

ENTIDADES RELIGIOSAS E POLÍTICA DE ATENDIMENTO A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: REFLEXÕES SOBRE OS DESAFIOS DE EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE¹

Mirella Loterio Siqueira*

RESUMO

Este artigo aborda a participação das entidades religiosas na política pública destinada a crianças e adolescentes, no período posterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir de uma experiência em Juiz de Fora. Objetiva compreender os desafios que se colocam na atualidade para efetivação do Estatuto num contexto de revalorização da atuação religiosa no espaço público e de permanência da tradição conservadora do assistencialismo, do paternalismo e do clientelismo como mecanismos para o enfrentamento da questão social.

Palavras-chaves: entidades religiosas, política de atendimento para a infância e a adolescência, Estatuto da Criança e do Adolescente

INTRODUÇÃO

Os anos 90 configuraram no Brasil uma nova experiência em relação às políticas sociais consideradas direito do cidadão e dever do Estado. A Constituição Federal de 1988 abriu caminho para essas transformações, com o desenho de uma ordem social baseada na primazia da atuação do Estado na implementação das políticas, reforçando a sua efetivação como direito de cidadania e estabelecendo a descentralização político-administrativa e a participação popular como diretrizes democráticas de atuação.

Posteriormente, leis específicas referentes às políticas sociais foram implementadas corroborando com as diretrizes da Constituição e estabelecendo mecanismos de efetivação das mesmas. Na área da infância e adolescência destaca-se a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – que se tornou um marco na área.

A origem do atendimento à crianças e adolescentes no Brasil provém da intervenção de instituições religiosas, desde o século XVI. Entretanto, a atual participação dessas entidades na prestação de serviços sociais deve reforçar ainda mais a responsabilidade

* Mestre em Serviço Social.

do Estado, em suas três instâncias, no cumprimento de seu papel de implementação da Política conforme preconizada no ECA, assim como na garantia do apoio técnico e financeiro necessário às ações realizadas pela sociedade civil.

É neste contexto, de gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil, que se insere nossa reflexão. Tendo como objeto as entidades religiosas de atendimento, busca-se contribuir, através da preocupação com a natureza, objetivos e resultado da participação destas entidades na política de atendimento à infância e adolescência, para compreensão dos desafios de efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir de uma experiência em Juiz de Fora.

Nossa inquietação inicial derivou da constatação da presença significativa de entidades religiosas atuantes com o segmento infanto-juvenil no município² e da inexistência do registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora – CMDCA/JF de 45% delas³. Tal fato nos levou a questionar a efetividade da Política Pública destinada à crianças e adolescentes haja vista o não cumprimento inicial ao funcionamento das entidades⁴. Sendo este nosso ponto de partida, outros questionamentos foram levantados:

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

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

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

4 – Qual a relação dessas entidades com o Poder Público Municipal? De que forma as entidades são acionadas pelo Poder Público para execução da política? Quais as

parcerias e convênios realizados? De que forma são acompanhadas, monitoradas e avaliadas? Sobrepõem ao papel do Estado numa conjuntura de desresponsabilização do mesmo?

O impasse, contudo, parece ser mais grave, pois, na contramão desse processo que fortaleceu as políticas sociais como dever do Estado e direito do cidadão, ocorreu o ajuste neoliberal no país, abrindo espaço ao retorno da filantropia em substituição à atuação do Estado.

Soma-se a esse aspecto conjuntural a herança de uma cultura política em nosso país que privilegiou e conformou relações patrimonialistas, clientelistas, de tutela e favor entre o Estado e a sociedade civil, tão presentes nas práticas e concepções das políticas sociais, conflitando com uma cultura política baseada no direito, na cidadania e nas relações democráticas.

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

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

POLÍTICA DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL E A INTERFACE COM O SETOR FILANTRÓPICO

A filantropia⁵ marcou a atuação privada no campo das políticas sociais voltadas à criança e ao adolescente no país. Tradicionalmente este campo foi dominado pela Igreja Católica, que por intermédio das congregações religiosas originou o quadro de organizações sociais no país em meios do século XVI e conformou os espaços de atuação na área até a metade do século XIX⁶. A Santa Casa de Misericórdia “foi o exemplo expressivo da ação social das ordens religiosas, sendo o atendimento predominante nesse período” (MESTRINER, 2005, p.41) e constituiu-se em um “modelo abrangente de intervenção social

que teve na caridade cristã, seu operador de legitimação, mas cuja estruturação e âmbito de ação extrapolou em muito os limites de uma perspectiva religiosa ou assistencial” (QUIROGA, 2001, p.46).

A partir de 1930 inicia-se uma atuação efetiva do Estado brasileiro nas políticas sociais, num período de politização da questão social no país. Entretanto, o maior investimento ocorreu nas áreas da previdência, saúde, e educação, permanecendo a área assistencial⁷ relegada pelo Estado. Conforme indicam Landim (1993) e Mestriner (2005), esta situação evidenciou o pacto costurado pelo Estado com igrejas e outras organizações da sociedade civil⁸, “na medida em que permaneceram mecanismos facilitadores do acesso ao fundo público de organizações privadas, por meio da regulamentação do instrumento de utilidade pública” (RAICHELIS, 2005, p.236).

A intervenção do Estado nas políticas sociais não eliminou o papel do setor privado nesta área, ao contrário, através da criação de mecanismos de coordenação e fiscalização da filantropia⁹, que perduram nos dias atuais, o Estado reservou um papel importante às entidades sem fins lucrativos no campo das políticas públicas, principalmente na área assistencial (MESTRINER, 2005). Desta forma, conformou-se a particularidade dada pelo Estado ao campo sócio-assistencial brasileiro: política relegada ao setor privado, com ênfase na atuação de instituições religiosas e realizada através de investimento público.

Em relação às políticas destinadas a crianças e adolescentes, prevaleceu a Política de Menorização (RIZZINI, 1997) estabelecida no período republicano, que voltada à criança pobre, juridicamente chamada menor, conjugava assistência e repressão. O Código de Menores, instituído em 1927, foi o marco desta política regulamentando as ações dirigidas ao público infanto-juvenil até os anos 90. O Serviço de Assistência ao Menor – SAM, o Departamento Nacional da Criança – DNCr¹⁰, a Legião Brasileira de Assistência – LBA – e a FEBEM foram órgãos componentes desta estrutura cujas atuações reforçaram práticas que conformam a cultura política brasileira e determinam os padrões de relação entre o Estado e a sociedade civil em nosso país: patrimonialismo, clientelismo, benesse, tutela e favor, primeiro-damismo, e autoritarismo do Estado¹¹.

Os anos 80 e 90 representaram um divisor de águas na área social no Brasil posto que o processo de redemocratização do país desempenhou um importante papel na formatação legal dos direitos sociais no Brasil, constituindo-se numa tentativa de construção da esfera

pública. Como fruto deste processo, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a defesa da democracia com propostas de descentralização político-administrativa, autonomia municipal e participação popular na formulação e no controle da gestão das políticas públicas, nos quais se destacam os Conselhos. Estes são importantes canais para a viabilização de uma perspectiva publicista e a produção de uma nova cultura política, embora não sejam suficientes para a garantia da gestão das políticas sociais como públicas (RAICHELIS, 2005).

Na área da infância e adolescência várias iniciativas da sociedade civil e de movimentos de âmbito nacional se articularam na defesa de um sistema universal dos direitos e exerceram forte pressão sobre os resultados da Constituição de 1988. A partir de então crianças e adolescentes foram considerados sujeitos de direitos, logo, cidadãos, com absoluta prioridade no atendimento sendo dever da família, do Estado e da sociedade a garantia de concretização de seus direitos.

Os dispositivos assegurados na Constituição foram regulamentados como Doutrina de Proteção Integral às crianças e aos adolescentes, que em oposição à Doutrina da Situação Irregular do antigo Código de Menores, constitui-se na base do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal 8.069, promulgada em 13 de Julho de 1990.

O ECA introduziu um importante conjunto de mudanças na política de atendimento à infância e a adolescência o Estatuto da Criança e do Adolescente, com destaque para a criação dos Conselhos tutelares e de direito.

A instalação dos Conselhos de Direitos assume um papel fundamental para a garantia do cumprimento dos direitos assegurados no Estatuto, pois são canais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, cabendo-lhes a coordenação, articulação e controle das ações procedentes dos serviços públicos e da iniciativa privada. Se considerarmos o atendimento nesta área, historicamente associado à filantropia, este espaço assume uma grande importância.

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

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

destinados a crianças e adolescentes demonstrando que as entidades não-governamentais são atores relevantes na implementação das políticas de proteção especial à infância e à adolescência.

Contudo, as novas práticas desenhadas na Constituição Federal não representaram a anulação das velhas práticas no campo das políticas sociais, pois, a própria Constituição reafirmou vantagens a filantropia, por meio de uma relação cartorial do Estado com as instituições, em que os certificados de utilidade pública e de fins filantrópicos funcionam como passaportes para acúmulo de vantagens (MESTRINER, 2005).

Além disso, na contramão do movimento de implantação da Constituição e suas leis complementares ocorreu o ajuste neoliberal no país com a proposta de desmonte do Estado e, portanto, de reforço do caráter privado das políticas sociais.

Este processo, além de redefinir o lugar do Estado na condução das políticas públicas e as relações entre o Estado e a sociedade, implicou em maiores oportunidades de ação social à margem da ação estatal recolocando na agenda a relevância das ações filantrópicas, revalorizando a atuação religiosa no campo das políticas sociais, estimulando, inclusive, o seu crescimento (BURITY, 2000).

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

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

Com esta “nova velha” lógica as políticas públicas para a criança e o adolescente instituídas nos anos 90, ao mesmo tempo em que se propõem promover proteção como um

direito de cidadania, criando condições legais de efetivação de políticas sociais, abrem espaço para o ressurgimento e valorização de organizações voltadas para a filantropia com práticas e valores tradicionais numa complexa tensão entre o quadro legal e a realidade cotidiana das práticas sociais¹².

A PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES RELIGIOSAS NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM JUIZ DE FORA¹³

O primeiro registro de atendimento a crianças e adolescentes em Juiz de Fora data de 1855, com a criação da Santa Casa de Misericórdia, embora o atendimento não fosse restrito a esse público.

Mais tarde, registram-se também iniciativas de outros grupos religiosos tais como os protestantes e espíritas. Em 1984 foi instalada na Igreja Metodista Central uma Comissão de Ação Social que oferecia assistência alimentar, material (distribuição de roupas, calçados, cobertores, material escolar e medicamentos), e serviço médico sem restrição de idade para o atendimento. Em 1890, destaca-se a criação do Instituto *Granbery* também da Igreja Metodista.

A presença da religião espírita no atendimento com crianças e adolescentes, iniciou-se no ano de 1901, através da criação do Centro Espírita União, Humildade e Caridade que além de assistência alimentar, material, serviço dentário e médico, assistência habitacional e pagamento de conta de energia, oferecia serviço de albergue a menores desde que “acompanhado por um responsável ou com licença da polícia” (SILVEIRA, 1968). Em 1903, foi criado o Albergue dos pobres com o objetivo de amparo à viúvas; em 1919 o Abrigo João de Freitas para velhos desamparados e viúvas com filhos pequenos e em 1921 criou-se a Escola Primária João Lustosa destinada a crianças pobres.

A atuação destas religiões em atividades sócio-assistenciais representou uma atuação para além da simples caridade, posto que foi imprescindível para a penetração, legitimidade e visibilidade na sociedade juiz-forana¹⁴.

Até 1930, as ações dirigidas ao público infanto-juvenil no município eram exclusivamente de caráter privado e com ênfase na atuação de instituições religiosas. As ações centravam-se nas atividades assistenciais e educacionais.

A partir deste momento inicia-se o investimento estatal na área, embora sua presença mais ativa ocorresse no período ditatorial, tendo na FEBEM a sua marca de atuação. Notam-se algumas tentativas esparsas na área de saúde, através dos Postos de Assistência Médica e Dentária da Divisão de Saúde e Assistência da Prefeitura. Em alguns postos eram disponibilizados assistência alimentar a lactentes e serviço de enfermagem, além dos serviços médicos e dentários, básicos a todas as unidades.

Prevaleceu, entretanto, a atuação filantrópica¹⁵ com incentivo estatal. O mecanismo de subsidiariedade foi enfatizado por meio da LBA, do Departamento Social do Menor¹⁶ e da FEBEM. No seu conjunto, a política destinada à infância e adolescência combinou assistência (oferecida pela sociedade civil) e repressão (do Estado). Assim, pode-se afirmar que em Juiz de Fora esta política evidencia o cenário nacional onde as organizações da filantropia tradicional, principalmente as confessionais, são enfatizadas pelo Estado, através de parcerias e convênios, no enfrentamento da questão social.

A partir dos anos 80, em virtude da conjuntura de redemocratização do país e de mobilização da sociedade civil, diversos encontros foram realizados em Juiz de Fora na tentativa de formulação de diretrizes básicas para uma Política de Bem-Estar Social em contraposição as práticas da FEBEM.

Em 1985 foi criado pelo Poder Público a Associação Comunitária de Apoio Comunitário – AMAC, órgão executor da política de assistência social no município que marcou a atenção à infância e adolescência. Contudo, a relação desta instituição com o Poder Público local, tem reforçado práticas características da cultura política conservadora do nosso país¹⁷.

A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente na cidade, nos anos 90, trouxe mudanças significativas à política destinada ao público infanto-juvenil, através da criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 1992, dos Conselhos Tutelares, em 1995, e da realização das Conferências. A partir de então, novas demandas foram colocadas aos órgãos formuladores, executores e fiscalizadores da política de atendimento, exigindo um esforço de reordenamento dos mesmos e de sensibilização não somente destes órgãos, mas de toda sociedade, quanto à novas diretrizes demarcadas pelo ECA.

Neste contexto significativo para a política da infância e adolescência no município que se inseriu a pesquisa empírica que embasou a dissertação. A análise da participação das entidades religiosas de atendimento na política destinada a crianças e adolescentes em Juiz de Fora exigiu-nos um esforço de compreensão do lugar social que estas entidades ocupam nesta política, da relação que estabelecem com o Poder Público e com o CMDCA/JF e também da sua contribuição ao campo dos direitos e da cidadania¹⁸.

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

Para tanto, foram realizadas entrevistas com dirigentes das entidades de atendimento¹⁹, com conselheiros de direito²⁰ e com a coordenadora da Equipe de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Política Social, órgão responsável pelo monitoramento das entidades registradas no CMDCA/JF²¹. Também foi utilizada a observação participante no Conselho de Direito num período de quatro meses, buscando apreender a dinâmica de funcionamento do mesmo e o jogo de correlação de forças nesse espaço, que supúnhamos ter um peso significativo nas discussões e encaminhamentos à política, além do levantamento e análise documental referente à política municipal de atendimento a infância e adolescência em Juiz de Fora, às entidades de atendimento e ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A pesquisa com os dirigentes das entidades dividiu-se em dois momentos: o primeiro buscou verificar a adequação das entidades aos critérios e indicadores de qualidade da política de atendimento à infância e adolescência estabelecidos pelo CMDCA/JF²²; num segundo momento buscou-se apreender a motivação, os objetivos e os valores das entidades com o intuito de perceber a influência do ideário religioso nas atividades desenvolvidas e também a percepção das entidades quanto ao Estatuto, ao CMDCA/JF e à Política pública para a infância e adolescência em Juiz de Fora, além das relações estabelecidas com estes atores.

A pesquisa empírica relacionada aos critérios e indicadores de qualidade da Política estruturou-se em dois eixos: 1- Critérios Gerais e 2- Critérios específicos por regime de atendimento. A partir da organização e análise dos dados foi possível observar que as entidades apresentaram uma participação insatisfatória²³ na política de atendimento à criança e ao adolescente, haja vista o não cumprimento dos critérios e indicadores de qualidade desta política.

Verificamos que, em sua maioria, as entidades não dispunham de uma equipe interdisciplinar necessária ao atendimento de qualidade e nas entidades que a possuíam, em alguns casos os vínculos de trabalho eram frágeis comprometendo a qualidade do serviço.

A utilização do trabalho voluntário pelas entidades foi significativa. Em alguns casos, este tipo de trabalho sustentou-se no ideário religioso da entidade, posto que a ação caritativa, inerente ao corpo doutrinário, apresentou-se como motivação dos voluntários. Em grande parte dos casos, a dificuldade financeira da instituição e conseqüente incapacidade de contratação de pessoal, colocaram-se como justificativa para a utilização do voluntariado.

Verificamos que as atividades desenvolvidas para o segmento familiar eram pontuais, assistencialistas e numa lógica de extensão do trabalho da igreja. No regime de Apoio Sócio-educativo verificamos que, além do não cumprimento dos quesitos avaliados, as ações desenvolvidas nos Programas de iniciação, formação profissional ou colocação no mercado de trabalho, em sua maioria, eram descontínuas, com oferecimento de cursos e oficinas que não se apresentavam na perspectiva de profissionalização. Sendo assim, tais ações distanciavam-se de uma perspectiva cidadã.

Em relação aos recursos das entidades, a grande parte das suas receitas derivou de doações dos próprios membros. Entretanto, outras ações foram acionadas, tais como realização de eventos, locação de imóveis e também convênios e parcerias com ONGs e com o poder público federal e local, através da SPS e da AMAC.

A parceria com o poder público local através da AMAC ocorre mediante a cessão de profissionais, recebimento de doações em alimentos, parcerias em assessoria nutricional e doações em cesta básica²⁴. Das entidades pesquisadas, 28% (4) possuem este tipo de parceria. Importante registrar que a entidade que desenvolve o programa de cesta básica, quando solicitou a inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social, foi visitada pela Equipe de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Política Social, que verificou um trabalho

pautado na caridade²⁵. Ainda assim esta entidade continua sendo acionada pelo Poder Público local para execução do programa. A entidade que possui parceria através de recebimento de alimentos a conseguiu através de relações de vínculo pessoal e clientela com pessoas atuantes na Prefeitura. Deste modo, pudemos constatar que o estabelecimento destes convênios e parcerias reforçou práticas clientelistas e de desresponsabilização da Prefeitura quanto à execução da política social, nos moldes de descentralização de tipo neoliberal, posto que inexistiu a contrapartida do controle social da entidade parceira.

Em relação à participação das entidades no espaço do controle social da política de atendimento, percebemos um descrédito das entidades quanto à atuação do CMDCA/JF e um desconhecimento deste espaço. Observamos também que a maioria das entidades estabelece uma relação formal-utilitária com o Conselho de Direito: formal no cumprimento do registro da instituição para realização de parcerias que exigem este registro, e utilitária, posto que concebem o Conselho como fonte de acesso ao recurso público, o que de fato também é, mas não representa sua função primordial. Das entidades registradas no CMDCA/JF apenas 1 participa da composição do Conselho com a representação do seu dirigente atuando como conselheiro de direito e outras 2 entidades participam com frequência das reuniões plenárias, embora não tenham assento na composição do Conselho. Constatamos então, que a participação das entidades no CMDCA/JF não se concretiza em participação política.

Como já previa nossa amostra, das entidades pesquisadas, 43% (6) não possuem o registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. No entanto, a ausência de registro não impede que elas sejam acionadas para encaminhamentos, atendimentos e realização de parcerias com a Prefeitura compondo, desta maneira, uma “rede não oficial” de atendimento. Além disso, estas entidades não são acompanhadas/monitoradas pelos órgãos competentes²⁶. Deste modo, constata-se uma fragilidade no controle social da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora.

A relação das entidades com o Estatuto da Criança e do Adolescente também foi uma dado surpreendente e preocupante. Apenas 50% das entidades o conhecem e o adotam nas ações desenvolvidas, o que constata que entidades registradas no CMDCA/JF também não conhecem o ECA. Deste modo, podemos afirmar que o registro das entidades no Conselho de Direito não é garantia da implementação e efetivação do Estatuto.

No que diz respeito ao desenvolvimento de atividades religiosas voltadas ao público infanto-juvenil, os dirigentes das entidades apresentaram um discurso de respeito às religiões dos usuários através de atividades que poderiam ser realizadas por todos, independentes da crença professada por eles. Entretanto, pudemos verificar, no decorrer das entrevistas, práticas diferentes do discurso, tais como o controle do usuário sobre a atividade prestada, atitudes proselitistas, e desenvolvimento de rituais muito particulares ao universo das religiões nas quais as entidades vinculam-se.

Através da investigação dos motivos, valores e objetivos das entidades no atendimento ao público infanto-juvenil procuramos averiguar se o ideário religioso mantinha relação com as inadequações apresentadas. Verificamos que esta relação é pertinente, pois, as entidades que apresentaram índices insatisfatórios foram as que, em suas respostas, afirmaram ter o ideário religioso como motivação para o atendimento, a ajuda como objetivo da instituição (neste caso com um sentido proselitista), e valores cristãos, caritativos e morais como orientadores das ações da entidade. Valores estes que reforçam a lógica filantrópica, contrária à perspectiva da cidadania.

Observamos também que as entidades que se desprenderam mais do ideário religioso, ou seja, que investiram na profissionalização dos funcionários, que possuíam uma estrutura organizacional mais definida (coordenação, equipe técnica, demais funcionários), e cujos membros tinham uma militância política, foram as que melhor se apresentaram diante do cumprimento das diretrizes da política, corroborando assim para uma atuação baseada na lógica do direito. Esse “desprendimento” não impediu, entretanto, que atividades religiosas continuassem a serem oferecidas pelas instituições.

A pesquisa desenvolvida com os conselheiros de direito confirmou as questões levantadas com as entidades religiosas.

Verificamos que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora ainda não se apresenta como o espaço articulador da política de atendimento à infância e adolescência no município, principalmente pela relação desarticulada com os órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente²⁷ e pela dificuldade de reconhecimento, respeito e valorização pelos órgãos públicos. Foi ressaltado, por exemplo, que em outras instâncias não é exigido à entidade que ela possua o registro no Conselho de Direito, de forma a fortalecer as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Quando abordamos as questões referentes às irregularidades das entidades religiosas, tal como a ausência de registro e o desconhecimento do Estatuto, as respostas dos conselheiros foram unânimes. Os entrevistados destacaram a logística e a infra-estrutura do CMDCA/JF como obstáculos para a realização de um trabalho mais direto com as entidades.

Os entrevistados destacaram também que é preciso um maior investimento do Poder Público na questão da infra-estrutura do Conselho de Direito, principalmente em relação à assessoria técnica. Neste caso, a presença de profissionais da área fixos no Conselho facilitaria o trabalho das comissões internas tendo em vista a rotatividade de conselheiros inerente ao processo de eleição dos mesmos.

Ressaltaram como estratégia de enfrentamento as irregularidades das entidades a realização de uma capacitação, prevista no Plano de Ação do Conselho. Entretanto, observamos que esta ação está direcionada a capacitação das entidades quanto à elaboração de projetos para o acesso ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aliás, verificamos que o CMDCA/JF utiliza-se do FUMECAD como mecanismo de obtenção de legitimidade com as entidades, o que reforça a concepção que estas possuem do Conselho.

CONCLUSÃO

É indiscutível o significado do Estatuto da Criança e do Adolescente para a área da infância e adolescência em nosso país. Entretanto, 17 anos de existência do ECA ainda não foram suficientes para sua efetiva incorporação e concretização na sociedade brasileira.

Os desafios apresentados na experiência de Juiz de Fora, certamente, são retratos da realidade experienciada cotidianamente nos diversos municípios em nosso país.

A política de atendimento a infância e adolescência ainda enfrenta dificuldades para sua implementação. Talvez a maior delas seja o exercício de diálogo entre os órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que conseqüentemente dificulta o acompanhamento, a fiscalização e a própria execução da política.

O enfrentamento das irregularidades das entidades religiosas (e não somente elas) extrapola o esforço de atuação do Conselho de Direito, pois esbarra na cultura política brasileira que sempre valorizou a atuação privada sem a contrapartida de critérios públicos, e

é reforçado pela conjuntura neoliberal, que as coloca em evidência, e pela cultura religiosa das próprias entidades.

Embora as dificuldades apresentadas envolvam mudança de paradigma de cultura, a fórmula está dada e arregaçar as mangas é preciso pra fazer valer os direitos de nossas crianças e adolescentes. A implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente é um exercício em construção, pois como destaca VIERA (2004, p.61), “na realidade, não existe direito sem sua realização e sem suas mediações. Do contrário, os direitos e a política social continuarão presa da letra da lei irrealizada”.

ABSTRACT

This article discusses the participation of religious organizations in the public policy for children and adolescents in the period after the creation of the Statute of the Child and Adolescent and from an experience in the city of Juiz de Fora. It is about understanding the challenges currently faced to implement the Statute, given the place the religious organizations have been occupying in the public space and the permanence of the conservative traditions of welfarism, paternalism and patronage as mechanisms for confronting the social issue.

Keywords: religious organizations, assistance policy for children and adolescents, Statute of the Child and Adolescent

Notas:

¹ As reflexões apresentadas neste artigo representam uma síntese da Dissertação de Mestrado intitulada “Filantropia ou cidadania: um estudo da participação de entidades religiosas de atendimento na política para a infância e a adolescência em Juiz de Fora pós anos 90”, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, em novembro de 2007, sob a orientação da professora Dr^a. Carina Berta Moljo.

² Segundo os dados pesquisados existem em Juiz de Fora 120 entidades de atendimento que prestam serviços para crianças e adolescentes. Destas, 39% (47) são religiosas. É também perceptível um aumento das entidades de atendimento no município após a regulamentação do ECA, em 1990. Considerando as entidades registradas no CMDCA/JF, percebe-se um crescimento de 40% de entidades religiosas atuantes na política para a infância e adolescência após este período. Se tomarmos como referência os anos 80 – marcados pela mobilização em prol do Estatuto no município – o crescimento de entidades religiosas é ainda maior, chegando a 75%.

³ Pesquisa realizada em dezembro de 2005 e fevereiro de 2006 nas pastas de registro das entidades no CMDCA/JF e no Guia de Instituições e Serviços de Atendimento à Criança e ao Adolescente de Juiz de Fora realizado pela AMAC e Prefeitura de Juiz de Fora no ano de 2005.

⁴ Conforme o artigo 91 do ECA as entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁵ Consideramos filantropia a ação de doação, de dinheiro, bens e/ou tempo, em favor de instituições ou pessoas com vistas ao bem comum. Neste campo, inserem-se diversas instituições dentre as quais as confessionais. Deste modo, a filantropia congrega e extrapola a ação meramente religiosa. A caridade por sua vez refere-se a um valor, sentimento (de compaixão) de ordem religiosa. Optou-se por usar a discussão sobre a filantropia para

demarcar a ação privada no campo das políticas sociais voltadas à infância e adolescência, tendo em vista que este setor predominou no atendimento ao público infanto-juvenil.

⁶ Registram-se também, neste intervalo de tempo, iniciativas na prestação de serviços sociais de Igrejas Protestantes, em desenvolvimento no país, e de grupos menos visíveis como Espíritas e Afro-brasileiros (LANDIM, 1993).

⁷ Importante sinalizar que a análise do atendimento à infância e a adolescência pretendida aqui, está intimamente ligada à análise da política de assistência social. Afinal, a área assistencial sempre se propôs a atender setores mais vulneráveis, nos quais crianças, adolescentes e suas famílias constituem-se públicos-alvos.

⁸ Apesar da separação *strictu sensu* entre Igreja Católica e Estado ocasionada pela instauração da República, ambos mantiveram um pacto onde a igreja “reivindicando-se a religião da nação, buscou articular um arranjo como o Estado em que este lhe concedesse o controle dos aparatos mantenedores de sua hegemonia na sociedade - área de educação e assistência social - exercida desde a época colonial” (CAMURÇA, 2001, p.135).

⁹ Aqui falamos das diversas formas criadas pelo Estado para beneficiar as instituições filantrópicas: criação de organismos e instituições cuja função primordial era o repasse de verbas as entidades filantrópicas (na área da infância, por exemplo, destacam-se o SAM, a LBA e a FUNABEM); e criação de leis que facilitavam convênios e parcerias público-privado. Neste caso, citamos a Constituição Federal de 1934 que permitiu ao Estado o financiamento de escolas da Igreja, seminários, hospitais, e outras atividades de instituições designadas como legalmente de “interesse coletivo” (CAMURÇA, 2001, p.136); a Constituição Federal de 1946 que garantiu benefícios fiscais às instituições; e o decreto obrigatório de registro geral das instituições no CNSS, em 1951, permitindo a certificação do caráter de “fins filantrópicos”, instrumento importante no acesso ao fundo público (MESTRINER, 2005).

¹⁰ O DNCr era um órgão federal subordinado ao ministério da Educação e da Saúde com o objetivo de coordenar atividades relativas à política de proteção à maternidade, infância e adolescência. Para tanto, devia estudar e divulgar o problema social desse público e conceder auxílios e subvenções a instituições privadas, bem como fiscalizá-las.

¹¹ A LBA, por exemplo, criada pela esposa do presidente Getúlio Vargas, em 1942, instituiu o primeiro-damismo, um dos elementos da cultura política brasileira.

¹² Sobre a contradição das políticas sociais nos anos 90 consultar Mota (2000); Soares (2000); Momtanö (2003); Behring e Boschetti (2007).

¹³ As informações contidas neste tópico sintetizam os principais resultados obtidos na pesquisa empírica que embasou a dissertação de mestrado, constituindo-se assim, em seu terceiro capítulo.

¹⁴ A inserção das religiões católica, espírita e protestante na cidade relacionou-se com o contexto sócio-político vivenciado por estas no mundo, no país e principalmente na cidade. O catolicismo, por exemplo, esteve imbricado ao surgimento da cidade, na devoção a Santo Antônio. No período de surgimento de outras religiões na cidade, o investimento em obras educacionais e assistenciais foi um recurso importante utilizado pela Igreja Católica para manutenção de sua hegemonia (PEREIRA, 2003). Foi através da prática caritativa que o protestantismo, no caso o movimento metodista, e o espiritismo, se inseriram na cidade na busca de legitimidade, estabelecendo, inclusive um ambiente de competição religiosa com a Igreja Católica, até então hegemônica na cidade (CAMURÇA, 2001). Para um aprofundamento do tema ver TAVARES e CAMURÇA (2003).

¹⁵ Das 416 instituições existentes na cidade em 1968, (incluindo obras sociais e assistenciais, serviços de saúde, educação, culturais, jurídico-sociais, previdência, casas recolhimento, cooperativas, sindicatos e SPMs) 62,3% eram privadas. Em relação aos serviços públicos, 75,2% relacionavam-se a atividades educacionais. (SILVEIRA, 1968).

¹⁶ O Departamento Social do Menor, criado em todo o Estado de Minas Gerais no ano de 1957, era um órgão diretamente subordinado à Secretaria do Interior cuja finalidade era “coordenar, organizar, dirigir e executar a assistência e proteção aos menores transviados e abandonados, material e moralmente, visando sua integração na vida social” (SILVA, 1963, p.1). Seu chefe era nomeado pelo governador do Estado e o Departamento era composto por um órgão técnico que dispunha dos serviços médicos, educacionais e sociais.

¹⁷ Diferentemente das prefeituras brasileiras de médio e grande porte, a política de Assistência Social em Juiz de Fora não está alocada numa secretaria específica responsável por sua gestão, financiamento, monitoramento e avaliação. É a AMAC, Associação Municipal de Apoio Comunitário, responsável pela execução da política de assistência social desenvolvida em Juiz de Fora. Embora não vinculada diretamente à administração municipal, na prática ela se caracteriza como um órgão de governo, inclusive financiada com recursos públicos e seu superintendente (cargo máximo no organograma da instituição) indicado diretamente pelo prefeito (na época de

realização da pesquisa era ocupado pela primeira-dama). A associação executa projetos e programas de âmbito federal e estadual, estabelecendo inclusive convênios e parcerias com outras entidades da sociedade civil para a execução dos mesmos. Fica sob responsabilidade da administração direta, através da Secretaria de Política Social – SPS, a promoção, implantação, e manutenção da política de Assistência Social por meio de financiamento. É importante destacar que o que se coloca em discussão não é a qualidade e eficiência dos serviços disponibilizados pela AMAC, haja vista que a associação dispõe de boa estrutura organizacional, uma rede ampla de serviços, grande quadro de profissionais, sendo inclusive o grande empregador de assistentes sociais no município. O que está posto é a utilização patrimonialista dessa estrutura, pelo poder executivo, como espaço de realização da política sócio-assistencial.

¹⁸ Consideramos o princípio da primazia do Estado na condução de políticas públicas, sem, no entanto, excluir a participação da sociedade civil na sua formulação, controle e execução, desde que com critérios (públicos) que norteiem esta relação e estabeleçam os papéis definidos a cada um deles.

¹⁹ Nossa amostra foi composta de 30% das entidades religiosas de atendimento, ou seja, 14 entidades, conforme os seguintes critérios: entidades registradas e não registradas no CMDCA/JF, e entidades pertencentes a vinculações religiosas diversas de modo que abarcássemos todos os credos religiosos.

²⁰ Foram entrevistados 3 conselheiros de direito, dentre eles o presidente do Conselho, considerando o papel político desempenhado por este conselheiro como representante deste espaço.

²¹ A Equipe de Monitoramento e Avaliação – EMA, está alocada no Setor de Monitoramento, Avaliação e Convênios – SEMAC, da SPS. Cabe ao SEMAC monitorar e avaliar as instituições inscritas no CMAS e no CMDCA, através de levantamento dos aspectos físicos, humanos, administrativos e atendimento aos usuários, assim como realizar a emissão de pareceres técnicos das visitas a essas entidades para celebração de convênios. Cabe a EMA a realização das visitas efetuadas às instituições.

²² Importante salientar que não utilizamos todos os critérios e indicadores de qualidade da política de atendimento à infância e adolescência em Juiz de Fora. Elencamos aqueles que mantinham referência com as indagações deste trabalho e adensando com outras questões, elaboramos um questionário próprio de avaliação das entidades.

²³ A avaliação da participação das entidades de atendimento em satisfatória ou insatisfatória considerou a seguinte metodologia: para cada eixo foram elaboradas categorias de análise com indicadores e descritores a serem observados. Utilizamos o termo adequado quando os *descritores* em análise foram atendidos, e inadequado quando ocorreu o contrário. Para cada *indicador* analisado utilizamos o termo satisfatório quando acima de 70% de seus descritores foram atendidos e apontamos como insatisfatório quando os descritores atendidos foram inferiores a 70%. A partir da definição dos indicadores em S, e I, seguimos a mesma lógica para qualificar a *categoria* como satisfatória quando acima de 70% de seus indicadores foram atendidos e insatisfatória quando estes indicadores foram inferiores a 70%. O mesmo procedimento foi utilizado para a classificação dos eixos e posteriormente a classificação da participação das entidades individualmente e no conjunto das entidades.

²⁴ A AMAC desenvolve o Programa de Cesta Básica do município de forma descentralizada. Assim, a associação estabelece parcerias com as entidades para distribuição das cestas básicas nos bairros.

²⁵ Segundo entrevista realizada com a coordenadora da Equipe de Monitoramento e Avaliação concedida no dia 02 de março de 2007.

²⁶ O acompanhamento/monitoramento das entidades é realizado pela Equipe de Monitoramento e Avaliação da SPS e somente disponibilizado às entidades registradas no CMDCA e em situações específicas (quando as entidades solicitam registro no Conselho ou renovação do mesmo, quando enviam projeto para captação de recurso no CMDCA via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou quando há denúncias de irregularidade das entidades), e às que possuem convênio em espécie com a Prefeitura.

²⁷ O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente envolve todas as instâncias legais instituídas de exigibilidade de direitos para enfrentar as sistemáticas violações sofridas por crianças e adolescentes, sobretudo aquelas em situação particularmente difíceis e vulneráveis. Compõem o Sistema os seguintes órgãos: Conselhos de Direitos (criança e adolescente, idosos, portador de deficiência, mulheres) Conselhos tutelares, Fundos, Órgãos operadores de justiça, Fóruns da sociedade civil e Organizações da sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. v.2, 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca do Serviço Social)

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. In: *Coletânea de leis*. 4.ed. Belo Horizonte: CRESS 6ª Região, p.245-294, 2006.

BURITY, J. A. Redes Sociais e o Lugar da Religião no Enfrentamento de Situações de Pobreza: um acercamento preliminar. In: *Cadernos de Estudos Sociais da Fundação Joaquim Nabuco*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, v.16, n.1, p. 29-53, 2000.

CAMURÇA, M. A. Fora da caridade não há religião! Breve história da competição religiosa entre catolicismo e espiritismo kardecista e de suas obras sociais na cidade de Juiz de Fora: 1900-1960. *Lócus: revista de história*. Juiz de Fora: EDUFJF, v.7, n.1, p.131-154, 2001.

GIUMBELLI, E. Caridade, assistência social, política e cidadania: práticas e reflexões no espiritismo. In: LANDIM, L. (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade e assistência*. Rio de Janeiro: NAU, p. 123 – 171, 1998.

JUIZ DE FORA. CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Resoluções nº05/01, 06/01, 07/01, 08/01, 09/01, 15/06, 16/06*.

LANDIM, L. *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MONTAÑO. C. *Terceiro Setor e questão social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, A. M. *Cultura da Crise e Seguridade Social – Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, M. S. A presença do catolicismo romanizado em Juiz de Fora: do modelo tradicional ao reformado. In: TAVARES, F. R. G; CAMURÇA, M. A. (Orgs.) *Minas das Devoções*. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF/PPGIR, p.15-28, 2003.

QUIROGA, A. M. Caridade, filantropia e justiça e os modelos de ação social. In: *Praia Vermelha: Estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, n.5, 2001.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social - Caminhos da construção democrática*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RIZZINI, I. *O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Petrobrás – Brasil/Ministério da Cultura/Universitária, 1997.

SABINO, F.; SEIXAS, R.; SIQUEIRA, M. *A política pública de abrigo à criança e ao adolescente: um estudo do atendimento nos abrigos em Juiz de Fora*. Monografia (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: 2005.

SILVA, D. B. R. G da. *O departamento social do menor e sua ação comunitária*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Juiz de Fora: 1963.

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

SOARES, L. T. *Os custos do ajuste neoliberal na América Latina*. v.78. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da nossa época).

SPOSATI, A. Cidadania e comunidade solidária. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XVI, n.48, p.124-147, ago, 1995.

TAVARES, F. R. G.; CAMURÇA, M. (Orgs.) *Minas das Devoções*. Diversidade Religiosa em Juiz de Fora. Juiz de Fora: UFJF/PPGIR, 2003.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.