ações na área de educação (promovendo inclusão social e prevenção de casos de violência), assistência social (atendimento e proteção das vítimas), saúde (atendimento a vítimas e agressores), justiça (responsabilização¹¹ dos agressores e defesa das vítimas), trabalho (erradicação do trabalho infantil), cultura (trabalhos de prevenção com crianças e adolescentes através da arte-educação), entre outras. No entanto, a compreensão da ligação entre as várias áreas não foi sempre (talvez ainda não seja completamente) clara para o Estado.

Se hoje avançamos um pouco nesta questão, isso se deu em grande parte devido ao esforço de organizações e movimentos da sociedade civil que atuam na área e que realizaram um árduo trabalho de conscientização sobre o problema, de articulação entre órgãos, entidades e atores governamentais e não-governamentais no sentido de atuarem complementando ações e também de mobilização da população para pressionar as autoridades a cumprirem o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Este capítulo aborda brevemente o histórico da ação política da sociedade civil na área dos direitos da criança e do adolescente na legislação brasileira, a questão da violência sexual infanto-juvenil e as ações governamentais nesta área. Faz-se necessário para contextualizar a questão dos direitos da criança e do adolescente, principalmente em relação

¹¹ Note-se que a definição de responsabilização quando se trata de agressores é diferente da que estamos usando neste trabalho e refere-se à obrigação do agressor de responder judicialmente.

ao combate à violência sexual infanto-juvenil, sobre a qual recaem as ações de controle social exercido pela sociedade civil.

3.1 Histórico dos instrumentos e políticas da agenda de direitos da criança e do adolescente

O Estatuto de Criança e do Adolescente que conhecemos hoje é resultado não só da evolução da legislação brasileira como também da organização e mobilização da sociedade civil em torno deste assunto. Em 1927, a primeira legislação sobre crianças e adolescentes classificava-os entre abandonados e “perigosos” e era permeado por uma visão higienista e repressora, considerando a infância como incapaz e perversa (SILVA e MOTTI, 2001). A Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979 (conhecida como Código de Menores) representou uma continuidade ao código anterior e era guiado pela doutrina da situação irregular. De acordo com essa doutrina, crianças e adolescentes eram considerados objetos de intervenção e atendimento quando estivessem em situação irregular que poderia ser devido à própria conduta (infrações, desvio de conduta por inadaptação familiar ou comunitária), à familiar (omissão dos pais ou responsáveis, maus-tratos e castigos) ou à da sociedade (abandonados, em situação de privação de condições de subsistência, saúde e instrução, de perigo moral, de falta de assistência legal).

Durante a Assembléia Nacional Constituinte da década de 1980, grupos organizados ajudaram a repensar os direitos da criança e do adolescente e formaram redes nacionais de proteção, como é o caso do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Neste período, era clara a idéia de que não se queria o Código de Menores e foram apresentadas emendas populares com base na Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas, as Regras de Beijing, entre outras diretrizes internacionais. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 incorporava o que de melhor e mais avançado estava sendo discutido em relação aos direitos da criança e do adolescente na época.

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 marca uma vitória dos movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, pois representa uma quebra com o Código de Menores e a doutrina da situação irregular, que classificava as crianças e adolescentes em marginais ou marginalizados e integrados (SILVA e MOTTI, 2001). Segundo o educador Antônio Carlos Gomes da Costa, a nova Constituição incorporou em seu texto revoluções de conteúdo (substitui a doutrina da situação irregular pela doutrina da proteção integral), de

método (introduz a idéia de exigibilidade de direitos em lugar da relação assistencialista que prevalecia nos códigos anteriores) e de gestão de políticas públicas para a infância e juventude (descentralização das ações).

O referido artigo foi incluído na Constituição brasileira antes mesmo da Convenção sobre os Direitos da Criança¹² ser aprovada pela comunidade internacional, mostrando o pioneirismo da legislação brasileira no que se refere aos direitos da criança. Mas isso só foi possível porque movimentos de defesa de direitos organizaram-se no sentido de exigir da Assembléia Constituinte sua incorporação na nova constituição de modo que o Estado se responsabilizasse e pudesse ser cobrado pela situação da infância e juventude. Parte substantiva dos cinquenta e quatro artigos da Convenção está no *caput* do artigo 227 da Constituição Federal.

“Artigo 227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”

O artigo 227 abrange três categorias de direitos: direito à **sobrevivência** (vida, saúde, alimentação), ao **desenvolvimento pessoal e social** (educação, lazer, profissionalização, cultura) e à **integridade física, psicológica e moral** (dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária). A violência sexual contra crianças e adolescentes atinge diretamente a integridade física, psicológica e moral, mas podemos dizer que isso ocorre porque os outros direitos também foram violados.

A lei 8069/90, mais conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente,

“cria condições para a exigibilidade dos direitos contidos no artigo 227 da Constituição Federal, na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e demais instrumentos da normativa internacional com relação aos direitos da criança e do adolescente (como regras de Beijing e as regras das Nações Unidas para os

¹² Adotada pela Resolução nº L.44 da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 28, de 14/9/1990 e promulgada pelo Presidente da República pelo Decreto n. 99.710, de 21.11.1990.

“jovens privados de liberdade” (citação tirada da fita VHS “Uma lei e três Revoluções”, da Modus Faciendi).

Em relação às responsabilidades das unidades federativas e à participação da população na defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente, o artigo 204 do referido Estatuto dispõe que:

Artigo 204 – As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Este artigo é muito relevante para este trabalho pois institucionaliza a participação da população na definição das ações governamentais na área de assistência social e incorpora a idéia de controle da sociedade sobre elas, mesmo que apenas no aspecto normativo. Sendo assim, são direitos assegurados que devem ser exigidos e exercidos cada vez mais como forma de incluir outras visões que não apenas as de órgãos e técnicos governamentais nas decisões e ações. Isso é importante porque as organizações da sociedade civil muitas vezes fazem parte das próprias comunidades atendidas e conhecem mais de perto suas realidades podendo interferir com maior efetividade e proximidade.

Apesar disso, é necessário ressaltar que as atividades de formulação e de controle das ações dos governos não devem ser exercidas pelos mesmos atores sociais, sob risco de comprometer a autonomia e a independência em relação ao Estado. O controle precisa ser externo ao aparato estatal para que possa agir de forma objetiva e não sob pressões ou repreensões que possam influenciá-lo (GRAU, 2000; GOMES, 2003). Citando GRAU (2000, p. 280): *“la cogestión es irreconciliable com el control”*.

Outro importante avanço em relação à formulação de políticas e controle das ações dos governos em todos os níveis foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança (CONANDA). O CONANDA é o órgão responsável pela coordenação e definição das normas gerais, de responsabilidade da União, e está subordinado atualmente à Secretaria Especial de Direitos Humanos. Além da definição das diretrizes gerais da política de infância e juventude, cabe também à União coordenar a política de atendimento através de apoio técnico e financeiro aos estados, municípios e ONGs. Aos estados cabe executar as ações de atendimento não típicas do município, como medidas de internação de adolescentes autores de ato infracional. Os estados também são responsáveis por contextualizar as disposições do CONANDA através de seus conselhos estaduais da criança e do adolescente e oferecer apoio técnico e financeiro a municípios e ONGs. Aos municípios cabe coordenar as políticas locais e apoiar técnica e financeiramente ONGs em sua jurisdição.

Não foi apenas a área de criança e adolescente que mereceu destaque na Constituição de 1988 e conseqüente elaboração do ECA, mas também o foi a área da Assistência Social e a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Tais legislações são especialmente importantes por abrigar espaços de co-gestão do Estado com a sociedade civil, fortalecendo sua participação nestas áreas tradicionalmente conhecidas pelo paternalismo e clientelismo (CARVALHO, 1998). A possibilidade de exercício do controle social também é abordada, embora, lembrando GRAU (2000) e GOMES (2003), deva ser realizado por outras organizações que não as que participam da co-gestão como forma de manter sua autonomia.

3.2 Emergência do tema violência sexual contra crianças e adolescentes e mobilização social

A mobilização acerca do combate à violência sexual contra crianças e adolescentes surgiu como desdobramento da luta pelo fim da violência contra a mulher. Em 1986, o tema ganhou notoriedade a partir de denúncias sobre violência sexual feitas pelo movimento feminista no Nordeste, aliado a ONGs que desenvolviam projetos com adolescentes vítimas de violência sexual (MALLAK e VASCONCELOS, 2002).

Em 1990, com a aprovação do ECA, a discussão ganha também expressão política (VIVARTA, 2003). LEAL (2001) aponta em seu estudo que a CPI da Exploração Sexual em 1993 teria sido o grande ponto de partida do tema na pauta nacional, enquanto pesquisa da

Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2002) aponta o ano de 1996, com a realização do Congresso de Estocolmo, como marco para que a violência sexual contra crianças e adolescentes (especialmente a exploração sexual comercial) passasse a integrar a agenda pública nacional e internacional. De qualquer forma, reconhece-se que tais eventos foram de grande importância para a emergência do tema na agenda nacional, não sendo foco deste estudo definir qual deles teria desencadeado as atenções para o tema.

Consideramos ser necessário abrir um parêntese nesta parte do trabalho para definir o que entendemos por violência sexual contra crianças e adolescentes, visto que há uma certa confusão sobre o que este termo abrangeria. À primeira vista, muitas pessoas consideram que violência sexual é sinônimo de abuso sexual. Desconsideram que a exploração sexual também é uma forma de violência e violação de direitos instituídos por lei, assim como o turismo sexual, pornografia na internet, outras maneiras de se explorar sexualmente criança, adolescente ou adulto.

A violência sexual contra crianças e adolescentes refere-se às formas de violência de cunho sexual sendo o abuso sexual e a exploração sexual comercial as classificações mais usuais, que definimos a seguir:

- Abuso sexual¹³:

“situação em que o adulto submete a criança ou o adolescente, com ou sem seu consentimento, a atos ou jogos sexuais com a finalidade de estimular-se ou satisfazer-se, impondo-se pela força física, pela ameaça ou pela sedução, com palavras ou com oferta de presentes.” (VIVARTA, 2003:27)

- Exploração sexual comercial:

“ato ou jogo sexual em que a criança ou o adolescente é utilizado para fins comerciais por meio de relação sexual, indução à participação em shows eróticos, fotografias, filmes pornográficos e prostituição.” (VIVARTA, 2003:27)

O §4º do artigo 227 da Constituição Federal estabelece que *“a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente”* e o

¹³ Na legislação brasileira não existe a definição de abuso sexual. O que existe são interpretações sobre o Código Penal Brasileiro nos capítulos sobre “Crimes contra a liberdade sexual” (Capítulo I, artigos 213 a 218) e “Disposições gerais” (Capítulo IV, artigos 223 a 226)

artigo 32 da Convenção sobre os Direitos da Criança, em relação à exploração sexual comercial dispõe que:

“Os Estados-partes reconhecem o direito da criança de estar protegida contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, ou seja nocivo ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social”

A Convenção mostra que a relevância a ser atribuída ao assunto pelos governos é alta e revela que o problema da violência sexual não é apenas de um determinado grupo de países, mas sim de todos, que devem contribuir para sua erradicação. Isso porque não existem fatores que determinem situações nas quais a violência vai existir. Sua ocorrência se dá independentemente de quantidade de riqueza, nível de desenvolvimento ou grau de instrução (principalmente nos casos de abuso sexual) e seu combate deve fazer parte das agendas governamentais como forma de garantir os direitos da infância e da juventude com os quais os Estados se comprometeram.

Podemos citar como exemplo da importância que o tema assumiu em nível internacional e também mostrar que a atuação no sentido de combater a violência sexual deve ser intersetorial, o fato de a OIT ter desenvolvido ações para combater a exploração sexual infanto-juvenil por considerá-la não apenas mais uma forma de trabalho infantil, mas sim, configurá-la como uma de suas piores manifestações¹⁴. Além disso, define que todos os Estados-membros da Organização adotem medidas para a execução de programas para sua erradicação e sanções para os que explorarem esse tipo de trabalho.

Um dos marcos mais importantes na luta contra a violência sexual no Brasil e no mundo é o 1º Congresso Internacional contra a Exploração Sexual Comercial de Meninas(os) e Adolescentes, realizado em Estocolmo, Suécia, em 1996, durante o qual os países comprometeram-se a desenvolver planos nacionais de enfrentamento.

Diante deste compromisso, o Brasil desenvolveu no ano de 2000, o Plano Nacional de Combate à Violência Infanto-Juvenil¹⁵, resultado da união de esforços entre

¹⁴ Convenção 182, adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho na sua 87.ª sessão, em Genebra, a 17 de Junho de 1999. Entrada em vigor na ordem internacional: 19 de Novembro de 2000 (Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo).

¹⁵ Daqui para frente faremos referências a este documento apenas como Plano Nacional.

Estado e sociedade civil, representada por organizações, militantes e especialistas da área. O Plano foi deliberado pelo CONANDA como diretriz nacional no âmbito das políticas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

A elaboração do Plano Nacional pôs em prática um dos requisitos identificados pelo CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (2000) para o sucesso da institucionalização da responsabilização dos atores públicos perante a sociedade: o envolvimento da sociedade civil na definição de metas a serem atingidas nos quatro anos seguintes, além de prever também sua participação na avaliação dos resultados obtidos depois deste período.

No entanto, como veremos adiante, o outro requisito, a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos representantes, ainda tem um bom caminho a percorrer. Os mecanismos existem, mas uma vez que os cidadãos não têm conhecimento de sua existência ou de sua operacionalização, o controle fica prejudicado. Não basta o governo alegar que tais mecanismos existem, é preciso que os divulgue como um direito a ser usufruído e facilite o acesso a eles.

O Plano Nacional foi apresentado no 2º Congresso Internacional contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes de Yokohama, Japão, em 2001. Este Congresso reuniu três mil representantes de 130 países com o objetivo de identificar os avanços desde a realização do 1º Congresso. Mesmo diante do compromisso dos países presentes ao primeiro encontro de elaborarem planos nacionais de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil, constatou-se que menos de um terço dos 150 países então presentes havia desenvolvido seus planos e que os que haviam sido elaborados apresentavam pouca efetividade em sua implementação.

O Plano Nacional brasileiro foi considerado pioneiro não apenas pela definição das metas nos eixos estratégicos de combate, mas também por atribuir responsabilidades não somente ao Estado, mas à sociedade civil, reconhecendo sua importância para o sucesso do Plano e mostrando o comprometimento e entrosamento entre estes dois atores.

No entanto, o Brasil ainda não pode ser considerado um modelo na área do combate, visto que a violência ainda existe em grau relativamente alto e que a cada ano as denúncias aumentam. Claro que não podemos afirmar simplesmente, com base nisso, que a violência vem aumentando ou que o número de denúncias é cada vez maior devido ao amplo trabalho de divulgação dos canais de denúncia. Isso exigiria uma ampla pesquisa, ainda inédita no Brasil, mas não há como negar que avançamos muito em relação à divulgação do

problema, conscientização e aprendizado da população no sentido de identificar uma situação de violência sexual e saber para onde as denúncias devem ser encaminhadas.

Estas ações resultaram em maior mobilização da sociedade civil e do Estado em relação ao tema da violência sexual infanto-juvenil, ainda considerada um tabu. Hoje observamos trabalhos de organizações como sociedades médicas (principalmente as de pediatria e psicologia) e organizações ligadas a turismo (EMBRATUR), maior conhecimento do papel dos Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos, criação de delegacias especializadas em violência contra a criança e o adolescente, entre outras iniciativas que têm como objetivo combater a violência sexual e tratar suas vítimas e agressores¹⁶.

Especialistas alertam que a maior parte dos casos de abuso sexual são cometidos por membros da própria família ou por conhecidos da vítima (pais, avôs, tios, vizinhos), situação que a maioria da população considera “impensável” e rara. Outro dado que vai contra o “senso comum” é que o abuso não ocorre em sua grande maioria em famílias de baixa renda, mas sim, que não obedece a classes sociais. O que ocorre é que em casos de famílias de maior poder aquisitivo, a violência, em boa parte, não é denunciada e dessa forma, não faz parte das estatísticas “oficiais”¹⁷. Importante ressaltar que estas idéias estão sendo combatidas fortemente por organizações da sociedade civil que realizam trabalhos de pesquisa e de conscientização da população em relação ao tema, contribuindo para tirá-lo da “clandestinidade”.

Mesmo em relação à sua distribuição geográfica, não podemos dizer com muita certeza que uma região tem maior incidência de abuso sexual do que outra, dado seu caráter uniforme e velado, além da falta de dados confiáveis. Por exemplo, Rio de Janeiro e Ceará estão entre os três estados com maior número de denúncias no período de 1997 a jan/2003¹⁸. No entanto, não podemos afirmar que estes sejam os estados nos quais a violência é realmente maior, visto que o Rio de Janeiro é o estado no qual o Disque Denúncia esteve sediado de

¹⁶ Embora ainda não seja consenso, há uma linha de ação que defende que os agressores não devem ser apenas responsabilizados pela agressão, mas devem ter direito e acesso a tratamento adequado. Isso porque, em grande parte dos casos, principalmente de abuso sexual, os agressores apresentam um histórico como vítimas de violência.

¹⁷ Não existem dados oficiais confiáveis, já que são baseados em número de denúncias, que estima-se seja bem menor do que a realidade. Além disso, órgãos diferentes geram estatísticas diferentes e, algumas vezes, duplicadas. Ou seja, uma mesma denúncia pode ser feita para a Delegacia Especial dos Direitos da Infância e para o Disque Denúncia e outra apenas a um destes órgãos, não sendo possível definir uma metodologia para a utilização destes dados.

1996 a 2003 e, conseqüentemente, pode ter concentrado maiores esforços de divulgação. Pelo fato de o Ceará também ter realizado um grande trabalho de divulgação do Disque Denúncia (se comparado com os demais estados), parceria entre organizações governamentais e não-governamentais, o maior número de denúncias não significa, necessariamente, um maior índice de agressões.

A falta de dados confiáveis prejudica não apenas a formulação de políticas públicas que atendam às reais necessidades das diferentes regiões do país, mas também seu acompanhamento e avaliação, dificultando a identificação de pontos de estrangulamento e definição de alterações nos planos de ação que venham a ser necessárias. As organizações da sociedade civil também tentam suprir esta lacuna, produzindo pesquisas e traçando o diagnóstico da situação. Tais esforços são essenciais não apenas para fornecer informações relevantes para embasar decisões e ações governamentais, mas também para evitar que sua inexistência constitua uma desculpa para a não ação dos governos, como forma de legitimar sua omissão.

Em relação à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é possível apontar algumas características regionais. Ela não se apresenta uniformemente no território nacional, estando seus aliciadores articulados com as atividades econômicas de cada região e com diferentes formas de atuação, conforme mostra o mapa abaixo:

Mapa 1 – Modalidades de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes¹⁹



O conhecimento da existência de diversas formas de ação dos aliciadores exige que órgãos governamentais e não governamentais também desenvolvessem ações específicas de combate à exploração sexual comercial. Por exemplo, a abordagem de caminhoneiros que fazem programas com meninas deve ser diferente daquela utilizada para lidar com “agentes” de turismo sexual que, por sua vez, deve ser diferente daquela a ser usada com pais que utilizam a renda dos programas feitos pelos filhos (principalmente pelas filhas) para sustentar a casa. Devido a esta diversidade de ações e reações que devem existir é que a atuação no sentido de combater a violência sexual tem exigido não apenas ações descentralizadas, mas também ações mais especializadas, que levem em consideração as diferenças regionais.

As ações de combate encabeçadas pela sociedade civil (atendimento e defesa de vítimas, responsabilização de agressores, mobilização e articulação entre sociedade civil e governo, pesquisas para traçar o quadro da violência sexual infanto-juvenil e prevenção, entre

¹⁹ Fonte: Recria

outras) têm se concentrado mais no abuso sexual. Talvez isso possa ser explicado pela comum ligação da exploração sexual comercial com redes de crime organizado ligadas ao tráfico de pessoas e de drogas, aumentando o perigo para as pessoas envolvidas e requerendo ações mais investigativas e articuladas com a polícia. Frente esta situação, as ações de combate à exploração sexual comercial têm requerido maior iniciativa e empenho governamental, principalmente das áreas de assistência social, educação, justiça e segurança e saúde.

Os esforços não apenas do governo, mas também dos demais poderes são fundamentais no Brasil para o combate da violência sexual contra crianças e adolescentes e pode ser ilustrada pela atuação do poder legislativo em 1993 com a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Exploração Sexual. Sua realização é considerada outro marco importante na mobilização e articulação de movimentos sociais, governo e organismos internacionais em torno da problemática, apesar dos resultados terem ficado aquém do esperado. Embora já existisse a preocupação com a questão da violência sexual contra crianças e adolescentes, originada principalmente de denúncias de violência contra mulher, a questão ganha proporções maiores na mídia e a atenção da população.

A maior abertura em relação ao tema preparou terreno para outra reivindicação dos movimentos da sociedade civil: a instituição do dia 18 de maio como o “Dia Nacional de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes” (Lei Federal nº 9.970 de 17 de maio de 2000). Neste dia são organizados eventos e campanhas que têm como foco dar visibilidade ao problema, conscientizar e mobilizar a população no sentido de torná-la também um importante ator na luta contra a violência sexual infanto-juvenil. Tais ações também são executadas durante o ano, mas é no dia 18 que os esforços são concentrados e organiza-se uma grande mobilização nacional com o objetivo de conscientizar a população sobre o problema e também cobrar ações mais eficazes dos governos. Frente esta mobilização, os governos são incitados a prestar contas de suas ações, de maneira a adiantarem-se às manifestações que serão realizadas durante a campanha.

Em 2002 foi criado o Comitê Nacional Permanente de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes como principal produto de uma oficina realizada pelo Fórum Nacional DCA e pelo CECRIA (organizações tradicionais na luta pelos direitos da criança e do adolescente). O objetivo do Comitê seria o de estabelecer-se como a instância prioritária no monitoramento das metas do Plano Nacional. É composto principalmente por organizações governamentais e não-governamentais, além de organismos internacionais comprometidos com o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

As demonstrações de mobilização dos atores sociais exigiram que os governos se preparassem para atender as demandas apresentadas, tornando-se necessária a criação de órgãos especializados, além de políticas públicas e legislação adequadas.

3.3 Aparato estatal, políticas públicas e legislação

O grande marco na área ligada aos direitos de crianças e adolescentes, resultado da articulação da sociedade civil é a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. É com o ECA que as demandas da sociedade civil em relação à violência sexual contra crianças e adolescentes encontram embasamento jurídico de forma que possam ser exigidas e reações do Estado possam ser implementadas com mais agilidade. Apesar dos avanços, as ações ainda apresentam algumas limitações que devem ser trabalhadas para garantir o sucesso das políticas públicas.

A seguir citaremos alguns importantes componentes do aparato governamental, políticas públicas e mecanismos que permitem a participação da sociedade civil nesta área, sem a pretensão de identificar todas, que permitiram ao Estado concretizar ações para atender às demandas apresentadas pela população para erradicar a violência sexual contra crianças e adolescentes, e como mecanismos de controle social podem ser aplicados a eles.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)

Embora a limitação da participação da sociedade civil na definição e controle das políticas públicas já tenha sido levantada anteriormente, não podemos negar que uma das inovações trazidas pelo ECA é a gestão de políticas públicas para a infância e juventude por meio da descentralização das ações e da participação da sociedade em sua definição e controle. O artigo 88, inciso II do Estatuto dispõe como uma das diretrizes da política de atendimento:

“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 federais, estaduais e municipais;”

Dessa forma, fazia-se necessária a criação de um conselho nacional de direitos da criança e do adolescente que formulasse normas gerais e coordenasse as políticas de atendimento por meio de apoio técnico e financeiro aos estados, municípios e ONGs.

A Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), cujas principais atribuições são:

“elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. (art. 2, inciso I);

Zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente). (art. 2, inciso II);”

O Art. 3º da lei dispõe sobre a composição do Conselho:

“O CONANDA é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.”

Apesar de constituir um canal de participação e controle social, não apenas o CONANDA, mas outros conselhos²⁰, enfrentam alguns problemas de efetividade que serão abordados a seguir.

Como já destacado anteriormente, a responsabilidade do CONANDA de co-gir as ações relativas à política para infância e juventude é incompatível com sua função de fiscalizar as ações empreendidas, já que é necessário alto grau de independência entre aqueles que executam e aqueles que fiscalizam. A sobreposição destas responsabilidades prejudica a realização de ambas (GRAU, 2000; GOMES, 2003).

Além disso, a oferta de conselhos gestores em muitos casos é maior do que a demanda, capacidade e/ou desejo de participação da sociedade. Vários motivos podem contribuir para que isso ocorra, mas as razões mais comuns são o pouco preparo técnico e

²⁰ Para análise sobre os conselhos de saúde, ver GOMES (2003).

político da sociedade civil, ou o fato de que ela não consegue participar de todos os espaços disponíveis com a qualidade que seria desejável. Além disso, a falta de preparo do Estado cria canais participativos burocráticos e ineficientes, contribuindo para que experiências mal sucedidas sejam motivo de frustrações e desincentivo à participação da sociedade em outras iniciativas.

Talvez no caso do CONANDA estes problemas tenham sido um pouco menores devido ao fato de sua criação ter sido fruto de demanda de organizações da sociedade civil, cujo histórico de participação já estava consolidado, e sua estruturação ter sido resultado de esforços conjuntos entre Estado e sociedade civil, além de ter atuação nacional e contar com a atuação de atores já reconhecidos por sua atuação. No entanto, não ignoramos que outros problemas sérios que contribuíram para a grande paralisação da diretoria recém eleita em 1994 tenham existido²¹.

Já em nível local, os conselhos podem vir a ser criados em um contexto no qual o município e sua comunidade não se encontram devidamente preparados para assumir tais responsabilidades, visto que a obrigatoriedade de sua criação é requisito para recebimento de recursos federais. Nestes casos, a implantação de conselhos visa mais a atender ao requisito para recebimento de recursos federais do que propriamente a uma demanda social.

Outra questão que pode constituir fator limitante da participação da sociedade nos conselhos é que seus membros devem tomar decisões com base em informações que o governo possui e sem as quais a co-gestão pode ser prejudicada. Portanto, sem um mínimo de participação comprometida e transparente do governo, os conselhos não passam de espaços de participação e reivindicação, sem garantia de que suas demandas sejam atendidas e suas decisões implementadas.

Mas nem só de limitações é constituída a participação da sociedade nos conselhos. A descentralização dos conselhos permite independência de cada uma das esferas em relação às demais. Além disso, o fato de o conselho local estar mais próximo da comunidade para a qual suas decisões são coletivizadas, além de mais próximo do governo cujas ações serão controladas também são elementos que potencializam a ação participativa.

A importância dos conselhos em geral pode ser ilustrada pela pesquisa citada por CARVALHO (1998) com 1422 secretários municipais de saúde que revela que 62,7% deste

²¹ Para ilustrar a dimensão da paralisação, o Conselho produziu 39 resoluções entre julho de 1993 e dezembro de 1994 e sua produção somente foi retomada em agosto de 1995 (FORTES, 1996)

consideram o Conselho de Saúde mais influente na definição das prioridades das políticas do que o Legislativo, políticos isolados ou outros órgãos municipais. Além disso, constituem importante instrumento de responsabilização dos governos frente à sociedade. No caso do CONANDA isso se dá por meio de suas atribuições dispostas no artigo 2º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, que além das já citadas acima (elaboração das normas gerais da política nacional, responsabilidade de zelar por sua aplicação e fiscalização das ações de execução), institui como responsabilidades do Conselho:

- avaliação da política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;
- acompanhamento do reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;
- acompanhamento da elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;

O CONANDA apresenta três eixos prioritários de atuação: trabalho infantil, violência sexual infanto-juvenil e medidas sócio-educativas (aplicadas aos adolescentes autores de atos infracionais). Respondendo à sua responsabilidade de elaborar normas gerais de atendimento no que se refere à garantia do direito à integridade física, moral e psíquica o CONANDA apresentou e deliberou em sua assembléia ordinária de 12/07/2000, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil

O Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil foi elaborado a partir de iniciativa da sociedade civil e validado por cerca de 160 atores sociais, em Natal, Rio Grande do Norte, durante o “Encontro de Articulação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”, realizado de 15 a 17 de junho de 2000. Tal plano é resultado de discussões entre representantes do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, órgãos dos Executivos Federal, Estadual e Municipal, e organizações não governamentais nacionais e internacionais e é a diretriz nacional no âmbito

das políticas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, deliberado pelo CONANDA.

O Plano Nacional tem como objetivo geral “*estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes*” e é baseado em seis eixos estratégicos de ação, cujos objetivos são:

- Análise da situação: “Conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes em todo o país, o diagnóstico da situação do enfrentamento da problemática, as condições e garantia de financiamento do Plano, o monitoramento e a avaliação do Plano e a divulgação de todos os dados e informações à sociedade civil brasileira.”
- Defesa e responsabilização: “Atualizar a legislação sobre crimes sexuais, combater a impunidade, disponibilizar serviços de notificação e capacitar os profissionais da área jurídico-policia; implantar e implementar os Conselhos Tutelares, o SIPIA e as Delegacias especializadas de crimes contra crianças e adolescentes.”
- Atendimento: “Efetuar e garantir o atendimento especializado, e em rede, às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual e às suas famílias, por profissionais especializados e capacitados.”
- Prevenção: “Assegurar ações preventivas contra a violência sexual, possibilitando que as crianças e adolescentes sejam educados para o fortalecimento da sua auto defesa; atuar junto à Frente Parlamentar no sentido da legislação referente à internet.”
- Protagonismo Juvenil: “promover a participação ativa de crianças e adolescentes pela defesa de seus direitos e comprometê-los com o monitoramento da execução do Plano Nacional.”
- Mobilização e Articulação: “Fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e pela eliminação da violência sexual; comprometer a sociedade civil no enfrentamento dessa problemática; divulgar o posicionamento do Brasil em relação ao sexo turismo e ao tráfico para fins sexuais e avaliar os impactos e resultados das ações de mobilização.”

O Plano prevê objetivos, ações, metas, prazos, parcerias que devem ser desenvolvidas, indicadores de efetividade e sugestões de estratégias para o desenvolvimento de cada um dos eixos para o período 2000-2003.

Como forma de fortalecer e potencializar a implantação do Plano Nacional, além de atender à diversidade de formas de atuação de aliciadores, planos estaduais e municipais deveriam ser elaborados de modo a conciliar as estratégias de ação às características locais, sempre seguindo as diretrizes nacionais.

As organizações presentes na elaboração do Plano Nacional sugeriram a criação de um órgão composto por organizações do governo e da sociedade civil com objetivo de monitorar e avaliar as ações previstas no Plano. Dessa forma, em 2002 é criado o Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Este órgão é responsável por monitorar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Infanto-Juvenil, sendo composto por organizações-membro permanentes como CONANDA e Ministério de Justiça.

Como já foi dito anteriormente, a constituição do CONANDA foi um grande avanço na implementação do ECA, uma vez que suas deliberações constituem diretrizes nacionais para as ações que garantam os direitos de crianças e adolescentes. No entanto, GRAU (2000) chama a atenção para o fato de que a co-gestão na administração pública e aplicação dos mecanismos de controle são irreconciliáveis. Ou seja, quem decide não controla, e vice-versa, como forma de manter a autonomia da sociedade e do Estado. A partir deste ponto de vista, a participação do Ministério da Justiça e do CONANDA no Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes poderia comprometer seu desempenho no monitoramento e avaliação da implementação do Plano Nacional.

Quanto à avaliação das metas do Plano Nacional, infelizmente ainda não há uma metodologia única que atenda às necessidades de mensurar quantitativa e qualitativamente o quanto se atingiu das metas estabelecidas. A falta de dados confiáveis sobre a situação brasileira e a diversidade de metodologias adotadas pelas organizações para avaliar seus projetos dificulta a realização de uma avaliação nacional, além de comprometer a ação da sociedade civil, que fica sem elementos para exigir ações mais efetivas do governo.

O Comitê tem também o desafio de trabalhar no sentido de garantir recursos para as ações previstas no PPA (VIVARTA, 2003). O Plano Nacional com certeza foi uma vitória, mas sua implementação é ameaçada pelo fato de que até 2003 suas diretrizes não contavam com dotação orçamentária específica. O orçamento 2003 previa a aplicação de R\$ 9 milhões em ações de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, o que ainda era muito pouco, tendo em vista que em 2002 só o Programa Sentinela (programa do governo federal

que apóia técnica e financeiramente projetos de organizações governamentais e não-governamentais na área de apoio psicossocial a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual) havia gasto R\$ 16,1 milhões, com recursos realocados de outras áreas do Ministério da Assistência e Promoção Social. O orçamento do Sentinela para 2003 foi de R\$ 27,2 milhões, sendo que apenas R\$ 7,7 estavam garantidos no orçamento, o que destinava apenas R\$ 1,3 milhões para todas as demais ações (VIVARTA, 2003).

Este quadro de não-correspondência do orçamento às necessidades do Plano constitui-se em um obstáculo importante que impede o cumprimento dos objetivos dos programas e metas estabelecidas. Dos seis eixos do Plano, apenas três apresentam dotação orçamentária no PPA 2000-2003: análise da situação (rede de informações), mobilização e articulação (campanhas educativas) e atendimento. No PPA 2004-2007 o leque de ações previstas foi aumentado, embora os eixos do Plano contemplados sejam praticamente os mesmos (INESC, 2003).

Conselhos Tutelares

O ECA define os Conselhos Tutelares como órgãos permanentes e autônomos cuja função é zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. São especialmente importantes por atuarem como *ombudsmen* da infância e juventude, atuando como intermediários entre Estado e sociedade civil em prol da garantia e cumprimento destes direitos.

A participação da população também é contemplada pelo ECA no que se refere aos Conselhos Tutelares. Ela é possibilitada pela determinação de que os Conselhos devem ser formados por pessoas da própria comunidade que, por sua vez, devem ter conhecimento de toda a rede de atendimento estatal para a qual os casos devem ser encaminhados. Estar sempre em contato com as organizações que formam esta rede permite a identificação de entraves nos processos que, às vezes, apenas membros da comunidade percebem e esforçam-se para resolvê-los.

O Estatuto determina ainda que todo município deve possuir pelo menos um Conselho Tutelar, formado por cinco pessoas escolhidas na comunidade para mandatos de três

anos, cuja decisões têm função de lei. No entanto, infelizmente essa determinação ainda não é cumprida integralmente e muitos municípios ainda não estruturaram um Conselho Tutelar²².

Outro problema recorrente é que existem casos nos quais o Conselho é criado apenas para atender à determinação da lei, sem que as mínimas condições de funcionamento tenham sido providenciadas. Podemos citar como exemplo o caso do Conselho Tutelar de Cuiabá (MT) que funcionava há sete anos em um antigo banheiro público e que, além sofrer com infiltração nas paredes, ainda apresentava móveis velhos e quebrados, falta de espaço e péssimas condições de trabalho para os funcionários e conselheiros. A falta de infra-estrutura prejudica o atendimento de, por exemplo, vítimas de violência, já que o local não permite uma conversa privativa e reservada (CONSELHO, 2003). O ECA institui também que o orçamento municipal deve prever recursos que garantam o funcionamento dos Conselhos Tutelares, o que também não constitui regra.

O artigo 136 do ECA apresenta as responsabilidades do Conselho Tutelar, entre elas:

- Atender as crianças e adolescentes segundo o que está estabelecido no Estatuto.
- Atender e aconselhar os pais ou responsável.
- Promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança.
- Representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- Denunciar ao Ministério Público qualquer infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente.
- Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência.
- Expedir notificações.
- Assessorar o Poder Executivo local na elaboração do orçamento para programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

²² O ECA estabelece que deve haver, pelo menos, um Conselho Tutelar em cada município. No entanto, o que se constata é que apenas 45% dos municípios possuem Conselho Tutelar formalizado (aproximadamente três mil em pouco mais de 2.500 municípios, segundo dados do Programa Sentinela). (VIVARTA, 2003)

- Representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos na Constituição Federal.
- Representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

Algumas das atribuições dos Conselhos Tutelares contribuem para a construção de um contexto de maior responsabilização do poder público, seja denunciando infrações ao Ministério Público, ao poder judiciário em caso de descumprimento de suas deliberações ou assessorando o município na elaboração do orçamento, de modo que compromissos na área de infância e juventude possam ser cumpridos, já que em alguns casos, a omissão ocorre simplesmente porque o governo local não tem idéia de como agir.

A realidade mostra que infelizmente não é apenas a falta de infra-estrutura adequada e condições de funcionamento que dificultam o cumprimento de tais responsabilidades. Some-se a isso a falta de conhecimento dos conselheiros sobre seu papel e também a falta de capacitação dos mesmos para lidar com casos mais específicos como, por exemplo, de violência sexual.

No entanto, superado este problema, os Conselhos Tutelares poderão constituir a arena principal de defesa de direitos da criança e do adolescente.

SIPIA - Sistema de Informação para a Infância e Adolescência

O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente que integra a Rede Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Sua utilização pode contribuir para o monitoramento dos resultados das ações do governo, uma vez que permite a consulta da evolução do quadro.

A existência de uma fonte fidedigna de informações sobre a situação da violência sexual contra crianças e adolescentes (casos, encaminhamento, atendimento etc.) é extremamente importante não só para prover o Estado de informações relevantes para embasar decisões relativas às políticas públicas, como também para avaliar políticas e ações já em curso. A alimentação do banco de dados com tais informações está a cargo dos Conselhos Tutelares, mas apenas cerca de um terço dos conselhos existentes possuem infra-estrutura adequada para operar o sistema. Na maioria dos casos, não existem computadores

suficientes e quando há, a capacitação dos profissionais para utilização do sistema não é adequada.

Os seguintes os módulos do SIPIA já desenvolvidos e em fase de implantação e implementação são: monitoramento da situação de proteção à criança e ao adolescente sob a ótica da violação e ressarcimento de direitos; monitoramento do fluxo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei; monitoramento das situações de colocação familiar, adoções nacionais e internacionais e acompanhamento da implantação e implementação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares.

Embora o levantamento e manutenção de dados sobre a situação da infância e juventude seja de grande importância para o enfrentamento da violência sexual, infelizmente o sistema ainda não está funcionando adequadamente. Uma vez em funcionamento, o SIPIA poderá gerar informações importantes para subsidiar as ações não só do Estado, mas também da sociedade civil e permitir que os resultados sejam monitorados.

A criação de um sistema unificado de informações sobre a situação da infância e juventude é uma boa alternativa para suprir a falta de confiabilidade nos dados atuais. Muitas das informações existentes são geradas com base em denúncias e como o crime de violência sexual ainda é subnotificado não é possível termos um quadro próximo à realidade. A falta de informações sobre a real situação dificulta ações mais focadas e eficientes de combate à violência sexual e seu controle.

Programa Sentinela – Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

Esta iniciativa foi criada em 2001 por meio da Portaria nº 878, de 3 de dezembro de 2001, pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (atual Ministério da Assistência e Promoção Social) com o objetivo de apoiar técnica e financeiramente projetos de organizações governamentais e não-governamentais na área de apoio psicossocial a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

A execução do programa é realizada de forma descentralizada, por meio de convênios entre a União e Estados ou Municípios, sob responsabilidade das secretarias de assistência social, financiada com recursos da União e contrapartida dos municípios.

Mesmo tendo gasto praticamente todo o orçamento de 2003 previsto para o Programa (entre 94% e quase 100%), sua implantação ainda não atingiu quantidade expressiva do território nacional, já que dos 5.561 municípios, até 2003, apenas 315 haviam conseguido implantar centros de referência que executam o programa.

No estado de São Paulo, a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) é quem coordena, supervisiona e monitora a implantação do programa nos municípios. Como veremos adiante, esta tarefa é realizada mediante união de esforços entre a própria SEADS e o Pacto São Paulo, movimento social atuante no estado.

O programa tem seus méritos por desenvolver suas atividades de forma descentralizada, em parceria com as três esferas de governo, e também por privilegiar as administrações locais, cuja proximidade com a comunidade atendida facilita o atendimento, embora dos mais de 600 municípios no Estado de São Paulo, apenas 26 desenvolvam ações ligadas ao Sentinela.

Além disso, os processos de descentralização de políticas nem sempre são bem sucedidos, visto que responsabilidades são transferidas para estados e municípios sem os recursos devidos (convênios atrasados, falta de infra-estrutura) ou porque os municípios visem apenas o repasse dos recursos federais e não tenham o comprometimento necessário para a implementação das políticas ou os recursos para arcar com a contrapartida. Isso acaba resultando em falta de condições de trabalho e falta de capacidade para atender a demanda existente. Para termos uma idéia desta demanda, podemos citar pesquisa realizada pela Coordenação Estadual do Programa Sentinela no Estado de São Paulo que mostra que em 2001 a meta do Programa no estado (compatível com os recursos previstos) era de 1.190 atendimentos e que o número real foi de 1.686. Em 2002 a diferença entre a meta e o número real de atendimento é ainda maior (4.534 atendimentos a mais) e até o 1º semestre de 2003 já haviam sido atendidos 3.948 casos, sendo que a meta estabelecida para o ano todo era de 1.740.

Comissão Interministerial de Enfrentamento à Exploração Sexual Infanto-Juvenil

No início de sua gestão, o presidente Luís Inácio Lula da Silva comunicou que o enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes seria prioridade em seu governo e determinou a criação de uma Comissão Interministerial, sob a coordenação do

Ministério da Justiça para identificar as ações em andamento no governo. A Comissão foi instalada em fevereiro de 2003 e é articulada pelo Núcleo de Enfrentamento à Violência e à Exploração Sexual Infanto Juvenil (NEVES).

Fazem parte da Comissão os seguintes órgãos: Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Justiça, Departamento da Política Federal, Departamento da Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Segurança Pública), Ministério do Trabalho e do Emprego, Ministério do Esporte, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Assistência e Promoção Social, Ministério das Cidades, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério do Turismo e Presidência da República (Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional Antidrogas e Assessoria Especial da Presidência da República).

A composição da Comissão ilustra o que já foi dito anteriormente sobre a transversalidade do tema e a importância de ações integradas entre as várias áreas do governo. No entanto, é importante que não apenas o governo esteja muito bem articulado internamente, mas essa articulação deve existir também com os outros níveis da Federação, com os demais poderes e com a sociedade civil, principalmente porque este último ator já desenvolveu um certo conhecimento sobre o assunto e tem muito a contribuir no sentido de potencializar os esforços.

Neste caso, a sociedade civil pode exercer o controle sobre esta comissão (e o tem feito) por meio de acompanhamento constante de suas ações e decisões, participando de discussões com seus membros nas quais propõem planos de ação e apontam problemas na execução das políticas públicas.

Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente

A Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente funciona desde 1990 e em abril de 2003, foi reinstalada no Congresso com número recorde de parlamentares: 117 deputados e 22 senadores. Foram também criadas 2 subcomissões: uma vinculada à Comissão de Assuntos Sociais no Senado e outra na Comissão de Direitos Humanos na Câmara. Ambas com objetivo de tratar de políticas para infância e juventude.

O objetivo da Frente Parlamentar é atuar como canal de articulação e de mediação política suprapartidária do Congresso Nacional, e atuar ativamente para garantir o

cumprimento efetivo da Constituição e do Estatuto da Criança e do Adolescente. A atuação é focada nos seguintes temas: erradicação do trabalho infantil, no combate à exploração sexual, defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente e sua aplicação e articulações com o Poder Público e as entidades da sociedade.

A Frente Parlamentar é um mecanismo de responsabilização horizontal, que pode ser acionada pela sociedade civil por meio de denúncias de irregularidades na execução da política para a infância e juventude.

Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)

Em 1993, pressionada pela sociedade que exigia um posicionamento do Estado frente às denúncias levantadas por estudos publicados que denunciavam a questão da exploração sexual de crianças e adolescentes foi instalada a primeira Comissão sobre o assunto, focada na exploração sexual, realizada pela Câmara Federal. A CPI teve o mérito de gerar grande repercussão do tema, tornando-o um item na pauta da agenda pública, e mobilização da sociedade. Foi traçado um panorama da situação da violência sexual na época e, apesar de muitos dados já serem de conhecimento das organizações que atuavam na área, as revelações foram chocantes para a sociedade em geral por expor de forma transparente a situação de violência a que crianças e adolescentes são submetidos.

Em 2003, o Congresso aprovou a instalação da CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) para investigar as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes, como consequência das apurações feitas na “Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil”, coordenada pela ONG CECRIA. A pesquisa indica a existência de 241 rotas de tráfico de pessoas para o exterior ou para entre regiões do país.

A CPI mista tem quatro objetivos principais. Primeiro, investigar casos exemplares e contribuir nas investigações para punição de redes criminosas. Segundo, fazer um diagnóstico da situação dos serviços de atendimento, investigação e responsabilização para propor mudanças nas políticas públicas. Terceiro, discutir a questão cultural e mudar a visão da sociedade sobre o tema. Quarto, analisar a legislação e propor alterações necessárias.

Assim como a Frente Parlamentar, a CPI pode ser acionada como mecanismo de responsabilização horizontal por meio da mobilização e pressão da sociedade para que

investigações sejam realizadas, de forma que o governo seja obrigado a reconhecer e responder por falhas na execução das políticas, providenciando sua correção.

Sistema Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil - Disque-denúncia

Após o Congresso em Estocolmo, o Ministério da Justiça e a EMBRATUR iniciaram a “Campanha Nacional contra o Turismo Sexual de Crianças e Adolescentes”, cuja principal ação foi a instituição de um disque-denúncia de alcance nacional operado pela ABRAPIA, ONG sediada na cidade do Rio de Janeiro, em convênio com o Ministério da Justiça.

Se no início o disque-denúncia deveria receber e encaminhar apenas denúncias de exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, com o tempo, percebeu-se que outras formas de violência sexual contra crianças e adolescentes também eram muito denunciadas.

Em 1999, foi aprovada pelo Ministério a criação do Sistema Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, como desdobramento do programa anterior, com condições de não apenas receber e encaminhar as denúncias, mas também de monitorar o andamento das denúncias a partir da notificação. Com este novo programa, denúncias de abuso sexual foram incorporadas às atividades do disque-denúncia em 2000.

O convênio entre o Ministério da Justiça e a ABRAPIA para a operacionalização do disque-denúncia teve início de 1997 e foi encerrado em 2003. Atualmente, o serviço é operado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

A criação de um único mecanismo que centralizasse e encaminhasse as denúncias foi uma boa solução não somente por facilitar a divulgação do número de telefone, mas também por permitir que informações pudessem ser produzidas de forma mais ágil. Apesar de o Disque Denúncia Nacional poder atuar através de unidades de referência (como a ABRAPIA chamava as organizações responsáveis por divulgar e acompanhar o andamento das denúncias nos estados), podemos observar que outros disque-denúncia também foram criados por estados, municípios e outras organizações, esvaziando esforços de divulgação do número e dispersando as informações sobre as denúncias e respectivos encaminhamentos.

Este sistema pode ser uma boa contribuição aos mecanismos de controle ao gerar dados da situação da violência e permitir que as unidades de referência, decorrente de seu

contato constante com outros órgãos que compõe a rede de atendimento, possam identificar falhas no sistema e propor soluções para aumentar sua efetividade.

Legislação

A legislação brasileira, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, aborda de forma satisfatória a questão da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, muito embora o Código Penal ainda esteja bastante defasado e em processo de revisão. Grande parte das proposições apresentadas para a reforma do Código apontam a necessidade de ampliação do leque de condutas passíveis de criminalização e de aumento nas penalidades (SPRANDEL, 2002). A não aplicação da legislação vigente indica a necessidade de maior esforço de divulgação de sua existência e meios de acesso e/ou de propostas de reforma.

Apesar das limitações, as ações, instituições, políticas e mecanismos disponibilizados pelo Estado apresentam grande potencial de apresentarem bons resultados. No entanto é preciso ressaltar que mais do que apenas criar leis mais rígidas, é preciso também investir mais esforços em prevenção, comunicação, profissionalização, atendimento às vítimas e agressores, mudanças de valores culturais (que aceitam a violências sexual como normal, consumo como forma de inclusão social, domínio masculino e subjugação de crianças e adolescentes), melhores condições de vida etc. Esforços estes que devem ser realizados em conjunto entre as várias instituições do Estado e sociedade civil.

3.4 Atuação da sociedade civil

A sociedade civil, por meio de suas organizações e canais de participação definidos pelo Estado, procura manter um relacionamento próximo aos governos, como forma de influenciar as políticas públicas e, de alguma forma, controlar as ações dos governantes na área de interesse dos grupos mobilizados. Por exemplo: durante a campanha para o governo estadual do Ceará, o Fórum Cearense de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, um movimento composto por 30 organizações do Ceará, enviou cartas a todos os candidatos, informando-lhes sobre a existência do Plano Estadual de Enfrentamento e as responsabilidades do governo nesta área. Com o governador já eleito, fizeram novo contato para reforçar a importância da ação do governo.

De acordo com LEAL (2001:170),

a sociedade civil indica e comanda a direção política, através da mobilização e da articulação, como estratégia do fortalecimento do poder local, para pressionar o poder público a comprometer-se em executar um plano político de enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes.

É reconhecida, desta forma, a importância de organizações da sociedade civil que desenvolvem projetos de combate à violência sexual no Brasil. Apesar de as 105 organizações que atuam nesta área, estimadas em 2000 (Tabela 5), não comporem quantidade expressiva (estima-se que existam aproximadamente 250.000 organizações que atuam no terceiro setor)²³, foi mais graças à articulação entre elas do que à sua quantidade numérica que as atenções do Estado se voltaram para a questão.

Tabela 5 - Organizações por região (2000)

REGIÃO	ONG's	FÓRUNS ²⁴	CONSELHOS	TOTAL
Centro Oeste	19	2	4	25
Sul	3	4	2	9
Nordeste	28	0	13	41
Sudeste	21	0	2	23
Norte	6	0	1	7
TOTAL	77	6	22	105

Fonte: Relatório do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual – MJ, Natal/RN, 2000 / Banco de Dados da RECRIA, extraído de LEAL (2001:170).

As organizações da sociedade civil têm o papel de denunciar a situação social e de comprometer as autoridades na procura de solução, fazendo com que incluam a temática na agenda pública.

²³ Dados apresentados pela Associação dos MBAs da USP no Seminário de Capacitação do Instituto WCF-Brasil em junho de 2003.

²⁴ O fórum é uma congregação de instituições da sociedade civil, suprapartidário, para discutir, propor e implementar políticas que visem a efetivação da cidadania infanto-juvenil prevista na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Orgânica de Assistência Social, na Lei de Diretrizes e Bases da educação e outras legislações regulamentares (FDCA, 1997, p. 2, apud LEAL, 2001, p. 172). Pode ser conhecido por outras denominações: Comissão, Rede, Pacto etc.

Além das organizações que atuam diretamente no combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, existem também outras que fiscalizam e divulgam as ações do Estado de modo que possam ser controladas e que resultados possam ser cobrados. Exemplo de organizações que realizam esse tipo de acompanhamento é o INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) no acompanhamento do orçamento na área de criança e adolescente e a ABONG (Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais) com boletins periódicos de acompanhamento das ações do Congresso.

Prova de que o tema ganhou espaço tanto nas agendas dos governos quanto dentro da própria sociedade civil, foi o aumento de organizações (de 105, em 2000, para 661, em 2003). No entanto, esse número foi influenciado pelo estrondoso crescimento no número de Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (de apenas 22, em 2000, para 496, em 2003).

O combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, que só a partir do último Plano Plurianual (PPA 2000-2003) foi transformado em política nacional e incluído no orçamento federal, ainda tem como um grande entrave a escassez de recursos. Embora o novo PPA (2004-2007) tenha elevado a previsão orçamentária, os valores propostos ainda estão muito aquém de atender a demanda existente.

No entanto, podemos observar na Tabela 6 que em 2003 o número de organizações da sociedade civil aumentou em 6,3 vezes, se comparado à quantidade de organizações em 2000. Isso pode significar que, à medida que o número de organizações da sociedade civil cresce, o Estado tende a corresponder mais a seus interesses específicos. A comparação, entre os anos de 2000 e 2003 é importante pois, no primeiro foi elabora o Plano Nacional e apenas no segundo é que ele passou a contar com dotação orçamentária própria.

Tabela 6 - Organizações por região (2003)

REGIÃO	ONG's	FÓRUNS²⁵	CONSELHOS	TOTAL
Centro Oeste	20	8	158	186
Sul	9	2	230	241
Nordeste	79	5	27	111
Sudeste	34	2	73	109
Norte	6	0	8	14
TOTAL	148	17	496	661

Fonte: RECRÍA

Além da CPI de 1993, dos I e II Congressos Internacionais contra a Exploração Sexual Comercial de Meninas(os) e Adolescentes, realizados respectivamente em Estocolmo (1996) e Yokohama (2001), e da elaboração do Plano Nacional, já mencionados anteriormente, as organizações da sociedade civil estiveram envolvidas em outras ações que tiveram como resultado principal a inclusão do tema do combate à violência sexual infanto-juvenil nas agendas públicas e em discussões na própria sociedade.

Dentre as ações mais importantes, LEAL (2001) destaca a articulação como poder legislativo, que resultou, principalmente, na CPI de Combate à Prostituição Infanto-Juvenil, instalada pela Câmara dos Deputados em 1993, além de outras CPIs estaduais, municipais e distrital, entre elas: Minas Gerais (1995), Natal (1995), Paraíba (1999), Paraná (1995), Fortaleza – CE (2001), Goiânia – GO (1998) e Brasília – DF (1996). Outros resultados importantes alcançados pela ação das organizações da sociedade civil foram: maior atuação das Frentes Parlamentares (pelo Fim da Violência Sexual, pelos Direitos da Criança e do Adolescente e pelos Direitos Humanos) e aprovação da Lei 9970/2000, que institui o Dia Nacional de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Criança e Adolescentes.

MOTT (2001) e LEAL (2001) apontam como principais resultados obtidos nos anos 1990, na área de articulação política, a realização de Seminários Nacionais, Encontro das Américas (1996), Encontros ECPAT/Brasil (1997 e 1998), Encontro Nacional de Protagonismo Juvenil (Recife, 2000) e a criação do Fórum Nacional pelo Fim da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

²⁵ O fórum é uma congregação de instituições da sociedade civil, suprapartidário, para discutir, propor e implementar políticas que visem a efetivação da cidadania infanto-juvenil prevista na Constituição Federal, no

A divulgação do problema da violência sexual contra crianças e adolescentes também teve papel de destaque nas ações das organizações da sociedade civil. Na última década, foram realizadas: 3 campanhas nacionais, 23 campanhas estaduais, criação do selo “Jornalista Amigo da Criança”, conferido pela ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância), e que trouxe a mídia para mais perto das questões relativas à infância, tratando não apenas de denunciar os fatos, mas também no sentido de apontar soluções e criação de disque denúncia nacional.

Dada a falta de informações consistentes sobre a situação da infância e juventude quando o assunto é violência sexual, as organizações da sociedade civil também tiveram sua parcela de contribuição. Realizaram, no período em questão, 25 pesquisas sobre abuso e exploração sexual e desenvolveram bancos de dados para consultas de outras entidades (ex.: RECRIA e ABRAPIA).

A tabela abaixo mostra as ações que sucederam a grande repercussão gerada pela CPI de 1993, atingindo seu ponto máximo com a elaboração do Plano Nacional e suas diretrizes gerais para combate da violência sexual. A aprovação do Plano Nacional como compromisso do governo, influenciou nas ações seguintes do governo federal e também dos governos locais, que passaram a atribuir maior importância às organizações da sociedade civil, ficando mais atentos às suas demandas e procurando tê-las como parceiros na elaboração e implementação de estratégias de ação.

Tabela 7 - Histórico da mobilização social (1993 – 2000)

Ano	Evento
1993	CPI
1993-2000	CPIs locais
1993-2000	Acompanhamento INESC da execução orçamentária
1993-2000	Formação de Frentes Parlamentares
1996	Consulta das Américas
1996	I Congresso (Estocolmo)
1996	Sistema de Notificação (Min. Justiça / ABRAPIA)
1997	Encontro ECPAT
1997	Banco de Dados do RECRIA
1997	Mobilização regionais
1998	Encontro ECPAT
1999	Assembléia do ECPAT Internacional
1999	Reunião Follow-up do I Congresso (Genebra)
1999	Encontro ECPAT da Juventude (Manilla)
2000	Protagonismo de Jovens (Recife)
2000	Reunião para organização do II Congresso em Yokohama
2000	Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
2000	Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
2000	Lei 9970/2000 - Institui o dia 18 de maio como “Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes”.

Fonte: Adaptado de LEAL (2001)

A grande maioria das ações empreendidas pelas organizações da sociedade civil foi na área de mobilização²⁶ da população, como forma de pressionar os governos por meio de mecanismos não institucionais. Isso não quer dizer que a ativação de mecanismos institucionais de responsabilização tenha importância menor. Ela pode ser observada na instalação das CPIs, que foram fundamentais (principalmente a de 1993) para a visibilidade do tema perante a opinião pública e inserção nas agendas públicas. A mobilização do Legislativo foi possível graças às ações das organizações da sociedade civil junto aos parlamentares, de modo que reconhecessem sua responsabilidade perante o problema (LEAL, 2001).

²⁶ LEAL (2000:159) define a mobilização social como “uma ação política dirigida e organizada estrategicamente pela sociedade civil e suas expressões”.

Tal mobilização foi mais concentrada nos eixos legal (proposição de novas leis) e cultural (no sentido de descaracterizar o tema da violência sexual como um tabu). Claro que a proposição de novas leis passam por um canal institucional (legislativo) até que realmente sejam efetivadas. No entanto, podemos dizer que a mobilização da sociedade civil no sentido de atingir o legislativo consistiu menos na utilização dos mecanismos institucionais e mais em caminhos alternativos (emergência do tema em discussões envolvendo a sociedade civil em geral, realização de campanhas e envolvimento da mídia) de sensibilização e pressão de seus membros.

Em relação ao esforço de responsabilizar o Estado pela garantia de direitos de crianças e adolescentes sujeitos à violência sexual, as organizações da sociedade civil têm se esforçado, principalmente em nível local, a identificar as responsabilidades dos atores governamentais de modo que possam ser cobrados de acordo com elas. Além disso, a sensibilização do governo, tornando visível o problema da violência sexual infanto-juvenil e exigindo sua inclusão na agenda pública também é fundamental para que o Estado se responsabilize pelas ações na área. Segundo LEAL (2001), a atuação política da sociedade civil organizada em nível local contribuiu fortemente para a publicização do fenômeno, sistematização do conhecimento e “releitura” da legislação.

Sua atuação em rede²⁷ tem potencializado tais ações constituindo espaços de fortalecimento da articulação entre os atores sociais (LEAL, 2001). São idealizadas, principalmente, por organizações com reconhecida atuação na área, como o CEDECA²⁸ Ceará na mobilização e articulação do Pacto de Fortaleza ou organizações como CONDECA, CRAMI e Visão Mundial, que iniciaram a criação do Pacto São Paulo, com atuação do estado paulista.

Como podemos observar no esquema abaixo, o Plano Nacional foi fruto de várias iniciativas de mobilização da sociedade civil, que culminaram com o compromisso do Estado de adotar as diretrizes definidas como normas gerais para a política de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes²⁹.

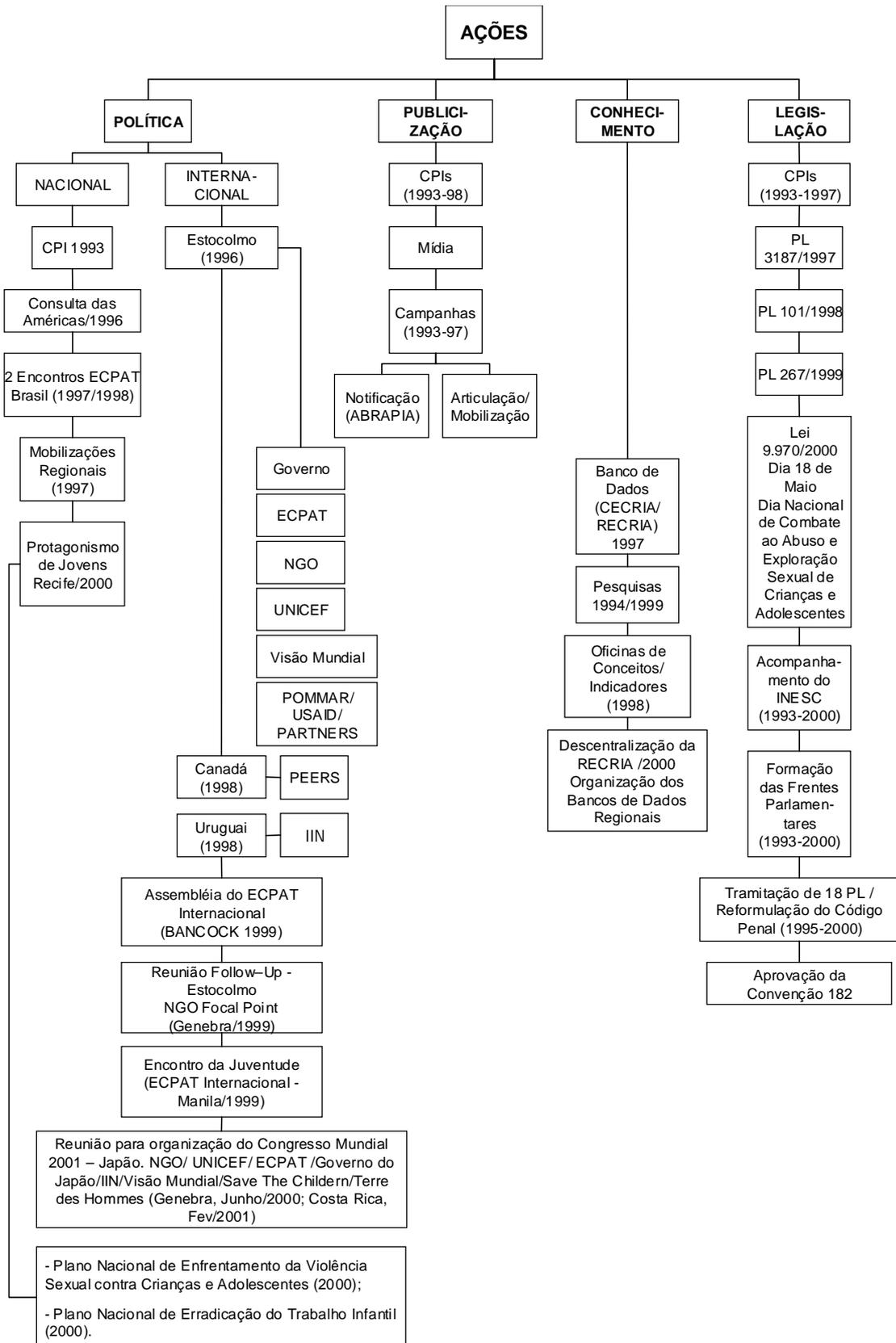
LEAL (2001, p. 193) apresenta as ações da sociedade civil no esquema que se segue:

²⁷ As redes partem da articulação de atores/organizações existentes para uma ação conjunta, com responsabilidade compartilhada e negociada, por meio de parcerias. (FALEIROS, 2000 apud LEAL, 2001)

²⁸ Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

²⁹ Para maiores informações sobre os eventos citados no esquema, ver LEAL (2001).

Mobilização Social (1993 – 2000)



No entanto, ainda há um bom caminho a ser trilhado para que tanto a sociedade civil exerça seu direito de controlar as ações do governo quanto o Estado tome consciência de seu papel de garantidor de direitos e aja de maneira “responsabilizável” (prestando contas de suas ações e submetendo-se a possíveis sanções).

A seguir, trataremos da ação política da sociedade civil organizada no sentido de exigir maior responsabilização do governo no estado de São Paulo, por meio do movimento social Pacto São Paulo³⁰.

3.5 A ação política na área de violência sexual no Estado de São Paulo: a atuação do movimento social Pacto São Paulo

São Paulo figura como o segundo estado com maior número de denúncias de violência sexual encaminhadas ao Disque Denúncia (1996 a janeiro de 2003, quando ainda era operacionalizado pela ABRAPIA³¹). Apesar disso, a percepção de atores da sociedade civil (organizações, movimentos, fóruns, etc.) é de que a questão foi pouco divulgada no estado e desconsiderada por autoridades como uma pauta séria. Na época da CPI (1993) a violência sexual tomou vulto devido às investigações sobre a exploração sexual comercial, mas ainda assim não houve ações por parte do estado para combatê-la, já que, segundo as autoridades, São Paulo não possuiria características de pólo turístico propício ao turismo sexual como estados das regiões Norte e Nordeste.

No entanto, a realidade nos mostra que esta compreensão é equivocada. Isso porque a exploração sexual comercial não depende exclusivamente da existência de atividades turísticas, mas está fortemente relacionada com a situação de exclusão social e desestruturação à que muitas famílias em todo o país estão submetidas e que torna possível a atuação de redes de exploração sexual ou o agenciamento de crianças e adolescentes pela própria família como forma de geração de renda.

Se em São Paulo a questão da exploração sexual está relativamente pouco ligada ao turismo sexual “de lazer” com uma rede composta por agências de turismo, donos de bares,

³⁰ Não ignoramos que outras instituições também desenvolvem trabalhos de forma eficaz. A escolha do Pacto São Paulo deu-se por sua atuação com atores sociais nas 15 regiões administrativas do estado de São Paulo e trabalho conjunto com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social.

³¹ Apesar da possibilidade de os dados não representarem a realidade, como já dito anteriormente, é com base neles que as ações de combate são tomadas.

donos de motéis, taxistas atuando como agenciadores (embora existam redes ligadas ao turismo sexual de negócios), ela manifesta-se no estado por meio de redes de prostituição ligadas ao crime organizado e tráfico de drogas, que tiram proveito da situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes de renda mais baixa e inserem-nas no “mercado”. Por apresentar características específicas de exploração sexual comercial, é necessário identificá-las e analisar formas de atuação que contribuam para a elaboração de políticas eficazes que combatam a atuação destas redes e gerem melhorias em relação à situação de pobreza que leva crianças e adolescentes a se prostituírem.

Neste contexto, no qual os índices de violência são altos e a atuação do estado parece ser insuficiente, é que se dá a atuação do movimento social Pacto São Paulo. Este movimento foi criado em 2000 por organizações que desenvolvem ações de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes no estado e propõe-se a combatê-la por meio da articulação de parcerias para a construção de um trabalho em rede; desenvolvimento de pesquisas e potencialização das políticas públicas; incentivo à mobilização da sociedade para o enfrentamento dessas violações de direitos humanos; capacitação de profissionais para a identificação e intervenção do problema.

3.6 O Pacto São Paulo contra a violência, abuso e exploração sexual infanto-juvenil³²

O Pacto São Paulo é uma iniciativa de organizações que atuam no estado, cujo objetivo é influenciar as políticas públicas na área de violência sexual infanto-juvenil, de forma que as diretrizes estabelecidas pelos Planos Nacional e Estadual sejam seguidas e suas metas, atingidas. Atua no sentido de incluir cada vez mais o tema na agenda pública, por meio da mobilização da sociedade e da mídia, além de acompanhar as ações de enfrentamento no estado de São Paulo.

As crescentes denúncias de violação dos direitos da criança e do adolescente e a elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil foram fatores fundamentais que inspiraram a criação do movimento. Em setembro de 2000, foi constituída a secretaria executiva que coordena as atividades do Pacto São Paulo, composta pelas organizações coordenadoras, todas de reconhecida atuação da área de garantia de

³² Daqui para frente, referido apenas como “Pacto São Paulo”.

direitos: CRAMI-ABCD (Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância do ABCD), CONDECA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente) e Visão Mundial.

Uma das maneiras de definirmos movimento social é por meio da identificação de prioridade temática (direitos humanos, saúde, segurança, direitos da criança e do adolescente, entre outros). Em geral, focam suas ações no sentido de influenciar a formulação e cobrar a implementação de políticas públicas (GARRISON, 2000). De maneira geral, podemos dizer que os movimentos sociais estão mais ligados aos processos políticos e, em menor grau, ao atendimento direto à população por meio de execução de serviços.

O Pacto São Paulo atua em contextos diferentes na capital e no interior. Na primeira, apesar de abrigar organizações e movimentos sociais mais preparados técnica e financeiramente para o combate à violência sexual, o grande número de atores sociais com divergências entre si faz com que suas ações sejam menos articuladas, com menor grau de união entre os membros da rede, enquanto que no interior, as ações dos atores envolvidos têm sido mais integradas e a atuação do movimento, segundo a coordenação, tem obtido melhores resultados. Além disso, a secretaria executiva considera que o movimento tem maior legitimidade no interior, uma vez que não haveria disputas entre grupos.

Se, por um lado, a pluralidade de ações e visões atuantes na capital gera um maior debate sobre o assunto e impede a permanência de apenas um grupo influenciando politicamente, por outro, faz com que algumas discussões dispersem o foco do objetivo principal, investindo-se tempo em assuntos secundários e resolução de conflitos internos. O que se percebe é que a quantidade de reuniões e encontros não corresponde à quantidade de decisões tomadas e planos de ação definidos.

A estratégia de atuação definida do Pacto São Paulo foi a de trabalhar com os municípios agrupados de acordo com as 15 regiões administrativas no estado, organizando seminários regionais com o propósito de incluir o tema da violência sexual contra crianças e adolescentes nas agendas públicas regionais e municipais, envolvendo sociedade civil e governos (estadual e municipais) na elaboração dos planos regionais e/ou municipais. Este esforço conjunto permite que os governos saibam com base em quais critérios serão avaliados – as metas definidas – e que a sociedade conheça os parâmetros a partir dos quais as ações públicas deverão ser cobradas e justificadas.

Por ser um movimento social e não uma instituição em si, o Pacto São Paulo não é

constituído juridicamente, mas possui regimento interno que determinam as regras para eleição da secretaria executiva e suas atribuições. A atual secretaria foi eleita em 2003 pelos presentes ao Encontro Estadual do Pacto São Paulo.

Procuraremos mostra adiante que, mesmo não sendo legalmente constituído, o Pacto São Paulo possui grande legitimidade perante o governo e sociedade civil.

3.7 O Plano Estadual

Em abril de 2000, o Pacto São Paulo realizou, em parceria com o UNICEF, o “I Seminário Estadual sobre Enfrentamento à Violência e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes”, que contou com a participação de mais de 800 atores sociais das áreas de saúde, educação, justiça e segurança, conselheiros tutelares e de direitos, entre outros. Sua finalidade era discutir o tema e elaborar o Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, seguindo as diretrizes do Plano Nacional, e adaptá-lo às especificidades do estado na definição de ações e metas.

A proposta formulada em grupos temáticos, de acordo com os eixos estratégicos do Plano Nacional, foi votada e aprovada em plenária. Nesta ocasião, os participantes também elaboraram e assinaram a “Carta Compromisso Pacto São Paulo”, na qual se comprometeram, entre outras coisas, a:

- adotar o Plano Estadual como a referência única, no âmbito estadual regional e municipal para orientar ações de definição e alocação orçamentária, de captação de recursos e financiamentos de outras fontes, de planejamento e execução de políticas por órgãos governamentais e não governamentais, de proposições sobre ordenamentos jurídicos, de toda e qualquer iniciativa com relação ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.
- envidar esforços no sentido de criar Frentes Parlamentares pelos Direitos da Criança e do Adolescente nas Assembléia Legislativas e Câmaras Municipais, como forma de ampliar a pressão política para garantia dos meios necessários para a efetiva implantação do Plano Nacional.

- exigir e contribuir para que as instituições de defesa, da magistratura e do Ministério Público adotem em suas agendas de discussões a utilização dos mecanismos jurídicos como forma de exigibilidade de efetivação do Plano Estadual.

A importância do Pacto São Paulo no estado pode ser ilustrada com sua atuação na elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, do qual foi o grande articulador. A deliberação deste plano pelo Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (CONDECA/SP, correspondente ao CONANDA no estado) determina que as diretrizes básicas para as ações de enfrentamento à violência sexual no estado de São Paulo estejam contidas no Plano Estadual³³.

Adotado o Plano Estadual como política pública, o governo deve estar preparado para atuar de modo que as metas definidas possam ser alcançadas. Caso as diretrizes não sejam seguidas e/ou as metas não sejam alcançadas, as autoridades devem estar aptas a justificar as ações tomadas e explicar porque não foi possível atingir os resultados planejados. Também precisam sujeitar-se às sanções que podem ser imputadas em caso de prestação de contas não satisfatórias. Novamente lembramos que a questão da responsabilização não exige que as ações planejadas sejam seguidas ao pé da letra e que todas as metas sejam atingidas em sua totalidade, mas sim, que os atores públicos (eleitos ou não) sejam sempre obrigados a publicizar suas ações e razões e que possam ser sancionados caso os cidadãos julguem necessário.

3.8 O Pacto São Paulo nas 15 regiões administrativas

As ações do Pacto São Paulo foram iniciadas com a identificação de 60 profissionais das áreas de saúde, direito, justiça, segurança, psicologia e serviço social³⁴ que atuam na da infância e juventude nas 15 regiões administrativas do Estado (regiões: Metropolitana, Araçatuba, Araraquara, Baixada Santista, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Sorocaba, Vale do Paraíba e Vale do Ribeira). Tais profissionais foram capacitados no ano seguinte para atuar como “agentes multiplicadores” das ações do Pacto São Paulo em suas respectivas regiões,

³³ Esta deliberação foi publicada no Diário Oficial do Estado em 25 de out. de 2002 (DO Volume 112, n. 205)

³⁴ Tais profissionais estão assim distribuídos: 48,3% de organizações não governamentais, 20% de organizações governamentais, 11,7% de universidades, 11,7% de Conselhos Municipais dos Direitos da Infância, 6,5% de Conselhos Tutelares e 1,8% de profissionais liberais.

garantindo que todas as regiões fossem atingidas.

O treinamento destes profissionais para que pudessem apresentar o Pacto São Paulo e sua missão, mobilizar os profissionais de suas regiões e sensibilizar a sociedade em relação à problemática, fez-se necessária neste primeiro momento. Isso porque era fundamental que cada região elaborasse seu próprio Plano Regional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, para que as especificidades de cada região pudessem ser atendidas por meio de políticas e ações bem focadas, aumentando a possibilidade de bons resultados.

No entanto, apenas a elaboração dos planos não seria suficiente. Era imprescindível que eles fossem aprovados pelos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente e reconhecidos pelos governos municipais como políticas públicas, comprometendo-os diretamente com sua implementação. Dessa forma, a sensibilização da sociedade para o problema e a pressão da opinião pública desempenhariam papéis de destaque para garantir a inclusão do tema na agenda pública e a responsabilização dos municípios no combate à violência sexual infanto-juvenil.

A ação multiplicadora das ações do Pacto São Paulo foi possibilitada por meio de seminários realizados em cada uma das 15 regiões. Com o apoio da Secretaria Executiva Estadual, os agentes multiplicadores apresentavam o Pacto São Paulo e sua missão, expondo a questão da violência sexual de forma didática a profissionais de organizações governamentais e não governamentais, mídia e sociedade em geral, e, principalmente, procuravam conscientizar este público sobre a importância dos planos regionais, seguindo as diretrizes do Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, e incentivando-os a elaborá-los.

Os seminários eram realizados em parcerias com Conselhos de Direitos, OAB regional, Conselhos Tutelares, Secretarias Municipais, Varas da Infância, entre outros. Para garantir o comprometimento destes atores, os eventos foram elaborados em conjunto com eles, possibilitando que se sentissem parte do processo e não meros observadores. Os participantes dos seminários eram incentivados a trabalharem em grupos divididos de acordo com os seis eixos estratégicos do Plano Nacional, tendo o Plano Estadual como base, adequando-os às necessidades locais. Todas as propostas foram apresentadas e aprovadas em plenária.

A segunda fase do processo de articulação e mobilização dos atores sociais nas regiões consistiu na realização de capacitações para profissionais das áreas de justiça e

segurança, saúde, educação, conselhos de direitos e tutelares, psicologia, assistência social, entre outros cuja atuação está relacionada com o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

As capacitações envolveram também a elaboração do “marco zero”, ou seja, a análise da situação da violência sexual na região. Tal diagnóstico é fundamental para a avaliação dos resultados das políticas realizadas, permitindo a elaboração de indicadores de avaliação de impacto das políticas adotadas e o acompanhamento da evolução da situação.

O levantamento inicial da situação e o desenvolvimento de indicadores, com posterior avaliação de resultados e impactos, são instrumentos fundamentais para promover a responsabilização não apenas dos atores governamentais, mas também dos não-governamentais, que também devem prestar contas de suas ações e resultados e submeter-se ao escrutínio público. A responsabilização das organizações da sociedade civil organizada é fundamental para garantir a transparência de suas ações (assim como é exigido do Estado) de modo a minimizar a ineficiência e a corrupção.

Esta exigência por parte do Estado e da sociedade é legítima porque as organizações não governamentais podem receber diretamente recursos públicos e devem, assim, prestar contas de sua utilização e resultados obtidos, assim como fazem com financiadores privados. Há também um financiamento indireto se considerarmos as isenções fiscais a que têm direito. Dessa forma, tais organizações devem prestar contas de suas ações e aplicação dos recursos não somente nos casos em que o Estado atua como financiador, mas sim, de todas as suas atividades.

Por meio dos seminários e capacitações, as ações do Pacto São Paulo contribuem para a construção de um ambiente mais “responsabilizável” ao capacitar profissionais para o exercício de suas funções como “parte do Estado”, de forma que as metas estabelecidas no Plano Regional possam ser atingidas. Também exercem papel importante em relação à população, trabalhando a questão do direito do cidadão de exigir que os compromissos governamentais assumidos sejam cumpridos e que os atores governamentais e não governamentais prestem as devidas contas de suas ações (e omissões) de forma transparente.

A atuação da região de Ribeirão Preto pode ser considerada como um exemplo no qual o controle social é exercido (ainda que em processo inicial e de forma parcial). Os atores dos municípios da região, depois das capacitações, atuam de forma articulada e realizam reuniões mensais para discutir questões relativas à violência sexual, capacitando outros

profissionais e monitorando a estruturação dos planos municipais, tendo sido pioneiros na publicação do Plano Regional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Partindo desta estrutura regionalizada e mais bem articulada e capacitada, estão aptos a acompanhar as ações de implementação dos planos, monitorar os resultados obtidos, interferindo de forma corretiva, fazendo propostas de mudança no processo.

Tendo em vista que os planos foram elaborados e publicados recentemente, ainda não foi possível realizar avaliações sobre o alcance das metas definidas e cobrar dos governos prestação de contas relativas a elas. As ações dos governos até o momento restringiram-se ao compromisso em participar das ações de combate à violência sexual infanto-juvenil, ao envolvimento em discussões e estruturação dos planos de ações, além do envio de manifestações de congratulações ao Pacto São Paulo, como é o caso da Câmara Municipal de Votorantim que, por meio de requerimento especial, solicita à Mesa que congratule em Plenário os realizadores do seminário realizado sobre violência sexual e que isso conste nos anais.

Naturalmente que o reconhecimento do poder público da importância do movimento e da problemática já constituem um grande passo na história dos direitos da infância e juventude. No entanto, ele não é o suficiente para garantir maior responsabilização no cumprimento das diretrizes traçadas pelo Plano Nacional (e respectivos planos estaduais, regionais e municipais) e da legislação vigente, sendo necessária a intervenção de mecanismos institucionais (ex.: Ministério Público) para constrangê-lo a agir de tal forma.

Mesmo não exercendo o controle do governo por meio de mecanismos institucionalizados, o Pacto São Paulo é uma figura que mobiliza atores em todo o estado no combate à violência sexual, atuando como “porta-voz” dos atores sociais (sejam eles governamentais ou não governamentais) e exigindo dos governos o cumprimento de compromissos assumidos e garantidos em lei.

3.9 Relação com o Estado

O Pacto São Paulo, mesmo não sendo instituído legalmente, possui grande legitimidade tanto em relação às organizações da sociedade civil quanto em relação aos próprios governos estadual e federal para exigir que compromissos assumidos sejam cumpridos e também para exigir que explicações transparentes sejam fornecidas à população.

O movimento tem sido um ator muito importante na implementação e execução do Programa Sentinela (já citado anteriormente) atuando das seguintes formas:

- auxilia a Coordenação Estadual, representada pela Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social, a articular municípios, sejam aqueles que já executam o Programa quanto aqueles que têm interesse em vir a fazê-lo.
- mostra ter mais legitimidade do que a própria Coordenação Estadual para cobrar ações do Ministério da Assistência Social³⁵. No II Encontro de Avaliação do Programa Sentinela no Estado de São Paulo, foi elaborada uma carta a ser enviada pelos Centros/Serviços de Referência ao Ministério da Assistência Social no que se refere ao cumprimento dos convênios, principalmente referente aos recursos repassados. Os Centros/Serviços de Referência e a própria Coordenação da Secretaria Estadual preferiram que o Pacto SP enviasse a carta, por julgarem que teria maior legitimidade perante o Ministério.
- apresenta-se como colaborador dos Centros/Serviços de Referência, oferecendo apoio para ações como mobilização da sociedade civil e do poder público, organização de capacitações de técnicos, entre outras.
- auxilia a Coordenação Estadual do Programa na implementação e acompanhamento das ações referentes à política de atendimento a vítimas de violência sexual. Exemplo disso foi a importância de seu envolvimento na organização do encontro de avaliação realizado pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, desenvolvendo a metodologia a ser utilizada nos dois dias de trabalhos.

Embora haja profissionais ligados a organizações governamentais envolvidos com as ações do Pacto São Paulo, isso não significa comprometimento de tais instituições. Na maioria das vezes, não contam com respaldo institucional para garantir que as ações sejam empreendidas, como é o caso da coordenadora estadual do Programa Sentinela, cuja permanência na área, segundo a própria, se dá no campo da militância e não devido ao apoio recebido pelo governo.

Dado o seu contato constante com a Coordenação Estadual do Programa Sentinela, o Pacto São Paulo tem acesso a informações relativamente confiáveis que permitem o

³⁵ Com a reforma ministerial, realizada em janeiro de 2003, este ministério foi fundido com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, compondo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

acompanhamento das ações do estado e dos municípios envolvidos no combate à violência sexual infanto-juvenil.

Quanto à cobrança por maior responsabilização dos governos em relação à violência sexual contra crianças e adolescentes, o movimento o faz, em sua maioria, por meio de mecanismos não institucionais (mobilização, campanhas, conversas e negociações com atores públicos, etc.). Consideram que a ativação de mecanismos institucionais seria mais efetiva se acionada por meio de pressão da sociedade, com ajuda da mídia.

A possibilidade de esta hipótese ser verdadeira pode ser ilustrada com a reunião entre organizações governamentais, não-governamentais e o relator da ONU para o combate à exploração sexual comercial infanto-juvenil, Miguel Petit, em 11 de novembro de 2003. Nesta ocasião, o procurador-geral de justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, Luiz Antonio Guimarães Marrey, afirmou que a questão da exploração sexual não atingia este estado, reproduzindo a visão equivocada que apresentamos anteriormente. Diante desta colocação, a representante do Pacto São Paulo presente à reunião manifestou-se mostrando o engano de tal afirmação e indicando que a exploração não apenas existe no estado, como adquire características específicas que exigem ações diferentes das adotadas nas áreas de turismo sexual. A contestação da afirmação desta autoridade chamou a atenção da mídia presente, que deu visibilidade maior à participação do Pacto São Paulo, mostrando sua posição, do que à do Ministério Público. Este, foi obrigado a esclarecer a afirmação feita e a assumir sua responsabilidade perante, não apenas o representante da ONU ou da mídia, mas da opinião pública³⁶.

3.10 Representatividade e responsabilização

A ação política do Pacto São Paulo, por melhor e mais bem intencionada que seja, pode incorrer em alguns dos mesmos problemas que assolam, e que são alvos de críticas, da democracia representativa.

Em primeiro lugar, observamos a questão da representatividade da sociedade em suas ações. Mesmo com realização de eleições para a coordenação, seria necessário permitir a participação não apenas de determinadas organizações e indivíduos (como candidatos ou

³⁶ As informações relatadas neste parágrafo foram obtidas oralmente durante entrevista com a representante do Pacto São Paulo, Maria Gorete Vasconcelos (dez. 2003).

como eleitores), mas sim, de todos aqueles que desejem fazê-lo. Este processo eleitoral inclusivo permitiria o surgimento de grupos com diferentes orientações e pontos de vistas em relação ao problema, apresentando diferentes alternativas para solucioná-lo.

Diferentemente da escolha dos representantes, não há eleição para se definir qual ou quais organizações ou indivíduos podem representar a sociedade civil, a não ser, por exemplo, nos casos dos conselhos gestores que elegem seus membros, mas que não são o foco deste trabalho. Os atores sociais que defendem a garantia de direitos da sociedade perante o governo não são, em sua maioria, eleitos. Atuam isoladamente ou em rede, na qual outros atores associam-se espontaneamente.

Além da necessidade de representarem as demandas coletivas, as organizações da sociedade civil deveriam, assim como os representantes, prestar contas de suas ações e submeter-se a eventuais punições. No entanto, essa prática ainda não está disseminada nem internamente às próprias organizações. O debate atual consiste em apontar a importância de capacitá-las a criar estruturas de gestão e fiscalização de suas ações, de modo que possam ser divulgadas de forma transparente aos conselhos estratégicos, que seriam mais atuantes do que os conselhos deliberativos existentes, com poder de intervenção administrativa (COSTA, 2004). Baseia-se no fato de que, por terem suas ações sustentadas com recursos públicos e doações, as ações das organizações do terceiro setor (organizações não lucrativas da sociedade civil) precisam ser focadas pelos princípios de eficácia, eficiência e efetividade.

Embora a questão da responsabilização das organizações esteja sendo discutida pela sociedade civil (mesmo que em pequena escala), seu escopo está concentrado em prestações de contas para o público interno e não para o externo, a não ser no caso de financiadores que exigem apresentação de relatórios de atividades e financeiro. Tais relatórios, com poucas exceções, são elaborados às pressas, apenas para cumprir esta “mera formalidade”. A cultura de prestação de contas ainda não está presente na maioria das organizações, sendo prejudicial à sua credibilidade e resultados.

No caso do Pacto São Paulo, a falta de profissionais especializados na gestão dos recursos recebidos e na avaliação de impactos pode trazer problemas ao movimento. Dessa forma, geralmente, os relatórios de prestação de contas e de resultados, exigidos pelos financiadores, são elaborados perto de sua data de entrega, sem grandes preocupações com a responsabilização. Como sanção, os financiadores podem optar por direcionar seus recursos

para organizações mais responsabilizáveis (transparentes e que se sujeitam a possíveis punições por reportarem também as ações que não tenham atingido os objetivos esperados).

A revista “*The Economist*”, em artigo intitulado “Who guards the guardians?” (18/set/2003), ressalta a importância de maior responsabilização das organizações da sociedade civil, já que, por serem organizações humanas estão sujeitas à traços de ineficiência, inoperância e corrupção como qualquer instituição cujas ações não são expostas ao escrutínio público.

Levantamos alguns problemas que a participação da sociedade civil, por meio de suas organizações pode gerar, pois eles constituem entraves à sua legitimação perante o poder público e à própria sociedade (indivíduos e organizações), comprometendo a efetividade de suas ações políticas. Importante ressaltar que as análises feitas aqui não constituem limitação apenas do Pacto São Paulo, mas de grande parte das organizações da sociedade civil que pressionam o governo no sentido de obter as ações que julgam ser as mais adequadas a determinadas situações.

Conclusão

Procuramos mostrar ao longo do trabalho, a importância, para o sucesso da democracia, de um contexto no qual a responsabilização do Estado ocupe lugar de destaque, principalmente no que se refere à sua relação com a sociedade civil. Para atingi-lo, o Estado disponibiliza mecanismos que permitem o controle de suas ações (Ministério Público, tribunal de Contas, audiências públicas, etc.), garantindo maior objetividade e previsibilidade ao processo.

No entanto, a participação da sociedade civil por vias não institucionalizadas (campanhas, mobilização da mídia, pressão pública, etc.) tem levado à responsabilização dos atores públicos ao fazer com que os mecanismos institucionalizados citados acima sejam acionados.

Este fato não pode considerado irrelevante pois como afirma CARVALHO (1998, p. 7):

O aprofundamento da democracia que temos visto no Brasil não pode ser explicado somente como obra de engenharia institucional mas afirma o importante significado da expansão da mobilização como fator de transformação das instituições a partir dos espaços de organização da sociedade.

Espaços plurais na sociedade, onde são elaborados acordos, ainda que frágeis e temporários, são também importantes arenas de participação, mesmo sem a interlocução de mecanismos instituídos pelo Estado (CARVALHO, 1998). No entanto, não podemos desprezar a importância destes mecanismos, já que eles podem obrigar o Estado a agir de forma mais “responsabilizável” perante a sociedade. Exemplo destes espaços de pressão e mobilização são os fóruns de iniciativa civil, mobilizações, campanhas, etc.

Dessa forma, mecanismos não institucionalizados (mobilização, pressão, campanhas, etc) também podem funcionar de forma satisfatória, na falta de mecanismos institucionais eficientes e/ou instituições que não possam ser utilizados diretamente pela sociedade. Para garantir a efetividade de sua atuação, devem agir de forma a pressionar outros atores a utilizar mecanismos institucionalizados.

As ações de mobilização da sociedade civil, apesar de bem-sucedidas, dependem em grande parte da existência e efetividade de mecanismos institucionais, que permitem o

encaminhamento ao governo de sua demanda por maior responsabilização. A existência apenas de mecanismos não institucionais não garante a estabilidade ou a previsibilidade das ações governamentais tomada em situações de pressão.

A hipótese levantada no início deste trabalho de que, na grande maioria dos casos, os mecanismos institucionais de controle social são subutilizados foi verificada para a área de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, na qual a mobilização da sociedade civil e a articulação dos atores sociais tiveram papel de destaque. No entanto, não podemos afirmar categoricamente que isso aconteça por falta de conhecimento da sociedade civil ou pela pequena capacidade do Estado em disponibilizar adequadamente os mecanismos de controle, embora a pesquisa realizada pelo IBOPE (2003) forneça indícios para acreditarmos nisso.

Considerando o caso do Pacto São Paulo e generalizando alguns pontos para outras organizações da sociedade civil, talvez possamos concluir que os mecanismos institucionais são subutilizados porque ainda são poucas as organizações que têm como objetivo atuar no sentido de exigir maior responsabilização do Estado por meio do controle social, acompanhando constantemente as ações do governo e exigindo prestação de contas. A grande maioria delas atua no sentido de trabalhar em parceria com o Estado, elaborando políticas e auxiliando sua implantação.

Essa separação de tarefas entre as organizações da sociedade civil é extremamente importante para o sucesso do controle social e não o compromete pois, lembrando GRAU (2000): quem decide não controla e vice-versa. Dessa forma, as organizações (sejam elas governamentais ou não governamentais), principalmente as que atuam em rede, devem tomar cuidado para não definir como entre seus objetivos ambas as funções de co-gestora e de controladora dessas mesmas ações que deveria executar.

A partir da análise, podemos encontrar elementos que indicam outros limites e possibilidades da ação política da sociedade civil.

Além da dependência de mecanismos institucionais e dos conflitos que podem ser gerados em uma democracia pluralista, os limites à ação da sociedade civil organizada estão também relacionados aos problemas de representação que a existência das organizações da sociedade civil deveria minimizar. Ao incorporar algumas das mesmas limitações da democracia representativa, a sociedade civil reproduz os dilemas da pluralidade de interesses levantados por DAHL (1992). As divergências existentes e a necessidade de sobrevivência faz

com que as organizações da sociedade civil vinculem-se ao governo ou aos fundos internacionais, limitando suas ações às regras definidas pelos órgãos financiadores e fragilizando a mobilização dessas organizações LEAL (2001, p. 176). PEREIRA (1999, p. 100) ressalta que “*a sociedade civil só pode existir na democracia ou na luta pela democracia, mas isso não significa que ela própria seja internamente democrática*”.

Outra questão que compromete a efetividade das ações da sociedade civil refere-se à falta de coerência entre suas ações e exigências. Por um lado, empreende atividades que têm por objetivo obrigar o Estado a assumir determinados compromissos, a prestar contas de suas ações e a submeter-se a sanções. No entanto, por outro lado, as próprias organizações não praticam a responsabilização tão demandada. A falta de transparência nas ações é resultado da falta de profissionalização que tais organizações ainda enfrentam e que são, em alguns casos, fruto da necessidade de omitir alguma ação que poderia acarretar algum tipo de punição.

Se as organizações não forem pressionadas no sentido de prestar contas de suas ações a toda a sociedade, sentir-se-ão responsabilizáveis somente perante seus membros e terão poucas razões para considerar conseqüências aos demais atores (DAHL, 1982). Importante ressaltar que esta necessidade de prestação de contas também por parte da sociedade civil, não limita suas ações, de forma a permitir ações retaliadoras por parte do governo, mas sim, conforme afirma DAHL (1982:20), de garante a liberdade de todos os atores:

[...] I would be inclined to say that in order to be free one must be able to exercise both autonomy and control; yet in order for everyone to be maximally free, no person's political autonomy or control can be unlimited.

Além de garantir esta liberdade, a responsabilização das organizações da sociedade civil proporciona maior coerência entre suas ações e exigências. Tornando suas ações mais “responsabilizáveis”, ou seja, executando-as de forma transparente e submetendo-as à avaliação pública e possíveis sanções, a exigência de maior responsabilização por parte do governo, seria mais legítima perante todos (Estado e sociedade).

SALAZAR (1999) afirma que a configuração de uma sociedade civil digna desse nome parece requer enormes doses de responsabilidade cívica das organizações que a

compõem, assim como de contextos e regras que ao menos limitem as oportunidades de corrupção, manipulação e perversão política ou anti-política das mesmas.

Segundo relatório da ONG Elephant Family (JEPSON, 2003, p. 2), elaborado por auditores independentes,

NGOs are mandated by their claims to represent the values and aspirations of people concerned about nature and environment. However when communicating with supporters, NGOs tend to give themselves glowing reports by cherry-picking results from their most successful projects. [...] As a result, many are calling for independent conservation 'audits' where established and experienced conservationists, without an NGO affiliation assess performance on behalf of public conservation constituencies, using a systematic, transparent and verifiable methodology.

O relatório coloca a seguinte questão: é corrente e aceita por muitos financiadores, a prática de captar recursos para uma determinada ação e, no final, realocar parte deles em outras atividades, mas, até que ponto, a opinião pública também consideraria isso aceitável? Quando o governo faz mudanças na alocação original do orçamento, ele deve prestar contas dessa decisão para o financiador, a sociedade pagadora de impostos, e arcar com as conseqüências. Neste sentido, poderíamos também nos perguntar se as organizações da sociedade civil, que muitas vezes são financiadas com dinheiro público e beneficiadas com isenções fiscais, também não deveriam ter essa transparência em suas ações e decisões.

No entanto, esta situação ideal não é assim tão fácil de atingir, visto que boa parte das organizações da sociedade civil ainda não conta com profissionais capacitados para gerir os recursos da instituição e prestar contas de maneira correta e transparente. Muitas delas têm a visão tão focada no objetivo final da organização que se esquecem que para atingi-lo é necessário uma estrutura sólida para suportá-lo.

Embora o relatório da Elephant Family faça referência às ONGs ambientalistas que atuam na África e na Ásia, não temos motivos para acreditar que a observação acima seja verdade apenas para este segmento, já que auditorias externas e independentes ainda são raras em boa parte das ONGs existentes. Tais avaliações podem contribuir no sentido de definir e elevar determinados padrões de ação, possibilitar a identificação de melhores práticas (*best practices*) e proporcionar a confiança da opinião pública na atuação das organizações da sociedade civil.

Apesar disso, a ação da sociedade civil organizada tem o grande mérito de contribuir para o cumprimento de algumas das promessas não cumpridas, citadas por BOBBIO (1986b), principalmente no sentido de ampliar o espaço de participação, tornar poder mais visível e promover a educação para a cidadania.

Ao mobilizar esforços e articular atores no sentido de sensibilizar a população, por exemplo, para a questão da violência sexual contra crianças e adolescentes, as organizações da sociedade civil, utilizam-se de métodos que provocam indignação e inconformidade com a situação presente. Nesse sentido, informam os cidadãos quais são seus direitos e os canais pelos quais podem exigir que o governo encampe maiores esforços para solucionar o problema e também que comunique suas ações de forma transparente e clara, permitindo que a sociedade acompanhe suas atividades e participe do processo.

Sua ação política, influenciando a inclusão de pautas na agenda pública torna o governo “responsabilizável” em áreas nas quais antes não se envolvia nem reconhecia sua importância. Além disso, a mobilização da sociedade civil torna outros atores públicos (poderes legislativo, judiciário, ministério público, ouvidorias, etc.) obriga-os a também assumirem seus compromissos e exercerem suas funções de controle sobre o governo, ativando mecanismos de responsabilização horizontal. Seu desafio consiste em organizar as condições e instituições necessárias para a implementação de uma ordem política que seja, ao mesmo tempo, responsiva e “responsabilizável” (ANASTASIA, 2000).

Considerando a importância da ação da sociedade civil organizada no processo de responsabilização do Estado e busca de alternativas que busquem melhorar o atual quadro social brasileiro, as organizações que a compõem (sejam elas na forma de movimentos sociais, fóruns, organizações, associações, etc.) devem procurar agir de acordo com as regras que quer ver aplicadas ao governo. Ou seja, devem também agir de forma “responsabilizável” como forma de garantir a legitimidade de suas demandas.

Referências

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Disponível em: <http://www.andi.org.br>. Acesso em: 7 de jan. de 2004.

ANASTASIA, Fatima. “*Responsabilización por el control parlamentario*”. In: *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, 2000.

ARANTES, Rogério. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo, Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

BEHN, Robert D. “*O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática*”. In: *Revista do Serviço Público*, São Paulo, ano 49. n. 10: 5-44, Out./Dez., 1998.

BENEVIDES, M. Vitória de Mesquita. *A Cidadania Ativa – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo, Editora Ática, 2000.

BENEVIDES, M. Vitória. “*Democracia e Cidadania*”. In: VILLAS-BÔAS, R. (org.). *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo, Polis, nº 14, 1994.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/documentos/tratados/crianca/-declaracao_dos_direitos_da_crianca.html. Acesso em: 20 de julho de 2003.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1986a.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia – Uma defesa das regras do jogo*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1986b.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 5 de outubro de 1988. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, 2001.

BRASIL. Decreto n. 99.710, de 21.11.1990. Aprova a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/documentos/tratados/crianca/-convencao_sobre_os_direitos_da_crianca.html. Acesso em: 16 nov. 2003.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente. Brasília, 2002.

BRASIL. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/lei8242.htm>. Acesso em: 26 de jul. de 2003.

BRASIL. Lei nº 9.970, de 17 de maio de 2000. Institui o dia 18 de maio como o Dia Nacional de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Criança e Adolescentes. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.Filtro?tipo=LEI&secao=NJUILEGBRAS&numLei=009970&data=20000517&pathServer=www1/netacgi/nph-brs.exe&seq=000>. Acesso em: 4 de jan. de 2004.

BRASIL. Portaria nº 878, de 03 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes e normas do Programa Sentinela e dá outras providências. Disponível em: <http://www.desenvolvimento-social.sp.gov.br/sentinela/portaria.asp>. Acesso em: 8 de jan. 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar responsabilidades pela exploração e prostituição infanto-juvenil”. In: Diário do Congresso Nacional. Brasília. Ano XLIX, suplemento ao DCN nº 155. 21 de out. de 1994.

CAMPOS, Anna Maria. “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”. In: Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2: 30-50, Fev./Abr., 1990.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. “Participação Social no Brasil Hoje”. Pólis Papers, 1998, n. 2.

COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU. Parecer sobre “O Papel e a Contribuição da Sociedade Civil Organizada na Construção Européia”. CES 851/99 DE-AC/pr, Bruxelas, 1999.

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. *La Responsabilización ('accountability') en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. In: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, 2000.

CONSELHO Tutelar funciona em banheiro público. *A Gazeta – MT*, Mato Grosso, 7 fev. 2003. Disponível em: http://www.andi.org.br/noticias/templates/clippings/template_infancia.-asp?articleid=182&zoneid=2. Acesso em: 7 jan. 2004.

Convenção nº 182 da OIT relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças e à Ação Imediata com Vista à sua Eliminação. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/documentos/tratados/crianca/declaracao_dos_direitos_da_crianca.html. Acesso em: 25 de julho de 2003.

COSTA, Robson. Por ONGs mais transparentes e muito mais responsáveis. *Valor Econômico*, São Paulo, 9 fev. 2004, p. D4.

COSTA, Sérgio. “Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil”. In: BIB. Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre de 1997, pp.3-25.

CUNHA, Sheila Santos. “O controle social e seus mecanismos”. Salvador, fevereiro de 2003. Disponível em <http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/Documentos%20para%20download/-Controle%20Social%20e%20Seus%20Instrumentos.pdf>. Acesso em: 10 de dezembro de 2003.

DAHL, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. Yale University Press. New Haven and London, 1982.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. Edusp. São Paulo, 1997.

DHNET. Disponível em <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em: 2 de junho de 2002.

ENCICLOPÉDIA Digital Master Online – edição 2003. Disponível em: <http://www.encyclopedia.com.br>. Acesso em: 10 de dezembro 2003.

EVANS, Peter. "O Estado como problema e solução". In: : Lua Nova – Revista de Cultura e Política, Cedec, 1993, n° 28-29.

FAYOL, Henry. *Administração industrial e geral*. São Paulo, Atlas, p.143 apud MARTINS, Carlos Estevam. "Governabilidade e controles". In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1: 5-20, Jan./Mar., 1989.

FERNANDES, R. CÉSAR. *Privado Porém Público*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FORTES, Alexandre. "Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente". Cadernos ABONG n° 15. Série as ONGs e a realidade brasileira. Jul/1996.

FIGUEIREDO, Argelina. "Institutional power and the roles of Congress as a mechanism of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience". Paper preparado para a conferência "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", 2001, mimeo

FLEURY, Sônia. "Qual política? Que social? – Reflexões analíticas sobre a América Latina". Trabalho apresentado no seminário "Perspectivas de la política social en América Latina", promovido pelo INDES, de 17 a 19 de abril de 2002, Washington, D.C.

GARRISON, John W. *Do confronto à colaboração – relações entre a sociedade civil, o governo e o Branco Mundial no Brasil*. Banco Mundial. Brasília. 2000

GOHN, Maria da Glória. "O papel dos conselhos gestores na administração pública". In: Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Disponível em: <http://www.clacso.edu.ar/~libros/urbano/gohn.pdf>. Acessado em: 16 de dezembro de 2003.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia Controle Social e Instituições*. 2003. 110 f. Dissertação de Mestrado (Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, 2003.

GRAU, Nuria Cunill. "Responsabilización por el control social". In: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, 2000.

GROISMAN, Enrique, LERNER, Emilia. "Responsabilización por los controles clásicos". In: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, 2000.

IBISS. Disponível em: http://www.ibiss.com.br/comite_dirsex.html. Acessado em: 25 de julho de 2003.

IBOPE. *Pesquisa de opinião pública sobre conhecimento e prática de políticas públicas*. OPP 195. Out/Nov 2003. Disponível em: http://www.controlesocial.org.br/noti_noar_120203-003.htm. Acessado em: 17 de dez. 2003.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Orçamento & Política da Criança e do Adolescente. Ano IV, nº 18, dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/conteudo/publicacoes/boletins/fEmplCAfjzvljbAF1rc2ZFOWegzKSO PX/Boletim%20Pol%EDtica%20da%20Crian% E7a%20-%20n18%20-%20Dez03.pdf>.

Acesso em: 8 de jan. 2004.

LEAL, M. Lucia. *A mobilização das ONG's no enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil*. 2001. 270 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2000. Capítulo 1, p. 11-34.

JEPSON, Paul & CANNEY, Susan. *State of Asian Elephant Conservation in 2003*. Disponível em: www.elephantfamily.org. Acessado em: 5 de fev. 2004.

MALLAK, L. Simone. VASCONCELOS, M. Gorete. *Compreendendo a violência sexual em uma perspectiva multidisciplinar*. Carapicuíba: Fundação Orsa, 2002.

MARTIN, John A. “*Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market*”, Paris: OCDE. Public Management Service, 1997.

MARTINS, Carlos Estevam. “*Governabilidade e controles*”. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1: 5-20, Jan./Mar., 1989.

MOSHER, Frederich. *Democracy and the public service*. New York, Oxford University, 1968 apud CAMPOS, Anna Maria. “*Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*”. In: Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2: 30-50, Fev./Abr., 1990.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editora, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. “*Accountability horizontal e novas poliarquias*”. In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política, Cedec, 1998, nº 44.

OFFE, Claus. “*A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade*. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos, Wilhelm, Jorge & Sola, Lourdes (orgs.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p.119-145.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/index.htm>. Acessado em: 26 de julho de 2003.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (Brasil – Foz do Iguaçu)*. Abril 2002. Relatório disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/index.htm>. Acessado em: 26 de julho de 2003.

PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Disponível em:

<http://www.cecria.org.br/recrria/P%Elgina%20da%20RECRRIA/www.cecria.org.br-recrria/DBDADOS/INDEX.HTM>. Acessado em: 25 de julho de 2003.

PACTO São Paulo. Disponível em: <http://www.pactosp.org.br>. Acessado em: 15 de jan. de 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: Sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. cap. 3, p. 67-118.

PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C., MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press. Cambridge, 1999. Introdução e Capítulo 1.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália moderna*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2002.

QUIRÓS, Mario Mora. “Responsabilización por el control de resultados”. In: La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, 2000.

RECRRIA – Rede de Informações sobre Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Disponível em: <http://www.cecria.org.br/recrria> . Acessado em: 8 de junho de 2003.

SALAZAR, Luis. “El concepto de sociedad civil (usos y abusos). In: HENGSTENBER, P, KOHUT, K & MAIHOLD, G (ed). In: *Sociedad civil em América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas. Ed. Nueva Sociedad, 1999.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada – O Debate Contemporâneo (vol. 1)*. São Paulo, Ática, 1994a.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada – As Questões Clássicas (vol. 2)*. São Paulo, Ática, 1994b.

SCHICK, A. *The Spirit of Reform: Managing the New Zeland State Sector in a Time of Change*. Wellington, State Services Comission, 1996.

SECRETARIA Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SP). Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br>. Acesso em: 8 de jan. 2004.

SECRETARIA Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SP), Coordenação Estadual do Programa Sentinela. “Consolidação de Avaliação e Discussão do Programa Sentinela no Estado de São Paulo”. Pesquisa apresentada no II Encontro Estadual do Programa Sentinela do Estado de São Paulo, realizado nos dias 17 e 18 de novembro de 2003. Mimeo.

SILVA, Edson. MOTTI, Ângelo. *Uma década de direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente – Avaliando resultados e projetando o futuro*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2001.

SMELSER, Neil. *Il comportamento collettivo*. Vallecchi, Firenze, 1968 apud BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1986a.

SMULOVITZ, Catalina. PERUZZOTTI, Enrique. “*Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*”. Paper apresentado durante o Seminário “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, organizado pelo The Helen Kellogg Institute for International Studies em 8 e 9 de maio de 2000.

SPRANDEL, Marcia Anita. *A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na legislação brasileira – lacunas e recomendações*. ABMP. Brasília, 2003. Mimeo.

UMA LEI E TRÊS REVOLUÇÕES – Mudanças de paradigma no Estatuto na Criança e do Adolescente. Antonio Carlos Gomes da Costa. Belo Horizonte, Modus Faciendi, 1 videocassete, VHS 60 min.

VÁZQUEZ NAVA, Maria Elena. “*El Estado moderno - contraloría social: interacciones entre sociedad civil y gobierno*”. In: *Memoria (del) II seminario internacional (de) redimensionamiento y modernización de la administración pública*. México. INAP, 1991 apud GRAU, Nuria Cunill. “*Responsabilización por el control social*”. In: *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, 2000.

VIEIRA, Liszt. “*Cidadania e Controle Social*”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. CUNILL GRAU, Nuria. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getulio Vargas, 1999.

VIVARTA, Veet (coord). *O Grito dos Inocentes – Os meios de comunicação e a violência sexual contra crianças e adolescentes*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

WHO guards the guardians? *The Economist*, 18 set. 2003. Disponível em: http://www.economist.com/printedition/displayStory.cfm?Story_ID=2077493. Acesso em: 22 set. 2003.