

# A análise de projetos e o conceito de canal — sobre a política da criança e do adolescente\*

Janina Fleury T. Gonçalves \*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. A formação de objetos de políticas; 3. Planejando através de projetos; 4. Canais; 5. Concentração de poder e tratamento da pobreza; 6. Orçamento e programas financiados; 7. Criação de objetos e constituição de classes através do processo de articulação; 8. Ações de bem-estar através de instituições.

Palavras-chave: análise política; análise de projetos; bem-estar; criança/jovem.

Nova perspectiva na teoria política com relação ao entendimento de participação política em sociedades do Terceiro Mundo. Formulação de demandas através de projetos. Utilização do conceito de "canais". Estabelecimento de canais pelas ligações estabelecidas entre diferentes grupos sociais e a instituição federal responsável pela política de bem-estar para crianças e jovens no Brasil.

## The analysis of projects and the concept of channel: on the policy for children and youth in Brazil

The practice of policy analysis and project evaluation has introduced a new perspective in the political theory in relation to our understanding of the political participation in third world societies.

The present work hypothesizes that demands are formulated through projects and, consequently, the real process of policy formulation has great importance for our understanding of the political participation available to and practiced by different sectors of the population.

Our main concern is to show, via a specific case study of the policy for children and youth in Brazil, how demands are formulated.

In order to do so, the concept of "channels" is used, i.e., the means the different sectors of the population create or have created to be able to express their felt needs in a way that the dominant classes and institutions feel able to respond.

In the specific case under scrutiny here, the channels are established through the formulation and implementation of projects, i.e., through the links that are established between the different social groups and the federal institution responsible for the welfare policy for children and youth in Brazil.

## 1. Introdução

A prática da análise de políticas e avaliação de projetos introduziu uma nova perspectiva na teoria política com relação ao nosso entendimento de participação política em sociedades do Terceiro Mundo. Marsden e Toye<sup>1</sup> recentemente analisaram este

\* Artigo recebido em ago. e aceito em nov. 1993.

\*\* PhD em Development Studies — University of Wales. Supervisora de projetos do Centro Brasileiro para Infância e Adolescência — CBIA. (Endereço: Rua Visconde de Inhaúma, 39 — Centro — Rio de Janeiro, RJ.)

Nota: As tabelas, elaboradas por Laura Soares Barreto e Nelson Gonçalves, do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência — CBIA, referem-se a solicitações feitas pelas diferentes Febem das diversas unidades da Federação, através de projetos, à Funabem, em 1986.

---

<sup>1</sup> Marsden, David. *Social planning and political participation*. CDS, 1984. mimeog. Toye, J. *World Bank policy. Conditioned loans: how work in Ghana in the 1980's*. Sussex, ILS, 1984-90.

fenômeno, assim como Altenstetter e Haywood.<sup>2</sup> A este respeito, Marsden comenta o seguinte: organizações supostamente designadas a fornecer respostas são, elas mesmas, inevitavelmente, parte do problema. Portanto, é com base no que é dado que se deve dar o passo seguinte. Como, por exemplo, abordar os problemas de projetos que não encontram financiadores, ou financiadores ansiosos por projetos? Como sobrepujar a contradição aparente de a burocracia, enquanto tenta ser a patrocinadora-chefe da mudança e da participação, na verdade ser sua maior oponente? Como devemos nos dirigir à pessoa que está buscando formas de explicação ao observarmos processos cujas formas são meras manifestações transitórias? Como se pode planejar racionalmente nestes termos?

Marsden diz que os perigos de se tentar tais projetos e estabelecer sua legitimidade são óbvios e que eles, ao contrário, vêm de organizações implícitas que ocupam as margens da sociedade. De acordo com ele, o exercício, ao invés de colocar as muitas explicações competidoras na mesa a fim de iniciar um diálogo, é alcançar, através de um entendimento das complexidades da interação social, um compromisso parcial e relativo que tem como base a busca de uma distribuição mais equitativa das bases e uma ordem social mais tolerante.

Mais adiante, Marsden aponta que questões de participação aumentam a fronteira entre a legitimidade e a ilegitimidade. A luta para ganhar maior participação popular é uma luta para enaltecer os direitos dos excluídos e atacar as barreiras do privilégio estabelecido. A participação preocupa-se essencialmente com a construção de um diálogo que explora parâmetros do mundo como é visto e que mantém os privilégios. Isso pode ser tentado em uma variedade de frentes, através de um processo educacional crítico, enraizado em formas particulares de ação, que confrontam as áreas privilegiadas do seu lugar negociável em um sistema sempre mutante, sobre o qual eles podem exercer controle maior.

Tal processo envolve o reconhecimento de valores e explicações de valores em competição de causa e efeito, assim como de meios e fins, e uma determinação de fazê-lo sujeito da análise, de uma maneira que ajudará a construção de cursos aceitáveis de ação e a fornecer formas nas quais alternativas podem ser abertamente experimentadas e conflitos traduzidos em um conjunto constantemente negociado, a fim de criar espaços para tais esforços e guarda contra o fechamento de opções (para criar o que tem sido nomeado como país dos poderes “contrabalanceados”). Conflito, neste sentido, é parte de uma “tensão criativa”.

Toye,<sup>3</sup> por outro lado, discute planejamento com vistas à redistribuição com crescimento concentrado em um nível macro conectado com planejamento no nível micro, particularmente com a seleção de novos projetos e a distribuição regional de tais projetos. Ele está preocupado em como conexões são feitas e como a consistência, a viabilidade e a tolerabilidade prática de um plano podem ser mantidas, quando ele é estendido para incluir o planejamento de projetos e o planejamento regional. Segundo Toye, um projeto é estabelecido em um lugar particular (região), tem uma “expectativa de vida” e um custo esperado em recursos. Deveria, ele diz, dar uma contribuição específica ao crescimento econômico agregado, embora a quantidade seja freqüentemente incerta e, portanto, também a distribuição das rendas adicionais que os recursos usados nela produzem. Um projeto envolve capital e despesas correntes, e dar o equilíbrio certo é crítico tanto para o seu sucesso último como para a contribuição que dá ao bem-estar econômico e social.

---

<sup>2</sup> Altenstetter, C. & Haywood, S. C. (ed.) *Comparative health policy and the new right — from rhetoric to reality*. MacMillan, 1991.

<sup>3</sup> Toye, J. Op. cit.

Toye pergunta de onde os projetos vêm e responde que a meta do planejamento burocrático de geração de projeto é raramente encontrada na prática. O que usualmente acontece é que a prateleira fica cheia de projetos errados ou muito vazia de projetos. E Toye acrescenta que, quando o governo amplia sua gama de projetos, a seguinte questão se levanta: quais projetos são os melhores e devem ser incluídos no plano e quais são piores e devem ser deixados de lado? Ele sugere, na oposição a considerações políticas ou outras não-econômicas, a abordagem de avaliação de projetos com a introdução da redistribuição de renda considerada o processo de planejamento.

Por outro lado, Altenstetter e Haywood<sup>4</sup> argumentam que regras e normas, pelo menos nas sociedades democráticas, referem-se a como barganhar e negociar e a arranjos contratuais influenciados por culturas legais, tradições administrativas e práticas jurídicas. Eles enfatizam o papel das redes de políticas, dizendo que um fator significativo na transação de idéias e em resposta a mudanças comportamentais é constituído pelos arranjos específicos para elaborar e implementar políticas.

Estudos do processo de constituição de classe no Terceiro Mundo,<sup>5</sup> assim como do papel do Estado, têm mostrado que o processo de organização política se desenvolve de uma maneira muito diferente, e que essas diferenças devem ser refletidas na abordagem analítica adotada.

O presente trabalho apresenta a hipótese, entre outras, de que demandas são formuladas através de projetos e, conseqüentemente, o processo real de elaboração de políticas tem grande importância para nosso entendimento da participação política disponível e da praticada por diferentes setores da população. Nossa principal preocupação é mostrar, via um estudo de caso específico, como as demandas são formuladas. Para fazer isso, é empregado o conceito de "canais", isto é, os meios que os diferentes setores da população criam ou criaram para serem capazes de expressar suas necessidades sentidas de uma forma em que as classes e instituições dominantes se sintam capazes de responder.

## 2. A formação de objetos de políticas

A abordagem analítica já desenvolvida por vários autores com relação à formação de objetos merece ser reexaminada à luz de preocupações práticas de políticas.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Altenstetter, C. & Haywood, S. C. Op. cit.

<sup>5</sup> Fausto, B. *Trabalho urbano e conflito social*. São Paulo, Difel, 1974; Gomes, A. M. de Castro. *Burguesia e trabalho. Política e legislação social no Brasil, 1917-37*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

<sup>6</sup> Aqui usei os termos "projeto" e "programa" de maneira intercambiável. Deve-se ao meu uso do conceito de "formação de objetos" (Foucault, M. *The archeology of knowledge*. Tavistock, 1972). Quando pensamos em termos de formação de objetos, o termo "objetos" se aplica a entidades cientificamente reconhecidas, isto é, por exemplo, "intervenção comunitária". O uso de conceitos de descontinuidade, ruptura, limite, série e transformação apresenta todas as análises históricas, não somente com questões de procedência, mas com problemas teóricos. Por exemplo, a intervenção comunitária poderia ser chamada um "objeto", no sentido de que certas afirmações da teoria social se referem a ela. Pode haver um programa de intervenção comunitária ou um projeto. O projeto, aqui, é a forma na qual a finança é requerida, e o programa é a ação de bem-estar em si, isto é, a oferta de certos benefícios a um certo setor da sociedade. Um programa, no entanto, é um objeto, no sentido de que não é somente uma demanda já aceita (e, portanto, legítima), mas também uma demanda que implica aliança entre diferentes setores sociais interessados em um determinado tipo de ação (de uma gama de opções). Nesse sentido, os canais nos quais esse processo pode ocorrer oferecem às várias classes a possibilidade de constituir (e/ou consolidar) seu poder de classe. Canais, nesse sentido, representam um meio pelo qual as classes competem (com uma conquistando a hegemonia depois do conflito aberto) ou colaboram (assim, alianças entre classes são estabelecidas); ambos são possíveis. A composição do bloco histórico determinará os fatores que em troca influenciarão a distribuição última de benefícios.

Foucault desenvolveu uma hipótese para explicar ligações entre afirmações que formam um objeto.

Afirmações diferentes em forma e dispersas no tempo formam um grupo se elas se referem a um mesmo objeto. Assim, afirmações pertencentes à psicopatologia parecem se referir a um objeto.

Além do mais, a unidade dos discursos sobre loucura poderia ser a conjugação de regras que definem a transformação desses objetos diferentes, sua não-identidade através do tempo, a quebra produzida neles, a descontinuidade interna.

É dessa maneira que uma demanda torna-se um objeto: quando ela se torna um programa, o processo através do qual se desenvolve é exatamente o da transformação de necessidades em demandas e a manufaturação de necessidades.

Quando tratamos da questão da formação de objetos, duas diferentes linhas de pensamento podem ser distintas: uma se refere a processos gerais e condições de emergência de objetos; a outra refere-se mais especificamente a “rupturas” ou aos diferentes “momentos” (ou seja, uma específica combinação de circunstâncias, na qual os objetos — isto é, neste caso, os programas — emergem). Ambas as linhas de pensamento, no entanto, apontam para a mesma tendência na explicação científica: uma na qual a relação infra e superestrutura não é reduzida à relação mecânica já vista no trabalho de outros autores, nem o resultado da estratégia da elite dirigente, mas, ao contrário, o resultado do pacto político entre os setores mencionados anteriormente. No entanto, Foucault também discorda de Fernandes,<sup>7</sup> quando diz que a burguesia brasileira tornou-se dependente e agora é intrinsecamente incapaz de realizar uma revolução democrática.

A formulação de objetos pode ser aplicada à esfera da análise de políticas, precisamente porque esta abordagem enfoca as condições de emergência do problema específico a ser examinado. No caso específico em questão, estas condições de emergência podem ser examinadas através de dois processos distintos porém interligados, a saber: a) a transformação de necessidades em demandas e b) a manutenção de necessidades. A articulação entre o Estado e a sociedade civil, na esfera da política de bem-estar social, expressa-se através de articulações específicas que chamamos de canais estabelecidos por intermédio de projetos. Por projetos compreendemos demandas por financiamento, feitas à Funabem a partir de diferentes estados da Federação. Financiamento pode ser oferecido por programas inteiros, despesas com itens específicos e/ou instituições específicas.

### 3. Planejando através de projetos

O planejamento e o conjunto de decisões ao qual ele dá lugar podem ter melhor abordagem examinando-se a estratégia global da qual ele faz parte e seu conseqüente impacto. O planejamento envolve a identificação de fins e meios para atingi-los: estes meios e fins essencialmente dinâmicos são definidos em termos específicos estruturais e conjunturais. É na articulação entre os diferentes setores sociais que afetam e/ou são afetados pelo planejamento, e através dos meios adotados para operacionalizar planos, que o planejamento é definido e redefinido em si.

---

<sup>7</sup> Fernandes, F. *Reflection on the Brazilian counter revolution-essays*. New York, Armonk, 1981.

O impacto do planejamento é convencionalmente avaliado em termos do que é formalmente/oficialmente proposto em projetos, ao invés do que foi inicialmente demandado. Assim, o conhecimento anterior ou suposições em relação às respostas dos planejadores podem afetar o que é inicialmente proposto por um dado grupo social. Para uma melhor compreensão do impacto do planejamento, três aspectos podem ser examinados:

- a) as ações de bem-estar;
- b) o projeto como canal de expressão;
- c) o planejamento das ações de bem-estar.

### *Ações de bem-estar*

Os objetivos das ações de bem-estar podem ser caracterizados como se segue:

- a) a distribuição de renda através dos benefícios;
- b) a promoção de um grupo social particular, confrontando problemas de bem-estar específicos;
- c) a integração de diferentes grupos sociais (os quais também podem induzir repressão direta) no aparato de normas do Estado e da elite.

Na história dos programas brasileiros de bem-estar, estes diferentes objetos freqüentemente têm sido interconectados ou sobrepostos.<sup>8</sup> Para entendermos melhor a estratégia e a política de bem-estar, podemos examinar outros aspectos relacionados à implementação. A forma de definição de projetos, condicionada ou não a diferentes manifestações de participação política dos setores sociais, tem projeção acentuada. Isto porque, na realidade política brasileira, projetos de bem-estar constituem uma das possibilidades para canalizar demandas sociais. Portanto, o planejamento e a formulação de políticas têm que ser vistos como um elemento organizador geral destas articulações — uma macroarticulação que pressupõe a existência de tais articulações, que determina em um amplo grau sua escala de abrangência e força e ainda, por outro lado, é simultaneamente condicionado por elas.

### *Projetos como um canal de expressão*

Projetos podem ser caracterizados de acordo com o seu propósito, forma de emergência e implementação. A fim de caracterizá-los com base em como emergem, deveríamos focalizar instituições financiadoras de projetos, já que estas entidades definem o tipo de relações existente entre vários setores sociais e o Estado. As várias formas de financiamento de projetos podem ser mais bem caracterizadas de acordo com os itens de financiamento contidos no orçamento. A forma de implementação do projeto dependerá da qualidade dos programas definidos e seu subsequente desenvolvimento. No entanto,

---

<sup>8</sup> Braga, J. C. *A questão da saúde no Brasil*. Unicamp, 1979 (Tese de doutorado); Fleury, S. M. Teixeira. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. In: *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo, Cortez, 1991; Draibe, Sonia M. (coord.) *A research programme on new paradigm of the policy of children/youth in Brazil*. Unicamp/CBIA, 1991.

todos estes aspectos da formulação/implementação de projetos são condicionados, no caso específico de ações de bem-estar, por dois fatores:

- a) a relação da instituição federal com os governos dos estados constituintes do Brasil;
- b) as ligações financeiras entre os diferentes parceiros institucionais envolvidos na política.

A relação entre o governo e os estados da Federação dependerá das relações de poder estabelecidas entre os grupos sociais que dominam o Estado central e os grupos que exercem poder nas várias unidades federais territoriais. Estas relações condicionam e são condicionadas pelo principal canal conectando o Estado e a sociedade civil, o qual, no âmbito deste trabalho, consiste em projetos de bem-estar. No entanto, estas relações são também internamente ditadas por relações entre o Estado e as diferentes instituições envolvidas na formulação e execução da política.

A maneira pela qual esta intermediação é conseguida e em que circunstâncias é feita define o desenvolvimento de projetos (isto é, a abordagem ou abordagens adotadas para resolver um dado problema de bem-estar) e os programas (isto é, as formas específicas de intervenção que refletem uma ou outra das abordagens adotadas).

### *O planejamento das ações de bem-estar*

As ações de bem-estar tendem a cair em uma das duas categorias:<sup>9</sup>

- a) ações de caráter estrutural;
- b) ações de caráter conjuntural.

As ações de bem-estar de caráter estrutural são aquelas que objetivam alcançar, não somente do ponto de vista da distribuição do bem-estar, mas também do de mobilização social, a chamada população "marginalizada". O planejamento daquelas ações deve levar em conta o perfil sócio-econômico das seções da população, assim como a estrutura dos benefícios já oferecidos — e os limites impostos em sua melhora qualitativa e/ou quantitativa do futuro. A estrutura desses benefícios revela também algumas características da forma prévia de ação de bem-estar e como tem sido implementada. Além do mais, abordará a questão dos canais através dos quais as demandas populares têm sido articuladas, os benefícios oferecidos e a maneira como eles foram oferecidos.

Um perfil sócio-econômico e político dos setores sociais alcançados pela política é necessário, porque as diferentes soluções, sendo propostas pelos planejadores e formuladores de políticas, podem fornecer evidência das ligações estabelecidas e os canais abertos. O tipo de ação de bem-estar que contribui para a redistribuição de renda e poder tem uma concepção muito diferente do tipo que requer que cada instituição governamental, responsável pela concessão de benefícios, preencha seu papel. Na prática, no contexto brasileiro, o que as ações de bem-estar atingem, em pequenas ou grandes populações, é a

---

<sup>9</sup> Políticas estruturais são aquelas ligadas a mudanças principais. Basicamente, mudanças na infra-estrutura (condições econômicas) e, portanto, de um caráter mais permanente, enquanto que as políticas conjunturais são designadas a resolver problemas mais superficiais ou a curto prazo e, portanto, têm um caráter mais temporário.

articulação de diferentes benefícios, os quais não apenas envolvem sua entrega à esfera de problemas que concerne mais aos planejadores e seus inventores políticos, mas também implica a ampliação e o “redimensionamento” de tais benefícios, os quais tomam um outro caráter, mais específico e relevante para o caso em questão do que são os benefícios fornecidos através de programas puramente preventivos e terapêuticos.

O potencial derivado das ações de bem-estar é dinâmico. Planejamento através da distribuição de poder cria canais que são capazes de “conformar” objetos de políticas, isto é, transformam necessidades “reais” em demandas às quais o Estado pode se acomodar.

#### 4. Canais

No caso específico sob escrutínio, os canais são estabelecidos através da formulação e implementação de projetos, isto é, pelas ligações entre diferentes grupos sociais e a instituição responsável pela política de bem-estar para crianças, juventude e famílias (usualmente Funabem — hoje CBIA — e suas Febem constituintes). Esta ligação é o financiamento dado através de projetos. A cada ano, as instituições responsáveis pela política em uma particular parte do território federal apresentam um número de projetos que são então avaliados pelo CBIA, sendo o financiamento necessário aprovado ou não.

Analizando projetos e políticas sob um ponto de vista histórico, podemos mostrar a tendência que esta “criação de ligações”, através do financiamento, experimentou, correspondendo aos diferentes “canais” que foram criados entre os setores sociais e o Estado. A tendência básica é a mudança da concentração de recursos no Estado (CBIA) em si mesma e sua alocação em instituições do Estado (Febem). Isto foi feito desde o estabelecimento da Funabem até 1968.

Um documento da Funabem diz que “a Funabem começou a emergir embrionariamente em 1963, quando o ministro da Justiça estabeleceu uma comissão para elaborar um anteprojeto para uma lei que estabeleceria uma ‘instituição’ de bem-estar. A Funabem, de fato, foi criada em 1º de dezembro de 1964, por meio da Lei nº 4.513, substituindo o Serviço de Atenção para Menores, fazendo estudos, planejando a resolução de problemas, assim como guiando, coordenando e monitorando financeiramente as entidades que executariam a política”. O mesmo documento continua dizendo: “Durante o período 1964 e 1979, somente um presidente dirigiu a administração da Funabem, isto é, o dr. Mário Altenfelder, e isto foi feito de acordo com os ideais do movimento de 1964 (isto é, o golpe militar)”.

Fleury<sup>10</sup> comenta que a política nacional para o bem-estar do menor emergiu em 1964, absorveu as pressões e propósitos originados antes de 1964, mas mais do que tudo inseriu-os no projeto hegemônico que aconteceu dentro do período revolucionário, do qual a política seria um instrumento eficiente. Ela mostrou a importância da pressão da mídia, tratando dos maus-tratos da criança durante o período do SAM, assim como da Assembleia Geral das Nações Unidas, que emitiu a Declaração dos Direitos da Criança, e de profissionais liberais ligados à União Democrática Nacional (UDN) e à Igreja Católica, estabelecendo as circunstâncias nas quais uma nova instituição foi estabelecida. Basílio<sup>11</sup> enfatizou a ligação entre as demandas de segurança nacional e a urgente força da *intelligentsia* militar e a criação da Funabem.

---

<sup>10</sup> Fleury, S. M. Teixeira. Op. cit.

<sup>11</sup> Basílio, L. C. *O menor e a ideologia de segurança nacional*. Belo Horizonte, Vega/Novo Espaço, 1985.

Minha própria interpretação<sup>12</sup> é que o estabelecimento da Funabem refletiu uma estratégia de dominação por parte da elite brasileira no sentido de que o aparato ideológico da instituição nacional de bem-estar, com todas as suas técnicas modernas e conceitos “científicos”, foi colocado em ação a fim de operacionalizar um novo estilo de política de bem-estar através da criação das agências estaduais responsáveis por sua implementação (as Febem). Esta operacionalização teve a ajuda da Diretoria de Estudos Experimentais e Treinamento, promovendo seminários regionais e nacionais, criando dois centros-piloto (um dos quais era para o programa terapêutico). Neste centro experimental e piloto, as crianças delinquentes e órfãs viviam em escolas de internamento, em Quintino, uma área suburbana do Rio, equipadas com piscinas, oficinas de treinamento e um enorme *staff* multidisciplinar e técnico. Um centro experimental foi criado em Recife, no Nordeste do Brasil, com o propósito de desenvolver (e aplicar nas áreas periféricas de Recife e outros estados brasileiros) uma metodologia para um programa preventivo.

Desde então, a tendência tem sido para instituições privadas (agências que tomam conta de crianças e adolescentes, numa base religiosa ou de caridade) serem financiadas diretamente pelo Estado. O caráter destas instituições também mudou, no sentido de que tomaram um caráter mais “associativo”, isto é, instituições criadas pelas classes populares e representando os interesses deste *stratum* da população.<sup>13</sup> Recentemente, durante a chamada Nova República, que seguiu o regime autoritário, um novo processo de planejamento foi introduzido, com vistas a ser parte de um processo administrativo descentralizador. Bresser Pereira<sup>14</sup> estabeleceu as características da crise que o governo da Nova República enfrentou. Ele a nomeia como crise de legitimidade e argumenta que refletiu a falta de apoio de quase todos os setores da sociedade (64% dos que responderam uma pesquisa de opinião realizada em 1988 disseram que a administração do presidente Sarney era insatisfatória). De acordo com Bresser Pereira, era uma crise econômica (de 1980 em diante a renda *per capita* não tinha aumentado). Ele viu a economia brasileira como sofrendo estagnação e acusou o governo da Nova República de não enfrentá-la. As causas da crise eram, de acordo com ele, o desequilíbrio dos poderes do setor público e a extensão dos débitos externos. No lado político, a inabilidade deste governo da Nova República se mostrou incapaz de aderir ao pacto democrático entre industriais, a classe média, intelectuais e os trabalhadores organizados. Ele discorda de Diniz e Martins,<sup>15</sup> dizendo que a democratização não foi o resultado da estratégia da elite dirigente, mas, ao contrário, o resultado do pacto político entre os setores sociais mencionados. No entanto, ele também discorda de Fernandes,<sup>16</sup> quando diz que a burguesia brasileira tornou-se dependente e agora é intrinsecamente incapaz de realizar uma revolução democrática. Ele cita Diniz e Bosch,<sup>17</sup> que mostram que a elite tem um projeto nacional e deu como exemplo a sua capacidade para promover o desenvolvimento nos últimos 60 anos.

---

<sup>12</sup> Gonçalves, J. M. Fleury Teixeira. *The role of techniques in welfare policy — a case study in Brazilian reality — 1981*. Swansea, CDS, 1984. mimeog.

<sup>13</sup> Landim, L. (org.) *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos da Religião, 1988.

<sup>14</sup> Pereira, L. Bresser. *A crise da Nova República*, 1988.

<sup>15</sup> Diniz, E. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Paz e Terra, 1982; Martins, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil após 64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

<sup>16</sup> Fernandes, F. Op. cit.

<sup>17</sup> Diniz, E. & Bosch, R. R. *Empresariado nacional e Estado no Brasil, 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

No entanto, Bresser Pereira conclui que o pacto da Nova República abrangia conflitos, que se revelaram na incapacidade do sistema econômico de satisfazer as demandas.

Fiori<sup>18</sup> explica a crise da Nova República por meio da crise econômica que centrou na quebra do padrão de finança pública: em 1985, a expectativa de sucesso de uma transição sem rupturas, ditada pelas elites e sem a participação direta das massas, baseou-se na certeza de uma estrutura industrial consolidada.

Mas Fiori também mostra que essas dificuldades econômicas vieram junto com as negociações políticas, especialmente na “Constituinte”, onde vários grupos setoriais, confinados e regionais, buscaram fixar na nova Constituição não somente as bases do Estado de Direito, mas garantir suas prioridades privilegiadas e futuros “benefícios”.

Ele critica a elite combatendo o estatismo, o cartorialismo e a corrupção, assumindo parte nisto. E analisa os ganhos da Constituição, que necessitará de leis regulares a serem implementadas, mostrando que isso dependerá de interesses provenientes de grupos de trabalhadores organizados ou de velhos interesses da burocracia.

Fleury,<sup>19</sup> analisando as políticas de saúde na transição conservadora para a democracia no Brasil, mostra que diferentes grupos políticos com distintos interesses pertenceram às mesmas forças de oposição, apesar de a unidade ser garantida pelo propósito mais amplo de lutar pela efetiva democratização da sociedade brasileira.

Ela explica o papel de um movimento em direção ao cuidado da saúde, o Movimento Sanitário, cuja fraqueza teria resultado principalmente da inabilidade em ampliar suas bases de apoio de maneira a incluir os círculos supostamente mais interessados em uma mudança de política de saúde, isto é, a população deserdada pelo modelo econômico altamente concentrador. Na verdade, os pobres, além de estarem preocupados com os problemas de sobrevivência imediata, dificilmente são reconhecidos, e participam pouco do processo político. Somente um pequeno grupo destes homens politicamente despreparados se distinguia, devido a sua aderência a células da Comunidade Eclesiástica da Igreja Católica Progressista, que abraçaram a Teologia da Libertação.

Segundo Fleury, os principais intelectuais do movimento da saúde pública ocupam posições importantes no processo de tomada de decisão, e, dada a força organizacional da oposição no movimento de saúde e a elaboração de um projeto para introduzir mudanças setoriais consistentes, demandam essas posições.

Medidas foram tomadas para mudar os rumos da política, e a Constituição garantiu direitos ao cuidado com a saúde. De acordo com Fleury, porém, essas posições de força foram perdidas e o novo governo (1990) e a elite dominante foram estendidos ao poder de transição, reativando forças conservadoras.

No entanto, isso deu pouco ou nenhum poder aos grupos sociais: o novo processo de planejamento destruiu o próprio canal, substituindo-o por um conjunto único de alocações financeiras para aquela parte da Federação.

Essa troca de tendências também evidencia a natureza da “participação” desejada pelo Estado e enaltece nosso entendimento da abrangência e extensão do processo de participação.

Primeiramente, a tendência mutante ilustra a criação e distribuição de poder político. A criação de poder nas sociedades onde a burguesia ainda não desenvolveu totalmente

---

<sup>18</sup> Fiori, J. L. Transição terminada: crise superada. *Novos Estudos Cebrap*, n. 28, out. 1991.

<sup>19</sup> Fleury, S. M. Teixeira. Op. cit.

suas funções é, algumas vezes, tomada pelo Estado, o qual desempenha, portanto, um papel definitivo no processo de constituir as principais classes sociais do país.<sup>20</sup>

Uma maneira pela qual a constituição de classes pode ter lugar é através da construção de canais como um meio de expandir e/ou expressar os interesses das classes sociais, assim como a construção de canais para limitar/influenciar a expansão de outras classes (não-dirigentes).

A distribuição de poder é também alcançada, neste caso, através de canais, uma vez que alguns dos recursos alocados vão diretamente para setores da população que até agora tinham conseguido transformar suas necessidades em demandas.

O próprio processo de alocar recursos e os termos acordados daquela alocação constituem uma forma de distribuir poder.

O termo “canais” refere-se a um fenômeno relativamente novo na sociedade brasileira.

Os canais foram originariamente definidos como o fenômeno social derivado da “tecnificação” do estado burocrático sob a égide do governo militar (como no conceito de anéis, de Cardoso). Demonstraremos, no entanto, que o fenômeno de “canais” constitui, de fato, uma forma de participação típica da nossa sociedade, cuja explicação está enraizada na discussão do fenômeno do “coronelismo” e “clientelismo”.<sup>21</sup>

Primeiramente, é necessário descrever como essa forma de política se expressa no Brasil de hoje.

“Canais” são estabelecidos com base nas estruturas técnico-burocráticas que conhecemos como projetos. Projetos são pedidos de financiamento feitos ao governo federal; na esfera social, estes são conduzidos de acordo com definições anteriores da questão social particular que eles tencionam dirigir como definidas nas leis e programas federais correspondentes.

Através dessas demandas para financiamento, podemos ver o processo de transformação de necessidades em demandas e a manufatura de necessidades. Por exemplo, a necessidade sentida por uma organização comunitária pode ser expressa através de um projeto. No entanto, o projeto que ultimamente responde àquela necessidade (expressa politicamente a demanda de bem-estar) pode estar desenhado ao longo de diferentes linhas. Em Minas Gerais, por exemplo, diferentes setores sociais fizeram campanha através da imprensa para estabelecer um projeto para delinqüentes — a resposta do Estado/Funabem foi o estabelecimento de um centro experimental para testar drogas em jovens delinqüentes considerados doentes.<sup>22</sup>

Alguns grupos têm suas necessidades traduzidas em demandas por uma liderança de grupo; outros, por tecnocratas “simpatizantes”.

Todos os projetos que vêm de associações de favelas ou da Igreja são do tipo carismático, desde que os líderes estejam envolvidos na sua formulação.

Poderíamos mencionar o padre Ítalo, da Paróquia de Santa Cruz de Copacabana, como um dos primeiros exemplos de um líder religioso que abriu caminho para líderes comunitários elaborarem um projeto a ser apresentado à instituição do bem-estar. No âmbito desse projeto foram realizadas duas reuniões com os líderes comunitários. Na primeira,

---

<sup>20</sup> Buci-Glucksmann, C.: *Gramsci and the State*. London, Lawrence and Wishart, 1980.

<sup>21</sup> Leal, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Alfa Ômega, 1975; Cammack, Paul A. *Coronelismo and national policy in Brazil*. Institute of Latin American Studies, University of Glasgow, 1981. (Occasional Papers, 33.)

<sup>22</sup> Funabem. *Relatório de supervisão*, 1979.

argumentou-se que a assistência da Funabem era apenas um pouco mais que a intervenção estatal; na segunda, com a presença de todos os líderes de favela do Rio, alegou-se que o Estado estava “forçando” os favelados a fazê-los construir suas próprias casas (mutirão) como parte de um sistema de auto-ajuda — uma tarefa vista principalmente como responsabilidade do Estado.<sup>23</sup>

As entrevistas com os analistas de projetos revelaram principalmente sua função em articular com líderes comunitários (e associações), assim como com juizes e a polícia, a fim de converter uma idéia em projeto. A forma como tais projetos emergiram revela as articulações que existem entre vários grupos sociais e que foram construídas no processo aceito de reconciliação de interesses de classe e seccionais.

A emergência de projetos foi elucidada principalmente por meio de entrevistas com analistas de projetos, que concordaram com que seu papel fosse, principalmente, o de afirmar (ou não) uma aliança já estabelecida por um dado setor da sociedade civil, como o Rotary ou representantes da imprensa, juizes, associações de caridade e políticos. Esses grupos sociais, apesar de seu caráter distinto, têm certos pontos em comum.

No entanto, necessidades populares quando transformadas (por representantes locais ou líderes comunitários), por exemplo, em demandas confrontam e intermesclam com as “necessidades manufaturadas”, que resultaram do processo de programa de política e formulação de projeto, levados a cabo pelo governo.

## 5. Concentração de poder e tratamento da pobreza

A reprodução e a acumulação de poder por uma elite que estabelece uma relação específica com o aparato de Estado podem ser conseguidas através da filantropia ostensiva.<sup>24</sup> Enquanto estabelece esta relação, a elite também se organiza como classe e dirige a questão de sua relação com outros grupos sociais.

Oliveira Neto<sup>25</sup> diz que as organizações de assistência social têm longa tradição no Brasil. Por muitos anos a Igreja Católica teve a responsabilidade exclusiva pela assistência em todos os níveis. Seus atores foram descentralizados e baseados em instituições distintas — como as casas de pobres, as fraternidades de misericórdia e outras similares. Até o advento do Decreto nº 119A, de 7 de janeiro de 1890, que estabeleceu a separação entre a Igreja e o Estado no Brasil, as atividades dessas instituições eram mantidas por recursos públicos. Nas primeiras décadas do século XX, surgiram as iniciativas de assistência social, ligadas ao setor privado, através da criação de entidades filantrópicas. Nos anos 30, foram criados novos instrumentos legais que facilitaram a transferência de recursos públicos a essas instituições privadas. O reconhecimento como instituições de utilidade pública (Lei nº 91, de 28 de maio de 1935) tornou possível seu financiamento através de meios públicos (Constituição de 16 de julho de 1937).

---

<sup>23</sup> Funabem. *Relatório de supervisão da Superintendência Regional Sudeste*, 1979.

<sup>24</sup> Landim, L. (org.). Op. cit.; Alves da Silva, A. As relações entre as ONG e os serviços de assistência social. In: *Novas fronteiras entre o público e o privado: o papel das ONG nos anos 90*. Unicamp, CBIA, 1991.

<sup>25</sup> Oliveira Neto, V. As ONG e o fundo público, 1991. In: *Novas fronteiras entre o público e o privado: o papel das ONG nos anos 90*. Unicamp, CBIA, 1991.

Leopoldi<sup>26</sup> aponta a organização do serviço de treinamento industrial (Senai), em 1942, e a criação de um serviço social privado para trabalhadores (Sesi), em 1946, como alguns dos resultados de uma “estratégia de paz social”, elaborada na Conferência das Classes Produtoras no Brasil, realizada por industriais em Teresópolis (RJ), e julga esse fato consistente com o projeto hegemônico da burguesia brasileira, que contribui para a (re)definição e organização do bloco histórico.

## 6. Orçamento e programas financiados

Mudanças no tipo de programas financiados ocorrem como parte do processo de criação e distribuição de poder. Nesse contexto, o poder é refletido na capacidade diferencial de vários grupos sociais de formular suas demandas em termos diferentes. Por exemplo, a maneira pela qual os programas são escolhidos pelas instituições tem muito a ver com os conceitos empregados em um dado programa para o tratamento da pobreza e delinquência.

A aprovação de um dado projeto é feita por meio de um relatório oficial elaborado pelos técnicos responsáveis por aquela questão, área ou região. Este relatório usualmente caracteriza o projeto em termos de sua área. Por exemplo, a análise de um plano (cobrindo uma quantidade de projetos) para Minas Gerais, para 1982, diz que ele tinha a intenção de ajudar 31.983 pessoas através dos seus programas (preventivo, terapêutico, ONG e treinamento), dado também o custo total do plano.<sup>27</sup> A análise retrospectiva deste tipo usualmente inclui uma comparação de objetivos com o desempenho dos anos anteriores.

Esse “relatório oficial” foi fornecido depois de um ano de supervisão naquela área e vários encontros de treinamento ou supervisão, assim como um número de mesas-redondas (freqüentemente envolvendo representantes da imprensa, políticos, governadores, juízes etc.), a fim de que um projeto ou conjunto de projetos fosse apresentado. Depois da aprovação do relatório (parecer) ter sido dada a um projeto, começaram negociações com o diretor de planejamento do CBIA (Funabem), e seu presidente, cuja aprovação foi requerida, assim como a do Conselho Administrativo (compreendendo representantes das organizações da sociedade civil, como LBA, Senac, Senai, CNBB, CEB, CIB, CRB, Abcar, Apae e OAB), e de mais três membros apontados pelo Conselho Nacional.<sup>28</sup> Evidentemente, o poder destes conselheiros era enorme, mas nem todos pareciam estar querendo exercê-lo.

Nosso foco particular aqui será considerar os programas os quais as instituições demandam ou implementam. Isto porque estamos considerando o programa ou projeto como um meio e canal para expressar a demanda. Neste contexto, os fundos alocados são importantes, assim como a sua magnitude ajuda a entender o tipo de demanda em questão e como ela foi formulada.

Usualmente, a criação e a distribuição de poder (vista nestes termos) são dissimuladas: o processo é freqüente e simplesmente referido como “mudança administrativa”. Os relatórios da assessoria técnica (ATG) ou diagnósticos, como são sempre chamados, mencionam que os problemas de gerência são usualmente uma grande barreira

---

<sup>26</sup> Leopoldi, M. A. P. *Industrial associations and politics in contemporary Brazil*. Oxford, 1984.

<sup>27</sup> Funabem. *Análise do plano global*. Minas Gerais, 1982.

<sup>28</sup> Gonçalves, J. M. Fleury Teixeira. *Op. cit.*

para incentivar (melhorar) a eficiência dos programas. Os principais relatórios que se referem à mudança administrativa são os diagnósticos e os relatórios de ATG. Ambos apontam para dificuldades de gerência na execução dos projetos devidas à falta de treinamento de pessoal ou procedimentos financeiros inadequados para administrar o dinheiro recebido.

A gerência de um projeto usualmente implica distribuição específica de poder.

A caracterização desta distribuição de poder é, portanto, como se segue.

Programas levados a cabo por grupos/instituições, tais como:

- a) instituições estatais centrais;
- b) agências privadas;
- c) governo federal;
- d) população em si, através de organizações privadas ou comunitárias.

As mudanças nos programas normalmente mencionadas por administradores são usualmente citadas como mudanças “metodológicas”. Por exemplo, no I Encontro da Superintendência Regional Sudeste da Funabem (1980), a qual supervisionava o trabalho dos estados de Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo e São Paulo, foi apresentado um relatório sobre a conduta dos programas comunitários que se referiam à “ação prática e organização dos grupos populares” — ação na comunidade através das associações de classes populares, para ajudá-las a reforçar seu poder de tomada de decisão e fazer progredir seu processo de auto-organização. A tentativa de discutir o objeto da intervenção comunitária levou a definir dois papéis para o projeto comunitário:

- a) ação para mobilizar lideranças formais e informais, juízes, associações populares/comunitárias, sindicatos, associações da Igreja (pastorais);
- b) valorizar iniciativas que emergem da comunidade.

Os segmentos marginalizados da sociedade civil têm consciência do seu predicamento, mas carecem de canais de auto-expressão; a relação do programa com a comunidade deve ser a mais ampla possível, favorecendo as organizações de caráter progressista, como sindicatos e associações das classes populares, que ajudarão a organizar a defesa dos direitos da população marginalizada.

No programa terapêutico, a relação entre o programa, os jovens e suas famílias pode agir como meio terapêutico muito poderoso ao estabelecer uma nova relação pessoal significativa, qualidade que facilita ou propicia resultados ricos.

O mesmo acontece com a liberdade assistida, quando um casal hospeda, assiste e supervisiona um delinqüente recém-saído do internato. O objetivo, então, é manter uma relação de alta qualidade e mesmo colocar ex-delinqüentes em casas permanentes com pais adotivos.

Como objeto das ações estatais de bem-estar, é a população que pede benefícios. Mas há outras situações nas quais o grupo social mais interessado em se beneficiar de determinada ação de bem-estar não é, de fato, o que a pediu em primeiro lugar.

Isto poderia ser visto como “furar fila” por parte do grupo em questão.

Através dos relatórios que a Funabem produziu, pode ser visto que a necessidade de um dado segmento da população é transformada em uma demanda por várias maneiras.

Por exemplo, os vários programas de treinamento para a juventude usualmente atendem à necessidade das classes populares de educação para suas crianças.

O estabelecimento de internatos, enquanto resposta superficial à necessidade dos órfãos e/ou delinquentes para obedecer a leis relativas a menores, reflete mais fundamentalmente a necessidade de a burguesia de ter jovens pobres sob controle.

Na medida em que variam os meios, usualmente envolvem uma negociação de algum tipo entre as partes interessadas em atingir uma resposta a uma necessidade sentida. Também poderíamos considerar o bem-estar, de maneira geral, como necessidades transformadas em demandas, isto é, os projetos que, aprovados, tornaram-se programas.

Programas de treinamento da juventude mostram isto bem. O processo de marginalização que a juventude sofre é transformado em uma demanda por sua inserção no mercado de trabalho e, portanto, vários programas em que treinamento ou geração de renda são estabelecidos.

Tabela 1a  
Número de instituições assistenciais por região, de acordo com o programa

Programa	Número de crianças/jovens											
	Total		Região									
			Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-oeste	
Abso- luto	%	Abso- luto	%	Abso- luto	%	Abso- luto	%	Abso- luto	%	Abso- luto	%	
Incapacitados	15	0,62	10	0,44	3	0,09	2	0,09	-	-	-	-
Liberdade assistida	14	0,62	1	0,04	-	-	11	0,50	1	0,04	1	0,04
Centro de recepção/seleção	27	1,19	-	-	9	0,40	4	0,18	11	0,48	3	0,13
Meninos de rua	68	2,99	1	0,04	28	1,23	1	0,04	33	1,46	5	0,22
Lar substituto	10	0,44	10	0,44	-	-	-	-	-	-	-	-
Centros comunitários	480	21,09	80	3,51	282	12,39	47	2,07	14	0,62	57	2,50
Centros educacionais	1.258	55,26	56	2,47	329	14,45	303	13,29	460	20,20	110	4,85
Nenhum desses programas	404	17,75	7	0,31	294	12,91	22	0,97	47	2,07	34	1,49
Total	2.276	100,00	165	7,25	945	41,47	390	17,14	566	24,87	210	9,23

**Tabela 1b**  
**Número de crianças por idade, de acordo com o programa**

Programa	Número de crianças/jovens										
	Número total de crianças/jovens		Faixas etárias								
			0 a 6 anos		7 a 14 anos		15 anos e mais				
A	%	A	%	A	%	A	%	A	%		
Incapacitados	100,00		4,98		28,31		66,71				-
	2.349	0,58	117	0,03	665	0,16	1.567	0,39	-	-	
Liberdade assistida	100,00		-		7,38		41,81				50,81
	2.952	0,73	-	-	218	0,05	1.234	0,30	1.500	0,38	
Centro de recepção/seleção	100,00		10,20		50,44		39,36				-
	8.628	2,12	880	0,22	4.352	1,07	3.396	0,84	-	-	
Meninos de rua	100,00		0,22		58,48		41,30				-
	9.150	2,25	20	-	5.351	1,32	3.779	0,93	-	-	
Lar substituto	100,00		60,43		26,18		13,39				-
	508	0,13	307	0,08	133	0,03	68	0,02	-	-	
Centros comunitários	100,00		27,93		51,78		20,17				0,12
	200.065	49,25	55.878	13,75	103.591	25,50	40.356	9,93	240	0,06	
Centros educacionais	100,00		39,26		47,69		12,85				0,20
	151.097	37,20	59.314	14,60	72.057	17,75	19.419	4,78	307	0,08	
Nenhum desses programas	100,00		53,82		25,14		17,50				3,50
	31.460	7,74	16.932	4,17	7.908	1,95	5.520	1,36	1.100	0,26	
<b>Total</b>	<b>406.209</b>	<b>100,00</b>	<b>133.448</b>	<b>32,85</b>	<b>194.275</b>	<b>47,83</b>	<b>75.339</b>	<b>18,55</b>	<b>3.147</b>	<b>0,77</b>	

No entanto, apesar dos meios usados, à população que necessita do benefício não importa que nome, terminologia ou rótulo é aplicado ao programa que oficialmente objetiva seu problema específico.

Quando aceita os benefícios materiais que lhe são oferecidos, mas rejeita os conceitos ligados a seu uso, a juventude está aceitando a comida, mas rejeitando as boas maneiras à mesa que o educador tenta impor.<sup>29</sup> Os pacientes aceitam remédios, mas não o discurso revolucionário.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Relatório de uma técnica da Febem, 1980.

<sup>30</sup> Gonçalves, J. M. Fleury Teixeira. Op. cit.

Tabela 1c  
Recursos dados pela Funabem por região, de acordo com o programa

Programa	Recursos dados pela Funabem											
	Região											
	Total		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-oeste	
	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%
Incapacitados	375.970.580	0,68	255.484.775	0,46	115.256.805	0,21	5.229.000	0,01	-	-	-	-
Liberdade assistida	909.982.719	1,64	1.000.000	0,01	-	-	889.948.003	1,60	7.148.356	0,01	11.886.360	0,02
Centro de recepção/seleção	1.501.906.350	2,96	-	-	879.057.766	1,58	189.948.003	0,60	70.102.400	0,13	362.798.181	0,65
Meninos de rua	1.111.779.087	2,00	83.164.800	0,15	568.555.207	1,02	6.730.800	0,01	369.338.203	0,67	83.990.077	0,15
Lar substituto	295.113.884	0,53	295.113.884	0,53	-	-	-	-	-	-	-	-
Centros comunitários	20.185.611.238	36,38	3.225.795.942	5,81	10.495.455.710	19,92	3.336.365.808	6,02	96.390.128	0,17	3.031.603.650	4,47
Centros educacionais	20.809.180.076	37,48	1.250.554.411	2,25	6.951.936.284	12,53	3.030.261.329	5,43	5.580.111.976	10,06	3.996.316.076	7,21
Nenhum desses programas	10.304.209.802	18,57	299.368.710	0,54	3.427.695.803	6,18	1.546.476.136	2,79	2.711.152.000	4,88	2.319.517.153	4,18
Total	55.493.753.736	100,00	5.410.482.522	9,75	22.437.957.575	41,44	9.004.959.079	16,46	8.834.243.063	15,92	9.806.111.497	16,67

**Tabela 2a**  
**Número de necessidades básicas de acordo com o programa**

Programa	Brasil				
	Total	Necessidades básicas			
		Tipo			
		Saúde	Educação formal	Educação não-formal	Lazer
Incapacitados	15	5	3	2	5
Liberdade assistida	11	4	3	2	2
Centro de recepção/seleção	30	9	5	7	9
Meninos de rua	38	11	8	8	11
Lar substituto	8	2	2	2	2
Centros comunitários	80	24	13	17	26
Centros educacionais	235	63	55	55	62
Nenhum destes programas	60	23	9	8	20
<b>Total</b>	<b>477</b>	<b>141</b>	<b>98</b>	<b>101</b>	<b>137</b>

## 7. Criação de objetos e constituição de classes através do processo de articulação

Os objetos da política de bem-estar criados pela existência de canais são demandas que revelam, ao mesmo tempo, a natureza do processo pelo qual as classes são constituídas. O processo de constituição de classe implica um novo conceito de participação, profundamente enraizado na realidade do Terceiro Mundo.<sup>31</sup>

A constituição de classes é assim parte da nossa preocupação principal, isto é, a ligação entre o Estado e a sociedade civil através de canais que podem permitir que as classes se fortaleçam entre si, ainda que de maneira desigual.

## 8. Ações de bem-estar através de instituições

A forma institucional, quando o papel acima mencionado é concretizado, pode ser avaliada através da instituição que media diferentes interesses sociais e está encarregada das diferentes atividades relacionadas, por exemplo, ao cuidado da família, às crianças e aos jovens. Essas instituições têm caráter híbrido: alguns elementos de sua atividade

<sup>31</sup> O argumento pode ser clarificado se ligarmos os poderes concretos de formulação de políticas e os poderes ideológicos e intelectuais de identificar e nomear problemas (formação de objetos). Isso levará às condições de apropriação de uma "problemática", ou seja, as condições sob as quais uma necessidade torna-se um projeto a ser avaliado ou torna-se o objeto de um programa. Há uma oportunidade aqui de mencionar o fato de que classes não-dominantes podem ser capazes de adiantar seus próprios interesses usando canais criados por outros. Finalmente, canais podem ser construídos por uma classe dominante para bloquear a expressão e/ou neutralizar a influência de uma outra classe.

Tabela 2b  
Treinamento por atividade, de acordo com o programa

Programa	Treinamento													
	Atividade													
	Total		Ocupacional		Profissional		Profissionalizante		Coloc. merc. trab.		Geração de renda		Grupo de produção	
A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	
Incapacitados	100,00		27,78		27,78		11,11		16,66		11,11		5,56	
	18	3,17	5	0,88	5	0,88	2	0,35	3	0,53	2	0,35	1	0,18
Liberdade assistida	100,00		17,65		17,65		17,65		17,65		23,52		5,88	
	17	2,99	3	0,53	3	0,53	3	0,53	3	0,53	4	0,70	1	0,18
Centro de recepção/seleção	100,00		40,00		20,00		5,00		15,00		15,00		5,00	
	20	3,52	8	1,40	4	0,70	1	0,18	3	0,53	3	0,53	1	0,18
Meninos de rua	100,00		19,23		17,31		9,62		19,23		21,15		13,46	
	52	9,15	10	1,76	9	1,58	5	0,88	10	1,76	11	1,94	7	1,23
Lar substituto	100,00		33,33		33,33		33,33		-		-		-	
	3	0,52	1	0,18	1	0,18	1	0,18	-	-	-	-	-	-
Centros comunitários	100,00		21,74		17,39		7,97		18,12		18,84		15,94	
	138	24,29	30	5,28	24	4,23	11	1,94	25	4,40	26	4,58	22	3,86
Centros educacionais	100,00		22,38		22,02		11,19		16,61		16,61		11,19	
	277	48,76	62	10,92	61	10,74	31	5,45	46	8,10	46	8,10	31	5,45
Nenhum desses programas	100,00		18,60		20,93		11,63		16,28		23,26		9,30	
	43	7,45	8	1,40	9	1,50	5	0,88	7	1,21	10	1,76	4	0,70
Total	568	100,00	127	22,35	116	20,42	59	10,39	97	17,08	102	17,96	67	11,80

relacionam-se ao aparato repressivo, e outros, ao aparato filantrópico — sendo, portanto, extensões da burguesia.

Por outro lado, a instituição “formalmente” responsável pelo cuidado com as crianças mostra, através de suas práticas, a articulação de numerosos setores, isto é, as classes populares (consideradas “clientes” de tais políticas), a burguesia, as agências privadas, a polícia, os juízes etc.

As classes populares são, ao contrário, uma parte das relações estabelecidas através da estrutura de financiamento de uma instituição. Se elas recebem qualquer benefício, este é igualmente dado aos setores burgueses no que concerne à função aqui considerada ser desempenhada por ações de bem-estar, isto é, a articulação de benefícios sociais entre as duas principais classes sociais: a burguesia e a classe popular.

A Febem avalia e promove projetos formulados por outras instituições, bem como aqueles que emanam diretamente da população.

Essa articulação é atingida via polícia, juízes, mídia, segmento da burguesia e segmentos das classes populares.

O acesso àquelas instituições também depende da força de cada grupo e seu poder de articulação. Em alguns casos, o acesso é facilitado por tecnocratas; em outros, medidas são propostas pela elite governamental e “demandadas” da Febem. No entanto, já existem formas estabelecidas de organização — essas são instituições que têm dado prioridade à questão do bem-estar de crianças, por lei, como a polícia e os juizados e também, por tradição, as associações religiosas e de caridade e, mais recentemente, as prefeituras.

É interessante notar o papel que as prefeituras desempenham na descentralização de poder, incluindo a criação de ligações com outras instituições, como agências privadas ou da burguesia ou de origem popular. As prefeituras exercem um outro tipo de poder, no sentido de que controlam e fornecem benefícios como escolas, hospitais, campos de esporte etc. Seus projetos, no entanto, têm a característica de serem intimamente ligados a diversas organizações comunitárias.

No caso da polícia e dos juízes, os projetos apresentados para aprovação podem ter o que é denominado de características “repressivas”. Isto é assim chamado porque a “solução” é vista como o uso sistemático de instituições fechadas, isto é, instituições de internato e facilidades similares.

A curto prazo, no entanto, elas podem ser as que concedem benefícios, direta e indiretamente, às crianças, na forma de serviços, como casa, comida, educação, saúde e mesmo treinamento vocacional e, por último, outras formas de cuidado terapêutico.<sup>32</sup>

Com relação às características repressivas, elas são assim chamadas porque excluem as crianças de suas famílias e do ambiente da ação de bem-estar em questão.

Gostaríamos de sugerir aqui que a ligação que existe é a de polícia e juízes, que podem ser considerados canais de absorção de demandas populares, porque é a elas que a população apela em seus momentos de maior necessidade, freqüentemente não tendo outros canais de expressão.

As famílias podem levar suas crianças para os juízes porque não podem cuidar delas (especialmente no caso das mães solteiras ou das famílias em que ambos os pais trabalham e a mãe é empregada doméstica). Os pais levam os filhos para lá quando estão correndo perigo de violência de outros membros da comunidade, como guardas de segurança ou grupos paramilitares, ou apenas quando não há comida suficiente. De acordo com o Código de Menores de 1979, o juiz tinha o poder de recomendar que a criança em situação de risco fosse enviada para o internato próprio para tais crianças, especialmente a Funabem, isto é, seu Centro Experimental, ou para a Febem de cada estado.

No caso de agências privadas, uma dimensão posterior deve ser considerada. A grande maioria das instituições religiosas tem experimentado modificações ao longo do tempo: em primeiro lugar, porque congregações têm tendido a se organizar em associações, que dão a elas maior poder de negociação (principalmente com respeito às Febem). Em segundo lugar, as mudanças têm ocorrido porque a estrutura de certas instituições tem sido modificada, como resultado de mudanças em suas características religiosas ou por causa das características de sua relação com o CBIA (Funabem) ou mesmo com a população como um todo.

---

<sup>32</sup> Código de Menores, 1980; Estatuto da Criança, 1990.

Organizações privadas têm tido que se organizar a fim de satisfazer certos critérios para obter dinheiro público. Vale a pena notar que o registro/licenciamento ou registro de uma ONG por uma organização pública (federal, estatal ou municipal) requer um conjunto claro de “formalidades” a serem cumpridas. O financiamento de projetos (via um contrato entre o governo federal e uma ONG) requer uma ampla avaliação de atividades da ONG, que deve ter uma estrutura organizacional e administrativa adequada. A ONG também tem de equacionar instalações, equipamentos, material de consumo e permanente, investimento e custos de pessoal. As entidades são compelidas a sobrepular a supervisão inscrevendo-se em campo técnico-científico do planejamento, o qual supõe, portanto, profissionalização.<sup>33</sup>

Essas mudanças também transformaram muitas das agências privadas em canais de expressão das demandas populares.

Todas essas agências, no entanto, contêm uma combinação dos interesses e aspirações “populares” e “burgueses”, isto é, tais instituições têm um caráter híbrido, mesmo aquelas que representam principalmente ou mais abertamente os interesses burgueses.

## Referências bibliográficas

Altenstetter, C. & Haywood, S.C. (ed.). *Comparative health policy and the new right — from rhetoric to reality*. Macmillan, 1991.

Alves da Silva, A. As relações entre as ONG e os serviços de assistência social. In: *Novas fronteiras entre o público e o privado: o papel das ONG nos anos 90*. Unicamp, CBIA, 1991.

Braga, J. C. *A questão da saúde no Brasil*. Unicamp, 1979 (Tese de doutorado).

Basílio, L. C. *O menor e a ideologia de segurança nacional*. Belo Horizonte, Vega/Novo Espaço, 1985.

Buci-Glucksmann, C. *Gramsci and the State*. London, Lawrence and Wishart, 1980.

Cammack, Paul A. *Coronelismo and national policy in Brazil*. Institute of Latin American Studies, University of Glasgow, 1981. (Occasional Papers, 33.)

Diniz, E. & Boschi, R. R. *Empresariado nacional e Estado no Brasil, 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

Diniz, E. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Paz e Terra, 1982.

Draibe, Sonia M. (coord.) *A research programme on new paradigm of the policy of children/youth in Brazil*. Unicamp/CBIA, 1991.

Fausto, B. Conflito social na República Oligárquica — a greve de 1917. *Estudos Cebrap*, n. 10, 1976. *Trabalho urbano e conflito social*. São Paulo, Difel, 1974.

Fernandes, F. *Reflection on the Brazilian counter revolution — essays*. New York, Armonk, 1981.

Fiori, J.L. Transição terminada: crise superada. *Novos Estudos Cebrap*, n. 28, out. 1991.

Fleury, S. M. Teixeira. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. In: *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo, Cortez, 1991.

---

<sup>33</sup> Alves da Silva, A. Op. cit.

———. Health policies in the conservative transition to democracy in Brazil. In: *Comparative health policy and the new right — from rhetoric to reality*. Ed. by C. Altenstetter and S.C. Haywood, MacMillan, 1991.

Foucault, M. *The archeology of knowledge*. Tavistock, 1972.

Gomes, A. M. de Castro. *Burguesia e trabalho. Política e legislação social no Brasil, 1917-1937*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

Gonçalves, J. M. Fleury Teixeira. *The role of techniques in welfare policy — a case study on Brazilian reality — 1981*. Swansea, CDS, 1984. mimeog.

Gramsci, A. *Selections from prison notebooks*. London, Lawrence and Wishart, 1971.

Landim, L. (org.) *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto de Estudos da Religião, 1988.

Lcal, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Alfa Ômega, 1975.

Leopoldi, M. A. P. *Industrial associations and politics in contemporary Brazil*. Oxford, 1984.

Martins, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil após 64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Oliveira Neto, V. *As ONG e o fundo público. Novas fronteiras entre o público e o privado: o papel das ONG nos anos 90*. Unicamp, CBIA, 1991.

Olsen, M. J. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. New York, Schocken Books, 1968.

Pereira, L. C. Bresser. *A crise da Nova República*, 1988.

Toye, J. *World Bank policy. Conditioned loans: how work in Ghana in the 1980's*. Sussex, ILS, 1984-90.