

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SHEILA KOCOUREK

NAS DOBRAS DA HISTÓRIA:

O DESAFIO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA

CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA CONSTRUÇÃO

DA CIDADANIA PARA O SÉCULO XXI

PORTO ALEGRE

2006

SHEILA KOCOUREK

**NAS DOBRAS DA HISTÓRIA:
O DESAFIO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA CONSTRUÇÃO
DA CIDADANIA PARA O SÉCULO XXI**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da PUCRS, como requisito parcial para a obtenção do título de DOUTOR EM SERVIÇO SOCIAL.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Berenice Rojas Couto

PORTO ALEGRE

2006

SHEILA KOCOUREK

NAS DOBRAS DA HISTÓRIA:
O DESAFIO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA CONSTRUÇÃO
DA CIDADANIA PARA O SÉCULO XXI

Como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a. Orientadora Dr^a. Berenice Rojas Couto

Prof^o. Membro da Banca Dr^o. Carlos Nelson dos Reis

Prof^a Membro da Banca Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães

Prof^a. Membro da Banca Dra. Marina Patrício de Arruda

Porto Alegre,

Março de 2006



Obra: RAIOS DE SOL

“Em espaços de tábuas e plásticos, quais as possibilidades?”

Série: Catadores de Sonhos

A artista Plástica Ilse Ana Piva Paim criou a série "Catadores de sonhos", uma homenagem aos catadores de papel e carroceiros, que perambulam pelas ruas de Carazinho, transformando o lixo cotidiano numa forma lucrativa de sobrevivência. Ela ainda contribui dizendo que todos nós tentamos catar todo dia o que há de bom dentro de nós.

Dedico esta tese à minha filha Victória, que foi gestada, nasceu e se tornou uma criança *pari passu* à construção desta tese.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer à minha família, especialmente aos meus pais, **Helmuth Manfred e Shirley Gehm Kocourek**, que sempre exerceram a democracia em nosso lar, tornando-me uma pessoa contrária a todas as formas de opressão e injustiça, agradeço pelo apoio, incentivo e amor incondicional dedicados a mim e a meu irmão **Julio César Kocourek** e à minha filha **Victória Kocourek Mendes**. Também quero agradecer ao meu avô, **Gentil Gehm**, que, em seu coração não cabendo julgamentos e discursos vazios, fez-me perceber quanto a vida é mais fácil quando sabemos escutar e somos escutados.

À minha orientadora, **Dr^a. Berenice Rojas Couto**, que apostou em mim quando era quase impossível acreditar que esta tese seria construída em um ano. Não tem tamanho esse meu agradecimento, por todas as vezes em que me acolheu, sem restrições (embora eu estivesse sempre fora de todos os prazos). A você Bere, toda minha admiração, respeito e lealdade.

Aos meus companheiros de militância no campo da infância e juventude no município de Carazinho, especialmente **Mirian Stein e Jussara Biazus**, que abriram as portas e as veias do COMDICACAR, bem como da Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social para que fosse possível construir a pesquisa que deu origem a esta tese, agradeço pela disponibilidade permanente, vocês são “mulheres de ouro”!

À minha grande amiga e companheira **Dr^a Marina Patrício de Arruda**, que foi determinante do incentivo para que esta tese saísse do idealismo e se efetivasse enquanto possibilidade de novos caminhos a serem trilhados, agradeço por todos os “cafés hegelianos” que tomamos juntas, e por todos os que virão.

Aos meus colegas de trabalho da ULBRA - Carazinho (sem ordem de maior ou menor importância), **Tatiana Reidel, Paulo Wünsch, Dolores Sanches Wünsch, Fabiana Guimarães, Vanessa Panozzo, Luciane Kraemer, Tânia Bilibio, Giovana Henrich**, que me apoiaram e, por vezes, “carregaram o piano”, sem a minha participação, porque o cansaço nada mais me permitia. Obrigada por todas as discussões e aprendizados (especialmente em nossos queijos com salame em “nossa” casa).

Aos meus colegas da ULBRA – Carazinho, especialmente ao **Professor Remi**, a **Professora Nelci** que me apoiaram e possibilitaram minha ausência na ULBRA em alguns momentos, fundamentais para a conclusão desta Tese, também agradeço o carinho e escuta dos meus colegas e amigos **Carla, Daniel e Ionara**, com vocês foi mais fácil atravessar o mar revolto de 2005.

Às Professoras **Ivone e Ana Lúcia** (ULBRA – Canoas), que foram companheiras e amigas em momentos que precisei. Obrigada pelo acolhimento e pelo carinho estendido.

A respeitosa artista plástica **Ise Ana Piva Paim**, uma militante no campo social, sensível as diferentes formas e desenhos que as expressões da questão social tomam, agradeço pela gentileza de ter cedido a imagem da obra “Raios de Sol” que integra a Série Catadores de Sonhos, mas também pelas inúmeras discussões e interpretações do “espírito do povo” carazinhense;

À Professora **Dr^a. Luiza Helena Dalpiaz**, que acompanhou minha caminhada nos primeiros dois anos de doutoramento, bem como à Professora **Dr^a. Gleny**

Terezinha Duro Guimarães, que me acompanhou no terceiro ano de doutoramento e na banca de qualificação. Ambas, como minhas orientadoras, em momentos distintos: vocês também foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

Ao Professor **Dr. Carlos Nelson dos Reis** com suas preciosas contribuições como professor nas disciplinas, mas especialmente na banca de qualificação. Tenho a maior admiração e apreço pelo seu trabalho, e agradeço pelo respeito e cuidado que sempre teve para comigo.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS, em especial à Professora **Dr^a. Jussara da Rosa Mendes**, que sempre acompanhou meu processo “dramático” de doutoramento, agradeço por sua disponibilidade, amizade e compreensão. A você, minha admiração e carinho.

A **Laurinha**, pelo carinho e dedicação em me ajudar a dar cor a esta tese. Primeiro ao me aproximar de Hegel, depois construindo as dobras da apresentação para a banca final. Obrigada por me emprestar sua criatividade virtual, sem você o “espetáculo” não estaria completo!

Agradeço a todos os **Conselheiros do COMDICACAR, membros da Rede Legal**, espaços nos quais tive significativas experiências e aprendizado, marcando de forma determinante minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal.

Agradeço ainda a **todos meus amigos, parceiros, companheiros, acadêmicos do Curso de Serviço Social da ULBRA - Carazinho, demais conhecidos, e desconhecidos**, que, de uma forma ou outra, contribuíram para a construção desta tese, emprestando material, indicando bibliografia, mas também àqueles que foram pacientes e compreenderam minhas ausências, meu mau-humor, meu cansaço, e agora compartilham a honra de defender esta Tese de Doutorado.

RESUMO

Tendo como embasamento a teoria hegeliana esta tese busca mostrar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho – RS (COMDICACAR), como espaço propício à construção da cidadania, a partir da participação popular, neste início de Século XXI. Partimos do pressuposto de que a reconstrução das dobras da história brasileira mostrou-nos um processo dramático, permeado por práticas de controle associadas a escravidão e a passividade da população. Desta forma, o COMDICACAR, apresenta-se esvaziado em sua responsabilidade, sem conseguir propor mudanças que se associem à proposta do Estatuto da Criança e do Adolescente, sem se destacar como um espaço propício à construção de cidadania e á participação popular.

Para a realização desta pesquisa foram utilizadas as atas de reuniões ordinárias e extra-ordinárias cujos documentos registraram o cotidiano no qual evidenciou-se as categorias principais desta pesquisa; Construção da Cidadania, Participação Popular e COMDICACAR.

Numa síntese provisória, este estudo concluiu que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho pode constituir-se num espaço de construção de cidadania através da participação popular na medida em que possibilite uma “ação cidadã” capaz de implementar práticas de uma cultura de participação popular desenvolvidas no interior dos próprios Conselhos.

Palavras-chave: Construção de Cidadania, Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICACAR), Participação popular, ação cidadã.

ABSTRACT

Having as its basis the Hegelian dialectic method, this thesis tries to show the Municipal Counseling of Children's and Adolescents' Rights of Carazinho/RS (COMDICACAR), as a propitious space for the construction of citizenship, with the help of the participation of the community in the beginning of the twenty first century. We started from the presupposition that the reconstruction of the creases of the Brazilian history showed us a dramatic process, pervaded with practices of control associated with slavery and passivity of the population. Thus, the COMDICACAR, presents itself depleted in its responsibility, without being able to propose changes that partake of the proposition of the Statute of the Children and Adolescents, without appearing as a favorable space for the construction of citizenship and community participation.

The records of proceedings of ordinary meetings and extra meetings, whose documents registered the everyday life in which the principal categories of this research were shown, were used in the execution of this research; construction of citizenship, community participation and COMDICACAR.

In a preliminary synthesis, this study concluded that the Municipal Counseling of Children's and Adolescents' Rights of Carazinho can constitute itself in a space for the construction of citizenship through community participation as long as it enables a "citizen attitude" that is able to implement practices of a culture of community participation developed within the Counseling services.

Key words: construction of citizenship, Municipal Counseling of Children's and Adolescents' Rights (COMDICACAR), community participation, citizen attitude.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	013
INTRODUÇÃO	014
1. DOBRA DE REFLEXÃO: PROBLEMÁTICA DA PESQUISA E JUSTIFICATIVA	022
1.1 A CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO: PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA	022
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA, QUESTÕES NORTEADORAS E OBJETIVOS	032
2. DOBRA DE REFLEXÃO: CAMINHOS CONSTRUÍDOS	036
2.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	036
2.1.1 Conceito de Dialética	036
2.2 PROCEDIMENTOS	045
2.2.1 Pesquisa Bibliográfica	046
2.2.2 Pesquisa Documental	046
2.3 ABORDAGEM METODOLÓGICA DOS DADOS	048
3. DOBRA DE REFLEXÃO: CIDADANIA EM CONSTRUÇÃO: O DEVIR DO POVO BRASILEIRO	053
3.1 A CIDADANIA COMO CONCEITO HISTÓRICO E SOCIAL	054
3.2 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA SEM PARTICIPAÇÃO POPULAR: O DRAMA DO PROCESSO BRASILEIRO	061
4. DOBRA DE REFLEXÃO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO ESPAÇO PARA A EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A LEI E A CONTINGÊNCIA	088
4.1 OS DESDOBRAMENTOS HISTÓRICOS DA SITUAÇÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL: A CONTINGÊNCIA	089
4.2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES: “SUJEITOS DE DIREITOS” – A LEI	098
4.3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS COMO ESPAÇO DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA	107

5. DOBRA DE REFLEXÃO: CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: CONTINGÊNCIA E POSSIBILIDADES DO COMDICACAR	115
5.1 DESDOBRAMENTOS HISTÓRICOS E SOCIAIS DA CONSTITUIÇÃO DO “ESPÍRITO DO POVO” DE CARAZINHO	116
5.2 UMA PROPOSTA DE AÇÃO CIDADÃ PARA OS CONSELHEIROS ..	123
5.3 O COMDICACAR COMO SÍNTESE DO PROCESSO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR CARAZINHO	132
5.4 O COMDICAR COMO POSSIBILIDADE DE EFETIVIDADE DE CONSTRUÇÃO DE CIDADANIA	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	158

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	CATEGORIA DE PESQUISA: CONSTRUÇÃO DE CIDADANIA ..	050
Quadro 2:	CATEGORIA DE PESQUISA: CULTURA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	051
Quadro 3:	CATEGORIA DE PESQUISA: PRÁTICA DO COMDICACAR.....	052

INTRODUÇÃO

O Brasil tem hoje 61 milhões de crianças e adolescentes, gente entre zero e 18 anos de idade. Cerca de um terço deste total, 27,4 milhões, segundo dados da UNICEF (2005), são meninas e meninos pobres. Crianças e adolescentes que vivem em famílias com renda per capita mensal igual, ou menor, a R\$ 120,00. Ou seja, sobrevivem com R\$ 4,00 por dia para morar, comer, vestir, deslocar-se, estudar, brincar. A situação de pobreza à qual essas crianças estão submetidas é, quase sempre, um fenômeno que passa de geração a geração. Essas meninas e meninos são, quase todos, filhos de mães e pais que também foram pobres na infância e hoje são adultos com baixa renda.

Os “Raios de Sol” obra que abre esta tese representam, em certa medida, toda a população de crianças e adolescentes brasileiras. Elegemos esta obra, precisamente por apresentar o segmento populacional que está em estudo e por caracterizar de forma profunda o que nos move enquanto assistente social e pesquisador. Além disso, escolhemos por fazer parte da Série “Catadores de Sonhos” o que de certa maneira somos todos os dias, na medida em que ousamos problematizar alternativas para um Brasil mais justo e democrático.

Nesta perspectiva, a tese por hora apresentada, referenciada pela dialética hegeliana, problematiza possibilidades da efetivação da cidadania, tratada do ponto de vista da infância e da juventude, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, no contexto do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho – RS. A artista carazinhense, Ilse Ana Piva Paim, aceitou contribuir com sua obra para expressar o espírito do povo local, traduzindo o palco de possibilidades no qual a população de Carazinho está imersa.

Inicialmente, queremos apresentar o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA como a referência de modificação do direito da criança e do adolescente no Brasil, a partir de 1988, nele é prevista a proteção em detrimento da mera reparação e controle, separando, assim, os processos jurídicos dos de assistência social. Ao introduzir a noção de sujeitos de direitos, torna a população infanto-juvenil reconhecidamente cidadã, tentando romper com uma política assistencialista. Além disso, ao romper com o modelo no qual a categoria “MENOR”, simbolizava infância pobre e potencialmente perigosa, institui-se a Doutrina de Proteção Integral, voltada para a defesa dos direitos.

Observamos que o ECA, sendo um instrumento jurídico completo, propõe um direito alterativo (na perspectiva de alterar a cultura) e, neste sentido, tem encontrado dificuldade de realmente se estabelecer como uma política de proteção para todos. Passados quinze anos de sua implantação, deparamo-nos com um cenário conservador, assistencialista e, muitas vezes, paternalista, que busca fortalecer uma forma de remediar e não de prevenir, apresentando-se de forma curativa e controladora.

Este estudo expressa a busca incansável do conhecimento sobre a realidade da infância e juventude no Brasil. Ele se lança por diferentes caminhos para compreender e mostrar as possibilidades intrínsecas ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, na construção da cidadania. Todos esses caminhos são interessantes e desafiadores, contudo elegemos o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho – RS (COMDICACAR) como objeto de estudo e mostrar como a alteração da lei que protege a criança e o adolescente foi necessária (ao ser promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) e, ao mesmo tempo, contingente (o povo brasileiro se mobilizou e se articulou para que ela se tornasse uma lei federal).

O objetivo central da pesquisa é o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho – RS. Tomamos este órgão como possibilidade de uma via de construção da cidadania, através da participação popular, uma vez que ele é um espaço no qual há a manifestação da vontade do Estado, mas também da sociedade civil, exigindo a mediação entre interesses particulares, da coletividade e de um projeto societário.

Buscamos aprofundar o estudo, contribuindo para o processo de construção da cidadania e suas implicações na vida de milhões de brasileiros, no sentido de demonstrar que a democracia representativa associada à democracia participativa assegurada na Constituição de 1988, passa a fazer parte do que se entende modernamente por exercício da cidadania e, mais, que sejam reservados espaços para esta manifestação (como é o caso do COMDICACAR), Esses espaços, porém, sofrem de um esvaziamento e uma retração no que diz respeito à participação

popular efetiva, demandando, por isso, um estudo cuidadoso, de modo a compreender o “espírito do povo”¹ que exerce essa participação.

Assim, o objetivo central da pesquisa é identificar os elementos que apontam para a construção da cidadania de crianças e adolescentes, através da cultura da participação popular no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho, COMDICACAR, neste início de Século XXI. Para tanto, reconstruímos a trajetória dos processos de construção de cidadania no Brasil, como forma de mostrar o controle e as práticas associadas à escravidão e à passividade da população. Também será dedicado um momento para mostrar que os espaços reservados ao Conselho Municipal dos Direitos da criança e ao adolescente de Carazinho (COMDICACAR), apresentam-se esvaziados em sua responsabilidade, sem conseguir propor as rupturas e as mudanças necessárias à participação popular na construção da cidadania. Ainda assim, buscamos verificar a forma de articulação entre as práticas dos Conselhos e a proposta do ECA, destacando os Conselhos de Direitos Municipais, de modo particular o COMDICACAR, como espaços propícios à construção de cidadania através da participação popular e, por fim, realizar uma ampliação do conceito de cidadania a partir das práticas dos conselheiros do COMDICACAR, destacando a noção de “construção de cidadania” um dos mais importantes achados de nossa pesquisa.

O arcabouço teórico que orienta esta tese é a dialética hegeliana, na qual a compreensão da realidade presente se dá mediante a realidade efetivada, ou seja, os acontecimentos históricos, vividos ou pensados, somente adquirem sentido e explicação quando considerados à luz da idéia para a qual tendem. Em meio a esta

1 - “Espírito do povo” é um noção tecida por Hegel e se refere à cultura de um povo, o saber absoluto, ou seja, a expressão do saber do que se sabe de uma comunidade, uma nação. Esta noção será melhor trabalhada na primeira dobra de reflexão.

dinâmica, importa-nos compreender os elementos históricos que desenharam a constituição da cidadania no Brasil, a partir de sua constituição sócio-histórica, de modo a compreender como chegamos ao estágio atual, no qual a participação popular é um dos elementos importantes para o gozo da cidadania, tanto que foram criados espaços, como os Conselhos de Direitos, para a expressão dessa participação.

A tese que ora defendemos intenta rever processos de construção de cidadania no Brasil para estabelecer uma discussão sobre as políticas sociais contidas no ECA, bem como as condições para sua realização na vida das crianças e dos adolescentes brasileiros. Seguindo as orientações teórico-metodológicas de Hegel, a dialética sendo a maneira pela qual se tem o desdobramento do Absoluto (da Idéia) na História, buscamos sob essa ótica reconstruir um olhar sobre o passado (Coruja de Minerva), através de um método de explicação: explicar entendido como desfazer as dobras – *plicas*, rumo a um fim determinado (concepção teleológica do mundo).

É na perspectiva do desvelamento das dobras da História que procuramos refletir o processo da implantação das políticas do ECA na cidade de Carazinho, RS. A *metáfora das dobras* será utilizada ao longo desta tese como forma de assegurar uma reflexão que, no desdobramento da História, possa ampliar o nosso olhar sobre o fenômeno ora estudado.

Neste sentido, a primeira dobra expressa o processo de construção do problema de pesquisa que deu origem a esta tese. Consideramos importante, neste primeiro momento, contextualizar a origem do debate em si, mas também problematizar o impacto gerado pela alteração da legislação, a partir de 1990, no

campo da infância e da juventude, no qual percebemos que a introdução da participação popular para a decisão dos rumos da política social adotada nesta área traz novos contornos à garantia dos direitos e deveres do cidadão. A partir desta aproximação é que definimos nosso objeto de pesquisa e, posteriormente, nossa tese.

Na segunda dobra de reflexão, o movimento realizado foi de aproximar-nos do arcabouço teórico que orienta esta tese, mostrando que a dialética hegeliana nos permite interpretar a realidade a partir dos desdobramentos da História, e daí ser o “saber absoluto” relativo àquilo que um povo ou uma nação consegue dizer e expressar de si. Neste sentido, adotamos, ao longo da tese, a primeira pessoa do plural ao incorporar a História da qual fazemos parte, resultado dos muitos “eus”, que resulta em “nós”. Revelamos também, nesta segunda dobra, a metodologia na qual se assenta nosso estudo.

A partir do estudo da cidadania, especialmente o contexto de sua expressão no Brasil se constitui como gênese de uma história, identificada na terceira dobra de reflexão como uma categoria complexa e multifacetada. Essa complexidade é demonstrada a partir dos diferentes contornos e relações que se estabelecem na realidade, através do drama do processo brasileiro de constituição da cidadania sem a participação popular. Contraditoriamente ao que verificamos no processo sócio-histórico do Brasil, a participação popular aparece como parte ou elemento que participam do ser cidadão neste início de século XXI no Brasil.

Reservamos a quinta dobra de reflexão para estudar como se vem constituindo a cidadania infanto-juvenil no Brasil, mostrando que a transição do modelo essencialmente jurídico (até meados da década de 1960), passando por um

modelo assistencialista (Código de Menores de 1979) até chegar ao contexto no qual as crianças e os adolescentes passam a ser reconhecidamente sujeitos de direitos e, portanto, cidadãos, acompanhando o movimento de constituição da cidadania no Brasil como um todo. Ressaltamos o Conselho Municipal dos Direitos (COMDICACAR) como espaço de efetivação da cidadania, buscando demonstrar suas possibilidades como palco de manifestação da população.

A culminância deste estudo nos leva a discutir o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente como um dos órgãos fundamentais para mediar o processo de transição de uma política conservadora, na medida em que incorpora a participação popular, diminuindo, desta forma, a distância entre a lei e o cotidiano social.

Por fim, chegamos a uma aproximação ao COMDICACAR, objetivando mostrar como este órgão se vem constituindo como espaço de construção de cidadania, a partir da participação popular. Apresentamos a trajetória da constituição do povo de Carazinho – RS, de forma a reforçar que os processos de construção da cidadania no Brasil se expressam na passividade da população, em razão da fragilidade da cultura de tal exercício. Além disso, reconhecemos, através do estudo das Atas do COMDICACAR no período de 2000 a 2005, que, se juridicamente foi conquistado um espaço de manifestação da “vontade do povo”, por outro lado, esse espaço não tem sido suficiente para efetivar sua expressão.

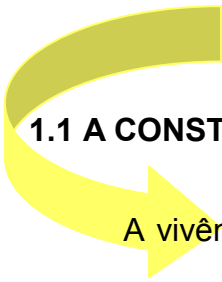
Identificamos, na última dobra, que há uma certa desarticulação entre as práticas dos conselheiros e os exercícios de participação, revelada pela ausência do debate e da contradição entre os projetos individuais, coletivos e societários. No entanto, reforçamos o caráter alterativo do ECA, o que demanda uma alteração na

cultura do povo. Esta mudança é proposta a partir da gestão de uma “ação cidadã”, na qual identificamos que é possível garantir a cidadania infanto-juvenil, na medida em que haja o engajamento da população como um todo.

Desejamos ainda apontar, através desta pesquisa, que mobilizar a sociedade para a participação na tomada de decisões, no campo da infância e juventude, demanda a compreensão de que todos somos cidadãos e que, portanto, temos direitos, mas também deveres, tanto no campo civil quanto no político e social. Contudo, ao analisarmos a trajetória histórica da construção da cidadania no Brasil, evidenciamos sua fragilidade e queremos, então, acreditar que garantir a cidadania infanto-juvenil é como que um “raio de sol”, no sentido de iluminar e oportunizar o crescimento de uma sociedade verdadeiramente cidadã, ainda neste Século XXI.

1. DOBRA DE REFLEXÃO: PROBLEMÁTICA DA PESQUISA E JUSTIFICATIVA

1.1 A CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO: PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA



A vivência profissional é possibilitadora de novas descobertas. A experiência nos dá a oportunidade de renovação constante e, por esta dinâmica, novas potencialidades e conceitos são sempre revistos. É na medida em que englobamos a diversidade de experiências (empíricas e teóricas) que tornamos inteligível o presente, estabelecendo a manifestação do sentido do saber. Nestes termos é que pretendemos contribuir para a construção da ciência.

Neste sentido, buscamos repensar a trajetória profissional e pessoal com base na teoria hegeliana, arcabouço teórico escolhido para a elaboração das idéias desta tese, que permite e demanda uma atitude metodológica capaz de juntar o sujeito a seu objeto de pesquisa. Mais do que isso, Hegel reconhece o homem essencialmente a partir da faculdade de conhecer. Nesta perspectiva, estaremos retomando a trajetória do sujeito que ora se debruça sobre o seu objeto para a construção de um conhecimento inovador e possibilitador de renovação profissional.

Buscamos tratar do desenvolvimento da ciência e do saber objetivo, que passa necessariamente pelo conceito de objeto. Mas não há objeto sem sujeito; objetividade sem subjetividade.

No início da experiência, o objeto parece ser uma entidade estável, independente da consciência; sujeito e objeto parecem alheios um ao outro. O progresso do conhecimento, porém, revela que os dois não subsistem isoladamente. Torna-se evidente que o objeto tira sua objetividade do sujeito. (MARCUSE, 1978, p.98).

Compreendemos que o referencial teórico que ampara a construção do conhecimento apresentado demanda a explicitação do processo de racionalidade do próprio percurso que determinou a delimitação de um dado fenômeno a ser compreendido em detrimento dos outros. Hegel nos diz que “a vida que há que pensar não é totalidade indiferenciada do sentimento nem multiplicidade dos fatos orgânicos: é o conjunto das ações dos homens, na sua realidade dolorosa e inventiva” (CHÂTELET, 1995, p. 3).

Trataremos de compreender esta posição de Hegel, como um pensamento que capta as inter-relações, as culturas, os desejos, a espiritualidade, no qual, fazer o estudo do passado adquire um valor explicativo - *plicas*² como parte da formação da situação contemporânea. A explicação a que se refere o filósofo é dada a partir daquilo que faz sentido ou faz parte de práticas reais, de sujeitos envolvidos.

Por este caminho, estaremos retomando a trajetória do sujeito e, já que pretendemos tornar o conhecimento parte de um conceito mais abrangente de experiência (HEGEL, 2002), precisamos demonstrar que a elaboração do problema de pesquisa desta tese advém de um discurso “especulativo”, ou seja, da realidade de um sujeito que estuda a partir da própria realidade.

A elaboração do problema de tese tende a demonstrar que, além do conhecimento construído em si (resultado), seu processo tem valor, que não podemos desconsiderar, sob o risco de tornar o conhecimento linear e estático.

Iniciamos nosso percurso com o ingresso no Curso de Serviço Social, PUCRS em 1994, motivado por nossas vivências como cidadã, que foram extremamente

2 - A dialética hegeliana é um método de explicação, explicar entendido como desfazer as dobras - *plicas*, de um desdobramento que se faz história, rumo a um fim determinado – um ponto específico, que faça sentido no que se quer saber sobre o mundo (PASCHOAL, 2001).

perturbadoras em relação à população infanto-juvenil em municípios de pequeno e médio porte, nos quais esta pesquisadora nasceu e cresceu. Partindo do pressuposto de que sujeitos em situações de vulnerabilidade social³ são considerados como expressão da questão social⁴, ao longo da formação acadêmica, marcadamente ocorreu a aproximação com esta temática, na já extinta FEBEM (Fundação Estadual do Bem-estar do Menor). Na ocasião, em um estágio de serviço social, em 1995, trabalhando em uma Unidade de Abrigos Residenciais que abrigava crianças e adolescentes em medida protetiva. Tratava-se do período de reestruturação da lógica de atendimento, em função da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Durante o período de abrigamento⁵, os pais eram estimulados e encaminhados a programas oficiais e comunitários, de modo a ter restabelecidas as condições mínimas para a obtenção do convívio familiar. Contudo, nas observações e intervenções que pudemos presenciar, raras foram as famílias que conseguiram “cumprir com o protocolo” e restabelecer a condição de pais.

Diante deste drama, muitos questionamentos eram elaborados para compreender a complexidade daquele fenômeno. Reiterávamos o desafio de constituir, com nossa teoria e prática de serviço social, um espaço no qual aquelas crianças e adolescentes pudessem minimamente gozar de seus direitos fundamentais, já que em número significativo, elas permaneceriam no Abrigo até

3 - A vulnerabilidade social é tratada aqui como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade de recursos (materiais ou simbólicos) dos atores e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade civil.

4 - As expressões da questão social, diz lamamoto (2003), estão no cotidiano: na família, habitação, saúde, assistência social... Constituídas por interesses diferentes e/ou divergentes que, em última instância, definem as desigualdades sociais. Trabalhar com essas expressões, diz ela, demanda do assistente social uma constante especialização para construir propostas inovadoras.

5 Os abrigos residenciais, conforme ECA, art 101, parágrafo único, é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (grifo nosso).

completarem 18 anos. Então a pergunta era: o que fazer, como intervir de modo a oportunizar o melhor ou uma condição aproximada da familiar? Como diminuir o sofrimento de vidas marcadas por abandono, exclusão das mais variadas formas, violência emocional, física e até mesmo sexual (em alguns casos)?

A busca pela formação em nível de mestrado, permitiu que todas essas perguntas permanecessem, e nossa dissertação foi constituída a partir de uma problematização sobre um projeto de “contação” de histórias infantis para crianças em situação de hospitalização. De comum, nas duas experiências, havia o sofrimento. A “Hora do Conto” era um momento lúdico oferecido e vivenciado especialmente para crianças hospitalizadas pelo Sistema Único de Saúde, portanto uma população pobre, senão miserável.

Durante todo o período em que estivemos envolvidos no projeto como pesquisadores, observamos que a diminuição do sofrimento infantil, nos casos de hospitalização, ocorria, e, sendo assim, o lúdico apareceu como uma estratégia interessante no processo de trabalho do Assistente Social, não meramente como uma técnica, mas como uma possibilidade de criar um ambiente saudável e alegre, tornando a dor algo a ser sublimado por aquelas crianças, tornando o período de hospitalização menos traumático e com menos repercussões negativas.

O ingresso no curso de doutorado foi motivado pela oportunidade de aprofundar os conhecimentos acerca da criança e do adolescente, especialmente unindo os conhecimentos obtidos nas duas etapas anteriores, resgatando indagações no que concerne ao tipo de organização do atendimento enquanto política social, engendrada em função da descentralização político-administrativa,

bem como a participação social, preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Assim, este estudo vem sendo construído a partir de vivências profissionais e da preocupação de demonstrar uma atitude reflexiva em relação aos desdobramentos teóricos e práticos do ECA. Pretendemos trazer luz a uma discussão em que sejam compreendidos os processos de construção de cidadania no Brasil, com a proposta/ideia lançada pelo ECA, através de um órgão que, nesta tese será tomado como possibilitador de cidadania: o Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho - RS o COMDICACAR.

Conforme sinalizamos, estamos realizando um estudo no qual o pesquisador também é parte do objeto pesquisado⁶, e o tecido social, palco de nossa pesquisa, revela muito do processo dramático que uma sociedade desenvolve. Traremos a discussão da fenomenologia do espírito, ou as expressões da cultura do povo de Carazinho, na qual cada um traz sua história. História de um que não se separa dos outros. Estaremos, portanto, tratando da história de “nós”, que está num lugar determinado. Queremos elucidar com isso, que o pesquisador está comprometido com o estudo aqui realizado, porque ele também é parte desse estudo.

As práticas que dizem respeito à criança e ao adolescente no Brasil, em uma perspectiva de ‘Brasil 500 anos’, não trazem em sua tradição social e cultural a noção de cidadania, acentuada pelo caráter paternalista dos Códigos de Menores (1927 e 1979). O modelo garantista, no Brasil da Constituição de 1988, institui uma nova lógica das políticas no campo social, na qual a cidadania passa a ser uma

6 - A implicação do pesquisador se dá através da inserção em uma experiência de trabalho da “Rede Legal”, instituição formada pelo poder público municipal para garantir o atendimento das demandas infanto-juvenis no município de Carazinho – RS, de forma a criar uma rede, e

meta. Por isso, esta tese propõe-se a mostrar a construção da cidadania nas dobras da história, tendo em vista as dificuldades de implementação das políticas contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Observamos que o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), como instrumento jurídico completo que dá respaldo ao trabalho desenvolvido pelos conselhos Municipais de Direitos, propõe um direito alterativo⁷ (na perspectiva de alterar a cultura) e, neste sentido, tem encontrado dificuldade de realmente se estabelecer como uma política de proteção para todos. Passados 15 anos de sua implantação, evidenciamos um cenário conservador, assistencialista e, muitas vezes, paternalista, que busca fortalecer uma forma de remediar e não, de prevenir, apresentando-se de forma curativa e controladora.

Com esta medida, propomos retomar alguns momentos da trajetória história do Brasil para, a partir das dobras do tempo, focalizar possibilidades de uma mudança paradigmática para os Conselhos Municipais de direito, de modo a encaminhar pistas para a construção da cidadania a partir da participação popular.

O Estatuto da Criança e do Adolescente surge, em meio a esta elaboração, numa condição de legislação complexa e democrática. Mas, se por um lado, o ECA se apresenta como um instrumento jurídico completo porque dá destaque aos direitos assegurados no artigo 227 da Constituição Federal - que determina a prioridade absoluta para a criança e o adolescente e a responsabilização do Estado,

também pela participação nas discussões do Conselho Municipal do mesmo município, e a participação como conferencista, no ano de 2005, em pelo menos quatro microrregiões que organizaram suas Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

7 - Estas experiências oportunizaram um olhar mais aprofundado sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que, por sua vez, está em consonância com a Constituição Federal de 1988, possibilitando a criação da política de atendimento integral⁷ às crianças e aos adolescentes, através da relação entre Estado, nas suas três esferas (Municipal, Estadual e Federal), e os diversos atores e a sociedade civil (associações, Organizações Não-Governamentais, movimentos sociais). Esta nova possibilidade de gestão ocasiona a participação da sociedade civil, opinando, propondo, decidindo e fiscalizando o atendimento à criança e ao adolescente, traçando um novo formato à política na sociedade brasileira.

da família e da comunidade no cumprimento desses direitos - por outro, sua implantação exige toda uma mudança de cultura.

Considerado como política social, o ECA fica à mercê de investimentos ou volumes de recursos indefinidos que o colocam numa condição perigosa de não-efetivação. Em termos práticos de direitos, ele continua sendo um "projeto", pois os governos ainda não foram capazes de possibilitar a construção desse novo direito, seja pela falta de compromisso ético, de vontade política ou de competência técnica dos próprios conselhos, e, na condução das políticas públicas, poucas são as experiências positivas neste campo. Assim, "Nossa esperança é de que a exceção de hoje possa transformar-se na regra feliz de amanhã" (COSTA, 2005)⁸.

Nestes termos, vários são os desafios encontrados para que esta política social se efetive. O desconhecimento da sociedade brasileira sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente é o maior deles. Embora o ECA tenha sido construído com o apoio da sociedade civil organizada e de ser um desdobramento da aprovação do artigo 227 da Constituição de 1988 - resultado de uma emenda popular subscrita por 1,5 milhão de cidadãos -, ele ainda não é conhecido pela maior parte da população brasileira nem pelas crianças e adolescentes. Um dos pontos avaliados, inclusive internacionalmente, de forma positiva e inovadora, é que o ECA é responsabilidade de todos. Assim sendo, requer a participação não só do Estado, mas da família e da sociedade em geral, na promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Esta tese se justifica, na medida em que se propõe a investigar a forma como os conselhos se vêm organizando para contribuir com a construção desses direitos, do ponto de vista da cidadania, aqui compreendida não apenas como o cumprimento

⁸ Folha ON LINE 13 /05/2005, <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein>. site visitado em 6/2/2006

dos direitos previstos, mas também como efetivação destes, a partir das relações democráticas, nas quais as decisões se assentam no desejo do povo, que, por sua vez, tem um espaço reservado para suas manifestações. Diante disso, defendemos a idéia de que os Conselhos municipais de direito se apresentam como uma via possível de construção de cidadania.

Queremos ainda ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente segue a lógica do princípio de uma lei programática⁹, instituída pela Constituição de 1988, que traz em seu bojo a normatização de uma política de proteção que precisa ser implementada de imediato, mas, ao mesmo tempo, que exija uma mudança cultural (espírito do povo) e da vontade da sociedade em relação à efetividade do mesmo, sendo que ambos ocorrem no tempo, no decorrer do amadurecimento da própria sociedade que convive com correntes conservadoras e progressistas.

O que pretendemos estudar é a forma como o ECA se efetiva, de modo a gerar uma condição de cidadania que acompanha o sujeito desde o seu nascimento, num modelo de sociedade no qual convivem correntes contrárias: uma que considera a participação social como essencial e outra, que requer do Estado uma postura paternalista, quando não, envolta em uma postura de acomodação e fatalismo.

Esta tese se justifica por dar visibilidade à contribuição do COMDICALAR como via de construção da cidadania, neste início de Século XXI, através da participação popular.

⁹ Observamos que a Constituição Federal de 1988 é resultado de um momento histórico. Histórico porque no seu bojo está a transição de um Estado autoritário para um democrático e que, portanto, traz, em seu texto constitucional, pretensas inovações (CARRION, 1997, p. 111), sendo os planos político, social e econômico os mais valorizados, necessitando uma mudança cultural da sociedade para a efetiva modernização da sociedade. No interior da Constituição de 1988, explícita ou implicitamente, quase sempre, há a demanda de regulamentação através de uma legislação específica das matérias que são tratadas, para que a eficácia jurídica não seja abalada. Esta característica torna a Constituição

Assim, propomos um estudo com a finalidade de reunir subsídios para uma discussão sobre os Conselhos de direitos, a qual se apresenta como via possibilitadora de cidadania e de promoção de vida digna às crianças e adolescentes, por ser palco de discussão dos rumos das políticas sociais, e mais, por perceber a abrangência e a importância de um atendimento em rede, decorrentes de uma articulação das ações do Estado com as ações da sociedade civil, respeitando alguns elementos importantes tais como: a autonomia das instituições envolvidas, a descentralização das decisões, as definições de competências e de atribuições, bem como dos recursos disponibilizados, a democratização das informações (respeitando o sigilo e a integridade física e psicológica das crianças e dos adolescentes).

O estudo proposto, para a compreensão de como a sociedade está absorvendo a idéia da conquista da cidadania infanto-juvenil, será realizado a partir do espaço reservado ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho – COMDICACAR, uma vez que este é um órgão criado para efetivação dos direitos, bem como para a ruptura de um modelo tutelar e assistencialista até então em vigor.

Estaremos estudando (investigando) como o COMDICACAR pode constituir-se numa via de construção de cidadania, a partir da participação popular. Através desta proposta estaremos desdobrando o conhecimento acerca desta transição do paradigma de atenção à criança e ao adolescente e penetrando nas tramas de uma realidade obscura e pouco investigada. Ao buscar no passado, desdobraremos também o presente, visualizando elementos que nos ajudem a compreender como e

brasileira programática (CARRION, 1997, p. 23 e 25), ou seja, exige por um lado uma especificação ao máximo dos direitos que se quer garantir e, por outro, a participação ativa da sociedade civil na prospecção que apontam para o aperfeiçoamento e a materialização da norma.

o quê vem sendo instituído na comunidade na qual realizamos o estudo sobre os Conselhos municipais e a construção de cidadania através da participação popular. Trata-se do que Hegel chamou de “Saber Absoluto”: “saber verdadeiro: a verdade não é um fato, mas um resultado; (...) o ser verdadeiro só tem sentido se exibir o processo pelo qual se tornou verdadeiro”. (CHÂTELET, 1995, p: 05).

A partir da delimitação e justificação de nosso estudo, haveremos de nos dedicar a estudar o COMDICACAR como uma instância que traz, no seu interior, o processo dramático de participação popular da sociedade nas decisões que constituem a cidadania brasileira. Partimos do pressuposto de que, ao reconciliar a especulação (espírito) com a realidade (matéria) estaremos compreendendo a vida contemporânea na suas contradições

Tendo como objeto de pesquisa o COMDICACAR, buscaremos explicitar através da análise documental (atas e demais documentos deste órgão) evidências históricas dos emperramentos e dificuldades, pontuando-as como um engendramento ou processo histórico. Em nossa compreensão, as atas documentam e registram as dobras da História e retratam a forma pela qual o COMDICACAR se organiza.

Como nos diz Cirne-Lima, a razão universal é declarada morta, mas “as contradições não foram resolvidas, apenas varridas” (1997, p.121), é preciso, portanto, repensá-las. O método dialético de Hegel pode valer-nos neste audacioso exercício de investigação mostrando a tese (afirmação), a antítese (negação) e a negação da negação (síntese), da qual nasce um novo conceito de História: o presente é resultado de um longo e dramático processo (HEGEL, 2002), sobre o

qual se assenta e no qual a idéia de circularidade produz conhecimentos sobre os objetos (matérias), mas também sobre si mesmo (natureza).

Escolhemos estudar de forma aprofundada o COMDICACAR, ou seja, uma experiência particular e localizada, seguindo o princípio da “Fenomenologia do Espírito¹⁰”, no qual se visa conduzir da ignorância ao saber, do obscuro à explicitação da cultura de um povo, produzindo uma tese na qual o povo de Carazinho se reencontra e se exprime, demonstrando as expressões de realizações sociais muito particulares (CHÂTELET, 1995), como fruto de um processo histórico-dramático que somente aquela comunidade vivenciou.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA, QUESTÕES NORTEADORAS E OBJETIVOS

Ante o cenário acima assinalado, fizemo-nos algumas indagações sobre o processo histórico-dramático pelo qual vem sendo implantada a política de atenção à criança e ao adolescente, sem perder de vista o modelo de Estado no qual ele vem sendo gestado, considerando que o Estado não é somente uma parte, um lugar especial da História, mas a essência, o próprio núcleo da vida histórica: a encarnação do Espírito do Mundo, em nossa pesquisa do espírito do povo. (CHÂTELET, 1995, HEGEL, 2002).

Neste sentido, buscamos realizar um estudo no qual o espírito do povo fosse contemplado, demonstrando que por onde quer que andemos, a ordem dos acontecimentos seguirá a História, e o Estado será conhecido enquanto tal, como resultado de um processo em que os sujeitos se encontram e se expressam.

10 - “Fenomenologia do Espírito é uma obra pedagógica, no sentido mais rigoroso da palavra. Visa conduzir aquele que está na ignorância, na inciência, a isto que é o desenvolvimento do saber. Tem, pois, por tarefa recolher a consciência – a do indivíduo ou a da coletividade – onde ela está”(Châtelet, 1995, p. 06). Trata-se, então, de descrever o devir pelo qual se constrói a cultura ou o Espírito de um povo. A obra foi elaborada por Hegel entre os anos de 1802 e 1807, revelando profundamente o pensamento hegeliano.

Ao eleger o COMDICACAR-RS, adotamos uma postura na qual não tencionamos prescrever o que ele deve ser ou fazer para alcançar uma postura política cujo instrumento possa viabilizar a construção da cidadania, mas queremos, sim, anunciar o que o espaço "é", pela história que viveu e vive; suas tramas sociopolíticas, o devir efetivo da sociedade em estudo, não como um processo de acumulação linear, mas com avanços e recuos que são próprios da vida^[5] e, por fim, tentar reunir um conhecimento que está historicamente dissociado em campos disciplinares que constituem o mesmo tecido social.

Retomamos aqui o **Problema de Pesquisa** apresentado na introdução desta tese, para apresentarmos, a seguir, o **objetivo geral** deste estudo que, por sua vez, articula-se diretamente aos **objetivos específicos** e às **questões norteadoras**, forma encontrada para dar vistas ao sistema de idéias que norteia esta investigação:

Problema

Como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho – RS (COMDICACAR) pode constituir-se num espaço de construção de cidadania através da cultura da participação popular neste início de Século XXI?

Objetivo Geral

Identificar os elementos que apontam para a construção de cidadania de crianças e adolescentes, através da cultura da participação popular no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho, COMDICACAR, neste início de Século XXI.

Objetivos Específicos

Reconstruir a trajetória dos processos de construção de cidadania no Brasil, como forma de mostrar o controle e as práticas associadas à escravidão e à passividade da população.

Mostrar que os espaços reservados ao Conselho Municipal dos Direitos da criança e do adolescente de Carazinho (COMDICACAR), apresentam-se esvaziados em sua responsabilidade, sem conseguir propor rupturas e as mudanças necessárias à participação da sociedade civil na construção de cidadania.

Verificar a forma de articulação entre as práticas dos Conselhos e a proposta do ECA.

Destacar a constituição dos Conselhos de Direitos Municipais, de modo particular o COMDICACAR, como espaços propícios à construção de cidadania através da participação popular.

Ampliar o conceito de cidadania a partir das práticas dos conselheiros do COMDICACAR.

As questões norteadoras se inserem como estratégia metodológica utilizada para a discussão dos dados empíricos da pesquisa:

1. Por que os processos de construção de cidadania no Brasil se expressam hoje na passividade da população no que diz respeito à cultura da participação popular?

2. Por que os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente (COMDICACAR) criados pelo ECA através de regramento jurídico, não bastam para mobilizar a sociedade civil para construção de cidadania?
3. Como se manifestam a desarticulação das práticas dos Conselhos/conselheiros e o exercício cultural da participação popular?
4. Por que as políticas sociais propostas pelo ECA rompem com a prática assistencialista/paternalista do Estado e colocam os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente como via alternativa de construção da cidadania através da participação popular?
5. De que forma as práticas dos conselheiros do COMDICACAR possibilita a ampliação do conceito de cidadania?

2. DOBRA DE REFLEXÃO: CAMINHOS CONSTRUÍDOS

2.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

A dialética de Hegel será o arcabouço teórico através do qual seguiremos construindo pistas para a compreensão do real que, muitas vezes, apresenta-se embaralhado. Nesta perspectiva teórica, procuraremos responder ao problema que formulamos no início desta pesquisa, discutindo um sistema de idéias que contempla Conselho municipal de direito, construção de cidadania e participação popular, no sentido de ampliar nossa compreensão sobre a História, o mundo e sobre nós mesmos.

2.1.1 Conceito de Dialética

A palavra “dialética” vem do grego. O prefixo “-*dia*” dá idéia de reciprocidade ou de troca: *dialegein* é trocar palavras ou razões, conversar ou discutir...Daí o substantivo *dialectike*, a arte da discussão (FOULQUIÉ, 1979, p. 9).

A dialética é, num sentido geral, a arte de discutir, de dialogar. Entretanto, como não discutimos só com os outros, mas também conosco, ela acaba sendo considerada o método filosófico capaz de nos permitir novos e diferentes vôos. Entre os gregos, a dialética era também conhecida como a arte de separar, distinguir as coisas em gêneros e espécies, classificar idéias para poder discuti-las melhor (cf. Platão, *Sofística*, 253c). Com o passar do tempo, o termo ‘dialética’ evoluiu para um sentido cada vez mais múltiplo. A dialética elevou-se ao nível de uma arte, arte de triunfar sobre o adversário, de refutar as suas afirmações ou de convencê-lo (BLANCHÉ, 1985).

Numa breve retomada histórica, pois não é de interesse desta tese mostrar toda a construção do termo, observa-se que, na Idade Média, a dialética constituiu, com a gramática e a retórica, o *Trivium*. Com o Renascimento, ela foi depreciada, no sentido que permanece em Kant: lógica das aparências, reguladora das idéias que não podem ser explanadas por via científica. E foi primeiro com Hegel, depois com Marx e Engels, que a dialética destacou-se com função essencial na teoria do conhecimento.

É com **Hegel**, filósofo alemão¹¹ que viveu de 1770 a 1831, que a dialética retoma seu lugar como preocupação filosófica e importante objeto de estudo da Filosofia, partindo das idéias de Kant (1724-1804) sobre a capacidade de intervenção do homem na realidade, e das reflexões acerca do sujeito ativo. Na Filosofia da História, Hegel pressupôs que a História é um processo através do qual a humanidade tem feito progresso espiritual e moral, avançando em seu auto-conhecimento. Hegel, porém, apoiou-se na fé de que a História é a representação do propósito de Deus e que o homem tinha agora avançado longe bastante para descobrir o que este propósito era: a gradual realização da liberdade humana.

O primeiro passo era fazer uma transição da vida selvagem para um estado de ordem e lei: a revolução. Em muitos pontos, o pensamento de Hegel serviu aos fundamentos do marxismo, e um deles é sua concepção de que os Estados têm que ser encontrados por força e violência, pois não há outro caminho para fazer o

¹¹ George Wilhelm Friedrich Hegel, (1775-1854), concebeu o modelo de análise da realidade que maior influência teve, ao longo dos séculos XIX e XX, nomeadamente em pensadores como Schopenhauer, Nietzsche, Marx, Kierkegaard ou Jean-Paul Sartre. Karl Marx, alemão, filósofo, economista, jornalista e militante político, na busca de um caminho epistemológico que fundamentasse o conhecimento, superou (no sentido de incorporar e ir além) as posições de Hegel no que dizia respeito à dialética, conferindo-lhe um caráter materialista e histórico, que só foi possível a partir da reinterpretação do pensamento dialético de Hegel. Assim, o método dialético que desenvolveu Marx foi chamado de materialista histórico dialético tornando-se método de interpretação da realidade, visão de mundo e práxis. Conforme Cobra, Rubem Q. - Hegel. Filosofia Contemporânea, site www.cobra.pages.nom.br, Internet, 2001.

homem curvar-se à Lei antes de ele ter avançado mentalmente longe suficiente para aceitar a racionalidade da vida ordenada. Alguns homens aceitarão as leis e se tornarão livres, enquanto outros permanecerão escravos. No mundo moderno, o homem passou a crer que todos os homens, como espíritos, são livres em essência, e sua tarefa é, assim, criar instituições sob as quais eles serão livres de fato¹².

Hegel debruça-se sobre domínios tão diversos como lógica, direito, religião, arte, moral, ciência ou história da filosofia e, em todos estes, vê a manifestação do Espírito Absoluto (as idéias) que se materializa e revela através da História da Humanidade. Ele acreditava que o pensamento sempre procede de modo a lançar uma **tese** afirmativa (idealidade/idéia - necessidade), que é mediada, superada e guardada na **síntese** (efetividade/possibilidade – depende da contingência), passando por uma fase intermediária, **antítese** (contingência – determinações contraditórias). (HEGEL, 2002).

Hegel revela que, na síntese, para ser dialético o processo, é preciso conter elementos da tese e da antítese em proporções iguais, ambos deverão estar guardados e superados. Desta forma, a síntese estará preparada para se tornar um pensamento, logo uma afirmação (tese), que deverá gerar uma antítese num processo que se dá de forma contínua.

Esta seria a circularidade¹³ na qual o pensamento alcança uma síntese que é igual ao ponto de partida, exceto pelo fato de que tudo que estava implícito ali tornou-se explícito, o que estava oculto no ponto inicial revelou-se:

Pelo seu próprio movimento dialético, progride daquelas primeiras determinações vazias e sem conteúdo para determinações cada vez mais

12 Cobra, Rubem Q. - Hegel. Filosofia Contemporânea, Cobra Pages - www.cobra.pages.nom.br, Internet, 2001.

13 - Weber, 1992, define circularidade, a partir do pensamento de Hegel, como um processo no qual "a causa não tem somente um efeito, mas no efeito ela está como causa em relação a si mesma" (1992, p. 49).

cheias de conteúdo; os mais cheios de conteúdo, nos momentos posteriores, nascem justamente por terem subordinado a si momentos anteriores que os precedem ou por contê-los em si superados e guardados; cada momento seguinte é o supressor-guardador do anterior, mas o é somente na medida em que, nele, o próprio conceito já alcançou um grau superior de positividade; no último momento, ele é a idéia perfeita, ou como também é denominada, a idéia que concebe a si mesma, que tem em si todas as maneiras-de-ser anteriormente percorridas, todos os momentos de seu ser, agora como superados e guardados (SCHELLING In WEBER, 1992, p. 52).

Na filosofia hegeliana, a dialética é o método que permite compreender e elucidar a racionalidade do real. Hegel tratou da elaboração da dialética como método, no qual mostrava uma oposição radical ao dualismo dicotômico sujeito-objeto e ao princípio da identidade. Por isso, ele preconizava o princípio da contradição, da totalidade e da historicidade.

A reinterpretação da dialética de Hegel colocada por Marx diz respeito, principalmente, à materialidade e à concreticidade. Para Marx, Hegel trata a dialética idealmente, no plano do espírito, das idéias, enquanto o mundo dos homens exige sua materialização. Com esta preocupação, Marx deu à dialética um caráter material: os homens se organizam na sociedade, para a produção e para a reprodução da vida, através de sua história. A partir dessas preocupações, Marx desenvolve um método que, ainda hoje, demanda muitos estudos para a identificação e análise da metodologia do pensamento marxista, conforme estudos de Gramsci (1991).

A obra “Fenomenologia do Espírito”, de 1807, é a primeira publicação que abarca a concepção hegeliana da Filosofia como sistema. Nela, o autor expõe o conceito de dialética, tratando, ao mesmo tempo, do aparecimento do Espírito no mundo e do desenvolvimento da autoconsciência individual. Nesta obra, Hegel rompe com dualismos e fundamenta seu idealismo objetivo (ou absoluto).

O Espírito Objetivo é a expressão do Espírito comum de um grupo social, “de um povo” e se refere a uma realidade histórica que guarda em si os significados finitos do movimento infinito da razão, representado pelo desenvolvimento sistemático-dialético da Idéia na História. Hegel fala, ainda, especialmente na obra “Fundamentos da Filosofia do Direito”, de povos e indivíduos que historicamente representam o “Espírito do mundo” em desenvolvimento. Do embate sujeito-objeto, transcorre o debate subjetividade-objetividade, idealismo-materialismo e a solução dialética. O projeto da “Fenomenologia do Espírito” de Hegel é justamente alcançar o “Saber Absoluto”, incluir na universalidade-em-si o particular, transformar a Filosofia em Ciência.

Vivemos aliás numa época em que a universalidade do espírito está fortemente consolidada, e a singularidade, como convém, tornou-se tanto mais insignificante, em que a universalidade se aferra a toda a sua extensão e riqueza acumulada e as reivindica para si. A parte que cabe à atividade do indivíduo na obra total do espírito só pode ser mínima. Assim, ele deve esquecer-se, como já o implica a natureza da ciência. Na verdade, o indivíduo deve vir-a-ser, e também deve fazer, o que lhe for possível, mas não se deve exigir muito dele, já que muito pouco pode esperar de si e reclamar para si mesmo. (HEGEL, 2002, p.70)

A passagem acima sintetiza muito do pensamento de Hegel em a “Fenomenologia do Espírito”. Para o autor, no desenvolvimento do saber, o resultado não é o essencial, mas o processo, a Fenomenologia em si. A ciência não é a meta a atingir, pois sua essência já está presente nas primeiras explicações filosóficas:

(...) o caminho para a ciência já é ciência ele mesmo, e portanto, segundo seu conteúdo, é ciência da experiência da consciência.(HEGEL,2002,p. 81)

A consciência, em Hegel, demanda a compreensão do saber em si (como reconhecimento de um objeto, através da percepção), consciência de si (tornar inteligível as modalidades de existência) e, por fim, a consciência para si (como conhecimento, expressão da cultura) (CHÂTELET, 1995). O esforço de compreender

esta categoria remete-nos a buscar o entendimento de que a razão não está separada da ação, buscando produzir conhecimento sobre os objetos, mas também sobre si mesmo.

Assim, a subjetividade é princípio da modernidade, a cisão de sujeito e objeto, fundamento do próprio pensar, do saber e da racionalidade moderna. O que a dialética faz é compreender a questão de forma holística, universal, substancial, absoluta, e não, finita e fragmentada em representações ou partes de uma equação lógica ou matemática.

A ciência não é um certo idealismo que se introduziu em lugar do dogmatismo da afirmação, como o dogmatismo da asseveração ou o dogmatismo da certeza de si mesmo. Mas enquanto o saber vê seu conteúdo retornar à sua própria interiorização, é antes sua atividade que nele está imersa, por ser tal atividade o Si imanente do conteúdo; ela, ao mesmo tempo, retorna a si, pois é pura igualdade-consigo-mesma no ser-outro (HEGEL, 2002, p.59).

Trata-se de reconhecimento, reconciliação e síntese. No reconhecimento e reconciliação entre sujeito (da consciência) e objeto, o Saber Absoluto e o ser em si se apresentam simultaneamente, pois têm a mesma natureza. O método de Hegel é visto como complexo e sinuoso (em forma de espiral), e continuamente os filósofos o retomam para lê-lo e interpretá-lo, tendo em vista os ângulos: ora historicista, ora holístico; ora idealista, ora materialista; ora teológico, etc. Por esta multiplicidade, o pensamento de Hegel sofre tantas referências e críticas constantes, ratificações e retificações, conforme e através de leituras distintas. Justamente, por isso, estudiosos afirmam que a “Fenomenologia do Espírito” ganha força e vida.

Buscamos nesta tese compreender as idéias contidas do ECA, de forma associada ao princípio da dialética, a totalidade, na qual tudo se relaciona, quer no mundo humano, quer no mundo social.

Nenhum fenômeno (...) pode ser explicado isoladamente... Separado do processo...o fenômeno torna-se totalmente desprovido de real significação (COTRIN, 1997, p. 260).

Segundo Hegel, a dialética não é só afirmação, não é só contrariedade, mas também, consenso. É verdade que toda síntese é o começo de um novo processo triádico, por exemplo, o grão de milho (tese) é posto na terra, nasce uma haste (antítese), aparece uma espiga (síntese). Por sua vez, essa espiga se torna tese, é triturada, transformando-se em fubá (antítese) e finalmente, em broa (síntese)¹⁴.

É oportuno chamar a atenção para a afirmação de que Hegel parte do pressuposto de que o método nunca se separa do conteúdo, o que quer dizer que o movimento dialético, acontece nos pólos da necessidade¹⁵ (tese) e da contingência¹⁶ (antítese), e o resultado (síntese) deverá ser composto por partes iguais de um e de outro, reservado o fato de que se dará a partir da superação de um e de outro. Nesse caso, Hegel refere que a síntese é aquilo que, ou está em potência ou se efetiva¹⁷ a partir da superação entre necessidade e contingência (WEBER, 1992).

Neste sentido, nosso estudo poderia assim se apresentar metodologicamente: Os Conselhos Municipais de Direitos (tese/necessidade, o que está posto) que podem acontecer a partir da participação popular (antítese/ o contingente) que, por sua vez, resultam na construção da cidadania (nele estão contidos necessidade e contingência, uma vez que ambas são superadas), gerando uma síntese (provisória),

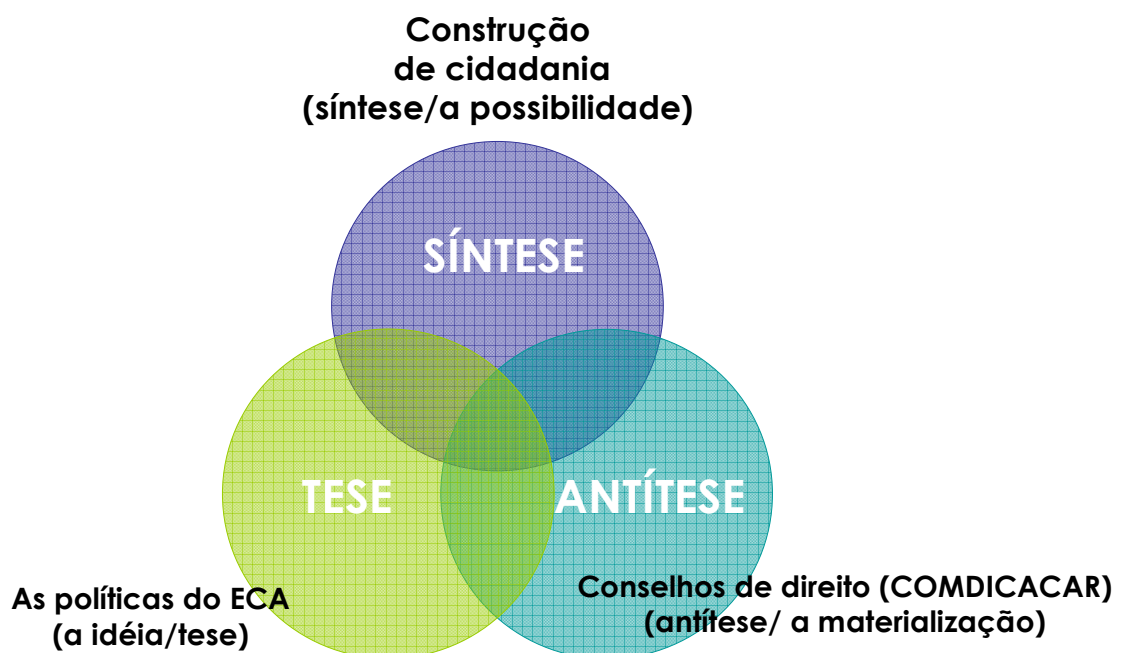
14. <http://www.unb.br/fe/tef/filoesco/resafe/numero001>

15 -Necessidade compreendida como aquilo que está sendo dito, o que está posto, o inevitável, ela sem as condições. Em nossa tese entendemos que o ECA (lei) é que está posto como necessidade de regramento do que se entende por cidadania infanto-juvenil. (GADAMER, 1994).

16 - Contingência é um conceito utilizado por Hegel e se refere "ao mesmo tempo aquilo que é e poderia não-ser e aquilo que é e não é por si" (WEBER, 1992, p. 45). Trata-se, pois, de momentos constitutivos, é aquilo que existe, contudo dele não podemos saber o que resultará.

17 - Neste caso, a síntese se refere ao que está em potência, que resultará da contradição entre a necessidade e a contingência, desde que ambos sejam superados, sendo guardado, em mesmas proporções, elementos de um e de outro. Neste caso, Hegel chama a atenção para o conceito de circularidade "a causa não tem somente um efeito, mas no efeito ela está como causa em relação a si mesma" (WEBER, 1992, p. 49).

composta por aquilo que é inevitável (a existência dos Conselhos), em contradição à participação popular, que pode ou não ocorrer, pois, embora saibamos que ela existe e é possível, pode não ocorrer. Neste caso, poderia a construção da cidadania permanecer apenas em potência e não, em efetividade. Conforme a interpretação de Weber (1992), o Circulo Hegeliano fica assim organizado:



Para Cirne-Lima, grande estudioso de Hegel,

(...) fazer filosofia **dialética** é saber passar de um Eu estreito **para** outros Eus que, embora mais amplos, não deixam de ser Eu mesmo: o Eu que é Nós, o Eu que é natureza, o Eu que é o Absoluto (1997, p. 232).

Assim, o sujeito, normalmente oculto no discurso dialético, só pode ser compreendido considerando-se a *história* entendida como o processo de mudanças, na qual se tem o dever, por meio do conflito dos contrários, gerando sínteses e novos conflitos e na qual se revela o sujeito do processo de mudanças. É por este

motivo que não é possível uma **dialética** de um fato ou de um objeto tomado de forma isolada da totalidade que o constitui, como ocorre no caso de uma análise experimental. E também, por esta orientação teórica, esta pesquisa assume a terceira pessoa, isto é, o sujeito que leva junto a sua história.

Seguindo as idéias de Hegel, a história do *Espírito* apresenta uma evolução, mas não uma linearidade. Para traduzir a idéia de ruptura e continuidade contida no processo histórico, ele utiliza o termo *Aufhebung*¹⁸, que tem vários significados na língua alemã. Ele significa *dissolução* – de uma assembléia, por exemplo; desta maneira, o termo designa *uma superação que conserva aspectos do que fora suprimido, constituindo algo novo em um nível mais elevado*. Aqui estaremos discutindo também a idéia da circularidade:

O movimento, além de ser contínuo não apresenta limites, começo ou fim, ele se organiza a partir da negação recíproca estabelecida entre os elementos envolvidos na relação. Assim, **a lógica dialética inclui o movimento, a contradição** (grifo nosso) e a sua superação, que não podem ser compreendidos de forma linear, sendo necessário tratar da circularidade e da sua importância nas formulações da dialética de Hegel e de Marx. Dentro desta idéia, todo começo denuncia o fim por meio da sua negação, e todo fim, também pela via da negação, remete ao seu começo e a um novo começo: “o círculo é um círculo de círculos”, nele, todo fim implica retorno ao começo, engendrando o começo de um novo membro. (ARRUDA, 2003, p. 70)

18 - Aufhebung que, em alemão corrente, quer com efeito, dizer abolição, supressão, revogação mas que, na linguagem teórica de Hegel um sentido mais dialético: ao mesmo tempo supressão, conservação e elevação, por outras palavras passagem a uma forma superior, o que as atuais traduções francesas de Hegel dão por meio do neologismo sobressunção (em francês: sursomption) de que o francês corrente dá uma idéia bastante correta utilizando dépassement (onde o português utiliza superação).

Vale ainda destacar que este trabalho buscará respaldo teórico metodológico na dialética hegeliana que se diferencia da dialética de Marx, a qual tem novos contornos em termos de aplicabilidade. Das diferenças que podem ser apontadas entre a **dialética** de Hegel e a de Marx, a principal é que, enquanto **para** aquele são as idéias (o Absoluto) que colocam a realidade, para este é a realidade material, entendida como os processos produtivos e os conflitos de classes, que produz as idéias (ideologias). Para Marx não é a idéia (o Absoluto) que se constitui na História por meio de contradições, mas relações sociais (formas de organização) que se vão modelando conforme os modos de produção. Nesse momento, talvez para enfatizar sua distância em relação a HEGEL, ele prefere referir-se ao seu trabalho com o termo **materialismo histórico** e não como **dialética** (CIRNE-LIMA, 1997).

Ao buscar a compreensão da fenomenologia do espírito, observamos uma descrição minuciosa do constante movimento da consciência. A consciência como uma História cuja mola propulsora é a contradição. Assim, manter a contradição é o modo como Hegel procurou abrir o caminho para conceber o saber ou a consciência como devir.

2.2 PROCEDIMENTOS

Considerando o caminho de pesquisa escolhido, a dialética favorece a evidência das contradições e, ao mesmo tempo, as “bases para uma dinâmica totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas e culturais” (GIL, 1999, p. 32). Além disso, são priorizadas a visão crítica e historicizada dos fenômenos.

quando adotado o paradigma dialético na pesquisa em Serviço Social, tende-se a enfatizar a mudança, a identificar as contradições que ocorrem nos fenômenos e a utilizar procedimentos de natureza qualitativa (...) não se restringe a investigar os fenômenos isoladamente, mas sim em conexão com a multiplicidade de fatores que os envolvem. (GIL, 1999: 64)

A pesquisa tem enfoque qualitativo, buscando trabalhar com as experiências sociais dos atores no cotidiano, apresentando a relação interna entre o mundo objetivo e o subjetivo dos processos, valorizando a “contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa, as oposições contraditórias entre o todo e a parte e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens” (CHIZZOTTI, 1995, p. 80)

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, alguns procedimentos estão sendo adotados como forma de responder ao problema de pesquisa proposto para esta investigação.

2.2.1 Pesquisa Bibliográfica

Nesta etapa, foi necessária a utilização de livros, artigos, dissertação e/ou teses. As fontes bibliográficas fizeram parte do estudo exploratório, constituindo-se na revisão teórica. Buscamos “desdobrar” a discussão da formação sócio-histórica do Brasil, a trajetória de constituição das políticas sociais, bem como do Estatuto da Criança e do Adolescente. Para Gil, 1999, a pesquisa bibliográfica é indispensável para estudos de revisão histórica.

2.2.2 Pesquisa Documental

Diferentemente da pesquisa bibliográfica, os documentos analisados nesta etapa, não receberam nenhum tratamento analítico. Em nossa pesquisa, utilizamos

as atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho¹⁹ – RS - COMDICACAR, dos últimos cinco anos. Trata-se de 71 atas (setenta e uma) do período de 12 de abril de 2000 a 07 de novembro de 2005. São documentos que Gil, 1991, chama de primeira mão e, até então, não tinham sido estudados por ninguém.

Se temos uma prática que transita entre demandas, carências e necessidades, só poderemos conhecê-las, identificá-las, à medida que estejamos realmente escutando o que o outro tem a nos dizer e não apenas trabalhando com indicadores, com tabelas, com referenciais teóricas que a Universidade nos fornece (MARTINELLI, 1994, p. 08).

Para a análise documental proposta, cumprimos inúmeras etapas:

- ✓ Solicitação, à diretoria do COMDICACAR, de autorização para leitura e análise do conteúdo das atas de reuniões daquele órgão.
- ✓ Foram xerocadas as atas do referido período em estudo, considerando que são realizadas, em média, dez reuniões anuais.
- ✓ Verificação, nas atas dos Conselhos de Direito de Carazinho, das propostas, das discussões em pauta, dos registros das reuniões, das pessoas presentes, dos representantes da sociedade civil e de órgãos públicos.
- ✓ Identificação das propostas deliberadas por parte do COMDICACAR, no que se refere à garantia dos direitos da criança e do adolescente, bem como propostas de constituição da cidadania infanto-juvenil.
- ✓ Realização de análise documental.

19 - Município de Carazinho conta com uma população de 57.618 habitantes, conforme dados do Censo 2000 – IBGE.

2.3 ABORDAGEM METODOLÓGICA DOS DADOS

Para análise dos dados obtidos a partir das atas do COMDICACAR, utilizamos a Análise de Conteúdo. De acordo com Bardin, 1977, a análise de conteúdo levanta problemas relacionados à pertinência dos índices, trabalha com elementos de baixa frequência e isolados, leva o pesquisador a buscar diferenças significativas que compõem a forma de ser do objeto, levando em conta as implicações latentes, o que a autora chama de análise de dimensão ampliada e inter-relacional. O importante é que as modalidades quantitativas e qualitativas não sejam excludentes, pelo contrário, devem ser complementares.

A autora refere que a análise de conteúdo acontece em três fases: “pré-análise, exploração do material, tratamento dos dados, inferências e interpretações” (BARDIN, 1977, p. 95). Alerta também que é fundamental não queimar etapas, sem esquecer das etapas que antecedem a coleta dos dados: levantamento organizacional do material, retomada de questões norteadoras, delineamento dos objetivos, identificação dos indicadores do projeto de pesquisa.

Inicialmente realizamos uma “leitura flutuante” nas atas do COMDICACAR, para, posteriormente, iniciar o estudo mais aprofundado, possibilitando extrair categorias de análise que foram sendo enumeradas e classificadas, para posterior realização de inferências e interpretações, de modo a demonstrar como tal Conselho tem viabilizado, ou não, a construção da cidadania infanto-juvenil.

Assim, esta abordagem metodológica começa com a construção de um quadro de categorização, encaminhamentos iniciais, que, como aborda Arruda:

Sabe-se que o conhecimento opera por seleção de dados significativos e rejeição de dados não significativos, e foi nesta perspectiva que separei, centralizei e hierarquizei o relevante para este trabalho. Estive sempre

considerando que somos orientados por princípios ocultos de organização do pensamento, que guiam a nossa visão das coisas e do mundo, sem que disso tenhamos plena consciência (2004, p. 205).

A operacionalização da pesquisa se dá, então, através da idéia de categorização cujo procedimento, adotado pela autora, segue a proposta da análise de conteúdo conforme orientação de BARDIN (1994, p. 14) e tem como perspectiva mostrar o caminho e os desdobramentos da pesquisa, a partir das categorias/conceitos centrais da mesma.

QUADRO 1 CATEGORIA DE PESQUISA: CONSTRUÇÃO DE CIDADANIA

Categoria	Conceito	Dimensões	Indicadores (prática)	Fontes
<p>Construção de CIDADANIA</p>	<p>Cidadania como “descoberta conquistada do direito a ter direitos (...) processo histórico de conquista, dentro do qual o fenômeno central é sempre a constituição do sujeito histórico capaz de projeto próprio e coletivo” (Demo, 2001, p. 86). Cabe também ressaltar o projeto societário, manifestados através da participação popular que indica os valores e os meios para sua conformação, mais especialmente no campo da infância e juventude, como caminho para a construção da cidadania infanto-juvenil. Nos permite refletir, sobretudo sobre os direitos civis, políticos, sociais e os direitos de terceira geração relativos aos interesses coletivos, como os direitos das crianças e do adolescente. (VIEIRA, 1999).</p> <p>“Se o indivíduo que se vai tornar cidadão não se apreende primeiramente como responsável, como senhor das suas decisões e, conseqüentemente, como sujeito da jurisdição das instâncias que lhe pedem contas, não podem participar efetivamente na comunidade (...) só o verdadeiro cidadão aquele que se conhece como legislador e sujeito e no reino”. (CHÂTELET, 1995, p. 68)</p> <p>Nesta perspectiva, a construção da cidadania inclui o processo de participação, que por sua vez demanda conscientização, através da qual os grupos possam compreender as relações sociais estabelecidas historicamente. Estamos tratando a participação como processo, que passa por pelo menos três níveis: nível da informação (conhecimento da área onde pretende agir); nível da motivação (motivo fundamental para o impulso participativo – aquilo que faz sentido); nível da educação para participação (incorporação de idéia, habilidades atitudes).</p> <p>“Atuando, transforma; transformando, transforma-se. Gera uma realidade que, por sua vez, envolvendo-se, condiciona sua própria ação” (LIBERATI, 1997, p. 60).</p> <p>No desdobramento deste conceito, é possível pensar numa ação cidadã para os conselhos/conselheiros.</p>	<p>A cultura da participação popular como processo de construção da cidadania</p> <p>os direitos de terceira geração relativos aos interesses coletivos</p> <p>Cidadão aquele que se reconhece como legislador e sujeito de sua prática</p> <p>“Ação cidadã”</p>	<p>Cultura da participação popular</p> <p>Esvaziamento do COMDICACAR</p> <p>A falta de continuidade no encaminhamento de projetos</p> <p>Papel do conselheiro</p>	<p>ECA</p> <p>Vieira, 1999.</p> <p>Châtelet, 1995.</p> <p>Liberati, 1997.</p> <p>Atas do COMDICACAR</p>

QUADRO 2 CATEGORIA DE PESQUISA: CULTURA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Categoria	CONCEITO	Dimensões	INDICADORES (prática)	FONTES
Cultura de PARTICIPAÇÃO POPULAR	<p>Participação é compreendida como um processo “que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-se protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sócio-política a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova”(GOHN, 2005, p. 30).</p> <p>As instâncias de participação popular surgem na esteira do debate da democracia participativa, como estratégia de enfrentamento das formas de desigualdade, com indivíduos organizados em torno de fins e meios, Macpherson (1978) refere que a democracia participativa pressupõe pelo menos duas condições: mudança da consciência da população. O conselho é um articulador das iniciativas de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.</p> <p>O COMDICACAR, está regulamentado pela Lei Municipal 5.444, na qual dispõe participação paritária entre órgãos governamentais e não governamentais. Ao conselho cabe a escuta e a discussão de interesses particulares e coletivos</p> <p>A cultura de participação pode ser compreendida como o “espírito do povo”, “a consciência de si, um processo de construção da consciência do sujeito da história. A consciência do seu lugar no mundo” (Hegel, 2002)</p>	<p>Mudança de consciência da população.</p> <p>Conselho espaço de manifestação da democracia participativa</p> <p>como articulador das iniciativas de proteção e defesa dos direitos da criança e do Adolescente.</p> <p>Espaço de efetivação dos Direitos do Cidadão e de participação popular que emergem da sociedade civil;</p> <p>Participação paritária entre órgãos governamentais e não governamentais.</p>	<p>- Falta de iniciativas para projetos sociais;</p> <p>- Ausência do debate</p> <p>- Proibição de participação popular nas reuniões do COMDICACAR;</p> <p>- Falta de estabelecimento de parceria para o trabalho em rede (rede legal)</p> <p>- Ausência de participação paritária.</p>	<p>Estatuto da Criança e do Adolescente</p> <p>Liszt Vieira - Cidadania e Globalização)</p> <p>Lei Federal nº 8242-91 : Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)</p>

QUADRO 3. CATEGORIA DE PESQUISA: PRÁTICA DO COMDICACAR

Categoria	Conceito	Dimensões	Indicadores (prática)	Fontes
<p>Prática do Conselho Municipal dos direitos da criança e do adolescente COMDICACAR</p>	<p>Os conselhos (COMDICACAR) se apresentam como espaço de construção de cidadania por estarem associados à lei que representa os direitos da população infanto-juvenil. Conselhos são espaços de representação da sociedade, nos quais a pluralidade é manifestada, e a participação o eleva como um espaço de democratização do poder.</p> <p>O ECA é Lei que representa os direitos da população infanto-juvenil brasileira, tendo como concepção sustentadora a chamada doutrina de proteção integral. Reconhecendo estes sujeitos como merecedores de proteção integral por parte do Estado, sociedade e família através de políticas específicas na promoção e na defesa de sua cidadania. (COSTA, 1993).</p> <p>A nova doutrina da proteção integral do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) inclui a participação popular tanto dos conselheiros (direito a voto) como da população infanto-juvenil.</p> <p>A prática do COMDICACAR, caracteriza-se por ser um órgão colegiado de caráter deliberativo, formulador, normatizador e fiscalizador das políticas sociais no campo da infância e juventude e gestor do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.</p>	<p>Os conselhos como via de construção de cidadania, através da democratização do poder.</p> <p>Preocupação e o reconhecimento da vulnerabilidade de criança e adolescentes que os torna merecedores de proteção integral.</p> <p>Espaço de participação popular dos conselheiros e da população infanto-juvenil.</p> <p>Caráter deliberativo, formulador, normatizador e fiscalizador, Reconhecimento da população infanto-juvenil como sujeitos de direitos</p>	<p>Abertura a diferentes instituições, constituição heterogênea do COMDICACAR</p> <p>Famílias indígenas fora da escola e erradicação do trabalho infantil</p> <p>Reuniões do COMDICACAR incluem conselheiros, contudo não contempla a participação da população infanto-juvenil</p> <p>Eleição dos Conselheiros Tutelares</p>	<p>Análise documental do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA),</p> <p>Análise documental Das atas</p>

3. DOBRA DE REFLEXÃO: CIDADANIA EM CONSTRUÇÃO: O DEVIR DO POVO BRASILEIRO

Esta dobra de reflexão estará reservada a estudar uma das categorias principais deste estudo. Na perspectiva de iluminar as dobras da História, estaremos dando vistas à cidadania enquanto categoria que se constituiu e se constitui no movimento de superação, política, social, cultural, infindável de um povo. Estaremos realizando uma recoleção (HEGEL, 2002), ou uma síntese superadora de tal conceito, queremos evidenciar que “o pensamento que se conhece, primeiro implicitamente, depois, cada vez mais claramente, como ordem mesma da realidade” (CHÂTELET, 1995, p. 09), tem em si um caráter histórico, e por isso precisa ser apreendido em sua totalidade.

Apresentaremos na ordem do acontecido a maneira como tal conceito se constituiu e se expressa na realidade, alcançando a fenomenologia do espírito, na qual “o que é verdadeiro é o que aconteceu e se impôs historicamente. Conhecer as diversas etapas deste parto doloroso, desta mostraçãõ prática dramaticamente desenvolvida” (CHÂTELET, 1995, p. 10). Dramática, porque denuncia a evolução numa perspectiva não linear, compreendendo as renúncias e os avanços.

Consideramos essencial compreender o conceito de cidadania de forma ampliada (garantindo que seja estudado em suas interconexões desde sua gênese no mundo ocidental, a partir dos princípios enunciados pelos direitos humanos), e posteriormente, que seja revelada a experiência dramática de sua constituição no Brasil.

3.1 A CIDADANIA COMO CONCEITO HISTÓRICO E SOCIAL

Compreender o significado social e histórico da cidadania é vital para nossa tese, visto que estaremos pesquisando a viabilidade do Estatuto da Criança e do Adolescente, através do Conselhos Municipais de Direitos, como instrumento de construção de cidadania.

O estudo da cidadania nos remete à compreensão dos caminhos adotados pelos seres humanos para afirmarem sua dignidade, bem como dos valores éticos como a igualdade, a liberdade, a dignidade de todos os seres sem exceção, a proteção legal dos direitos, a democracia e a justiça.

Neste sentido, precisamos compreender que o conceito de cidadania ampliou-se ao sofrer intensas metamorfoses no decorrer da História. Pinsky, 2003, refere que ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar do destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais e, modernamente, direitos coletivos, fruto de um longo processo histórico que levou a sociedade ocidental a conquistar parte desses direitos.

Considerando a historicidade e a dialética em torno da cidadania, faremos um estudo abrangente, pontuando momentos históricos e situacionais nos quais os

direitos humanos²⁰ foram sendo compostos, demonstrando a ruptura do jusnaturalismo²¹ para a positivação e universalização de princípios legais que tornam os homens “iguais” como membros de uma coletividade (ARENDDT, 1973; PINSKY, 2003 e VIEIRA, 2004).

O grau de civilidade alcançado por uma sociedade está relacionado à garantia efetiva dos direitos humanos (ARENDDT, 1973). Ainda que não se expressem, eles são uma ficção operante, pois a dimensão simbólica estimula às lutas democráticas, à reivindicação e conquistas de novos direitos. Acreditamos que, em razão disso, sua constituição não se deu de forma linear, mas acompanhou os movimentos de avanços e recuos da sociedade ocidental (berço da discussão e implementação dos direitos humanos).

No período compreendido entre os Séculos XVII e XVIII, surgem pensadores do Iluminismo na Europa, especialmente na França, Inglaterra e Alemanha, os quais baseavam seus ideais no poder da razão, inclusive para solucionar problemas sociais. Eles tentam resgatar a centralidade do homem em detrimento das leis divinas, propondo uma nova ordem social e política.

20 - Os direitos humanos são considerados baluarte da cidadania no Ocidente. S Liszt Vieira (2004) destaca que a cidadania seria composta dos direitos civis e políticos, que seriam os direitos de primeira geração: individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança, etc. e liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral. Os direitos sociais abrangeriam os de segunda geração: os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social. Se, por um lado, os direitos de primeira geração - civis e políticos - exigiriam para sua realização um Estado mínimo, os direitos de segunda geração - direitos sociais - demandariam uma presença mais forte do Estado para serem garantidos. Na metade do Século XX, surgem os chamados “direitos de terceira geração”, os de interesses coletivos ou difusos: de um grupo determinado ou determinável de pessoas, reunidos por uma relação jurídica básica comum. Assim, o dano decorre da própria relação jurídica que une todo o grupo, meio ambiente, direito do consumidor, além dos direitos das mulheres, das crianças, das minorias étnicas, dos jovens, anciãos, etc. E hoje falamos ainda de “direitos de quarta geração” relativos à bioética.

21 - O Jusnaturalismo é fundamentado pela ambigüidade oferecida pelo conceito de “natureza humana”, que dizia que todos os homens nasciam iguais, no entanto os homens não nascem iguais, nem são criados igualmente por conta da natureza. Somente a construção artificial de um sentido igualitário atribuído aos seres humanos, como portadores de direitos, pode de fato, afirmar igualdade. (ARENDDT, 1973)

O liberalismo²² surgiu na esteira do Iluminismo. Este se caracterizou como um movimento filosófico-intelectual que floresceu no séc. XVIII na Europa e que, embasado numa postura racionalista, realizou o exame crítico das instituições absolutistas e eclesiásticas, combatendo as tradições feudais e religiosas. “Naquele período, as classes burguesas em ascensão lutavam contra o poder absoluto dos reis e do Estado absolutista e, por intermédio dos direitos civis, tentavam limitar o poder tanto do rei quanto do Estado” (COUTO, 2004, p. 33), opondo-se às restrições que impediam a realização da liberdade, o que poderia significar a independência dos sujeitos, ou sua autonomia.

Foi tal pensamento que serviu de base para o chamado “Estado liberal”²³. Também foi modelo para as declarações constitucionais de direitos do século passado e deste, notadamente a “Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia”; a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, adotada pela Assembléia Constituinte Francesa em 27.08.1789; a “Norte-Americana”, na Constituição dos EUA, de 17.09.1787. Ou seja, o Estado liberal foi o primeiro a lançar a plataforma dos tão propalados “direitos humanos”, pelo menos os civis²⁴ e políticos²⁵.

Tais declarações dos séculos XVIII e XIX voltaram-se basicamente para a garantia formal das liberdades como princípios da democracia política ou

22 - O liberalismo caracterizou-se como um conjunto de idéias e princípios liberais. É a doutrina que preconiza a liberdade política ou de consciência em oposição à autoridade limitadora do Estado ou da Igreja. Baseava-se basicamente em dois conceitos centrais, autonomia e liberdade.

23 - Surgiram pelo menos três escolas do pensamento liberal: “francesa (centralidade na liberdade negativa – liberdade é o direito de fazer aquilo que a lei permite), inglesa (idéia de liberdade associada ao poder de fazer suas próprias leis, sendo sinal de liberdade tudo o que não estava proibido pelas leis), escola alemã (liberdade política, com autonomia que não se expressa na participação, mas no desdobramento do potencial humano)”. (COUTO, 2004, p. 41)

24 - “São considerados direitos civis: o direito à vida, à liberdade de pensamento e fé, o direito de ir e vir, à propriedade privada, à liberdade de imprensa e à igualdade perante a lei, (...) apontados por Locke como direitos naturais e inalienáveis”. (COUTO, 2004, p. 47)

25 Aos direitos civis foram acrescentados os direitos políticos que são referentes ao direito de votar e ser votado, direito a associação e organização.

democracia burguesa²⁶. Daí por que as liberdades da burguesia liberal se caracterizam como liberdades-resistência ou como meio de limitar o poder que, então, era absoluto.

A Revolução Francesa foi, de certo modo, mais importante do que as outras de carácter liberal-burguês, porque politicamente estava travestida de movimento social, ou seja, dos pobres. Isso facilitou a sua divulgação e recepção pelo resto do mundo, porque carregou consigo os fundamentos do liberalismo, principalmente os de cunho econômico, que, na verdade, eram sua inspiração. No entanto, na análise da autora, mais tarde ficou evidente que,

... Os liberais clássicos defendem que os direitos devem ser exercidos somente pelos cidadãos livres e autônomos, e não por aqueles que vivem da venda de sua força de trabalho, não podendo, portanto, requerer esses direitos. Essa idéia restringe o usufruto dos direitos a apenas aqueles homens que eram proprietários tanto da terra como dos meios de produção, o que os colocava no patamar de liberdade e autonomia necessária para exercer esses direitos (COUTO, 2004, p. 43).

Os direitos inalienáveis eram apenas para o usufruto da nobreza, visto que a propriedade privada era o “passaporte” de aquisição dos direitos civis e políticos. Além do mais, os que tinham propriedades poderiam comprar o trabalho daqueles que não tinham posses, ficando, os que só tinham sua força de trabalho, à mercê das condições de trabalho às quais seriam submetidos. Assim, esta relação desigual acabou reforçando os fulcros do modo de produção capitalista, garantindo assim sua consolidação.

As lutas políticas e sociais desencadeadas na América e na França revelavam que os indivíduos já não estavam seguros de sua destinação perante

26 A democracia foi sendo assimilada vagarosamente, pois a burguesia tinha receios de que “o poder do tirano fosse substituído pela tirania da vontade geral”. (COUTO, 2004, p. 42)

Deus, nem podiam confortar-se ante os regramentos oriundos de castas. A evolução dos direitos humanos encarregou-se de situar a estabilidade dos que seriam primordiais na superação do jusnaturalismo, que os fundamentava a partir da ambigüidade oferecida pela noção de que “todos os homens nasciam iguais”. Como assinalou Annah Arendt, os humanos não nascem iguais nem são criados igualmente por conta da natureza. Somente a construção artificial de um sentido igualitário atribuído aos seres humanos, como portadores de direitos, pode de fato, afirmar a igualdade ou renovar sua busca.

No século XIX, o confronto do liberalismo com a tradição socialista e com a generalização de expectativas por igualdade, decorrente de um novo processo de repercussões histórico-universais, somando a entrada, na cena política, da classe operária e de legiões de deserdados, deu origem a uma série de novas teorias que referem a necessidade da intervenção do Estado, pelo menos na perspectiva de regulador das relações capital e trabalho, do ponto de vista do investimento em políticas redistributivas, nivelando as condições dos sujeitos alijados dos processos sociais.

Nasce, então, a *segunda geração* dos direitos humanos, “chamados de direitos sociais, econômicos ou de crédito” (VIEIRA, 2004, p. 22), que são os direitos ao trabalho, à saúde e à educação. Os direitos sociais “são fundamentados pela idéia de igualdade, uma vez que decorrem do reconhecimento das desigualdades sociais gestadas na sociedade capitalista” (COUTO, 2004, p. 48), no entanto sua efetivação depende do comprometimento do Estado em materializá-los através das políticas sociais.

Chamamos a atenção para uma contradição histórica, embora o caráter complementar das duas séries de direitos pareça claro: os direitos humanos de primeira geração almejam de fato, uma limitação dos poderes do Estado, enquanto os direitos de segunda geração trazem como pressuposto uma ampliação dos poderes do Estado. Coerentemente Vieira chama a atenção para o seguinte fato:

Existiria uma tensão interna entre os diversos direitos que compõem o conceito de cidadania. Enquanto os direitos de primeira geração – civis e políticos – exigiriam, para sua plena realização, um Estado mínimo, os direitos de segunda geração - direitos sociais – demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados. (2004, p. 23)

Ainda assim, “os direitos sociais, bem como os civis e políticos, têm sido objeto de disputa na sociedade, para que sua garantia possa ser efetivada” (COUTO, 2004, p. 49), desta forma, proporcionando uma condição de igualdade entre as pessoas: a cidadania.

Contudo precisamos compreender os fatores econômicos, culturais, políticos e até mesmo sociais, que viabilizaram a efetivação dos direitos sociais, da forma como se expressam na vida dos sujeitos.

A legalidade sozinha não tem eficácia. Isso se deve ao fato de que os direitos sociais carregam, no seu escopo, conceitos que são intraduzíveis nas regras do direito liberal, como o direito social à propriedade e a limitação da liberdade individual, com base nos direitos positivos (COUTO, 2004, p. 53).

Complementar a esta idéia, confirmamos:

A tese atual de Estado mínimo – patrocinado pelo neoliberalismo, que parece haver predominado sobre a social-democracia nesta época – corresponde não a uma discussão meramente quantitativa, mas estratégica, diferenciada dos diversos direitos que compõem o conceito de cidadania e dos atores sociais respectivos. (VIEIRA, 2004, p. 23)

Sendo assim, evidenciamos a necessidade da criação de mecanismos que os garantam, oriundos do próprio Estado, já que ele reconhece formalmente tais direitos, que poderão ser exigidos e/ou exercidos. O Estado democrático²⁷ possibilita à sociedade experimentar direitos que ainda não lhe estão formalmente incorporados. É o espaço para a contestação de opiniões e interesses, em que se manifestam poderes que não podem estar sob controle de quem quer que seja.

Diante desta conceituação mais ampla do que compreendemos por cidadania nesta tese, surge o desafio de compreendermos como estes direitos foram sendo incorporados, no Brasil, para, posteriormente realizarmos o diálogo de como podemos compreender o COMDICACAR como um espaço que tem em potência elementos que contribuem para assegurar o gozo da cidadania infanto-juvenil.

Apresentamos então, como síntese provisória, alguns elementos históricos que demarcam o “Espírito” da cidadania no Brasil. Hegel chama a atenção para que, se queremos conhecer o sistema dos direitos de um Estado, é necessário primeiramente compreendê-lo como “razão realizada”. Produto da História, ele apresenta a ordem do Espírito na sua atualidade. Ele é o absoluto (saber do que aconteceu) na sua realidade/razionalidade”(CHÂTELET, 1995, p. 15). Portanto, precisamos reconhecer não somente a cidadania em si, mas como o Estado brasileiro foi formado, o Espírito = Cultura de seu povo, bem como suas repercussões no que tange à incorporação de certos direitos em seu regramento formal.

27 - Estado Democrático é conceituado por Rosenfield, 1994, como “um sistema político composto por múltiplas dimensões que se desenvolvem em diferentes níveis de profundidade. O seu ser é processual. Isto significa que a realidade produzida por um regime democrático constitui-se de várias formas de liberdades. A democracia engendra-se neste cruzamento de liberdades que assim, a concretizam (p. 33)

3.2 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA SEM PARTICIPAÇÃO POPULAR: O DRAMA DO PROCESSO BRASILEIRO

Realizar o resgate histórico da constituição do Brasil (como Estado) desdobrando/explicando os elementos que compreendem o Espírito do povo brasileiro é, em nossa compreensão, o caminho para compreender a vida contemporânea nas suas próprias contradições. É demonstrar a dialética existente no processo de posituação, negação e possibilidade da expressão da cidadania. O Estado “é a verdade da sociedade”, é nele que ocorrem os processos dramáticos de aceitação da individualidade em sua relação com a coletividade, e é nele que acontece a definição dos direitos e deveres (HEGEL, 1986).

Importa, neste momento, realizar um diálogo, no qual as contradições inerentes ao processo de formação/incorporação de direitos na sociedade brasileira foram ocorrendo. Desta forma, estaremos mostrando que o “drama no processo de construção da cidadania no Brasil”, reside exatamente na sua própria constituição histórica, marcada pela colonização portuguesa e pela sociedade escravagista, nos longos períodos nos quais a ausência de coesão social persistiu, por uma cultura política na qual o poder era fortemente centralizado, na alternância de períodos, após a República, de ditaduras (civis ou militares) ou de democracia, marcando de forma indelével o País.

Nestes termos, precisamos partir do período de colonização portuguesa no Brasil, a partir de 1500, como parte da expansão imperial de Portugal. A implantação da cultura européia é tomada como fator dominante e rico em termos de consequência tanto no âmbito das instituições quanto dos domínios dos territórios. Na América Latina, evidenciamos especialmente a fundação de colônias ibéricas. O

Brasil, particularmente, tem como seu principal colonizador o povo português (FREYRE 2005 e HOLANDA, 1995).

Os ibéricos eram os países-fronteira entre a Europa e o mundo, através do mar, conseqüentemente, eram os que menos características européias tinham. Eram países marginalizados, que iniciaram o processo das grandes navegações, porém cada um tinha que depender de si próprio. O autor Gilberto Freyre chama a atenção dessas características, como facilitadoras do processo de adaptação dos portugueses no Brasil,

a singular predisposição do português para a colonização híbrida e escravocrata dos trópicos explica em grande parte o seu passado étnico, ou antes, cultural de povo indefinido entre a Europa e a África. (...) A influência africana fervendo sob a européia e dando um acre requieime à vida sexual, à alimentação, à religião ; o sangue mouro ou negro correndo por uma grande população brancarana quando não, predominando em regiões ainda hoje de gente escura; o ar da África, um ar quente oleoso, amolecendo, nas instituições e nas formas de cultura, as durezas germânicas (FREYRE, 2005, p. 66).

Em razão de não possuírem uma tradição da hierarquia feudal arraigada, a burguesia mercantil desenvolveu-se primeiro. Soma-se a isto a frouxidão organizacional presente na história de Portugal e, conseqüentemente, no Brasil, a aparente anarquia ibérica, marcada por uma nobreza muito flexível, gerando relações de igualdade, especialmente no que se refere ao gosto pelo trabalho fácil, que não demandasse grande esforço físico, e, a não ser a iniciativa das grandes navegações, eles seriam considerados sujeitos sem muito valor, ou notoriedade no cenário europeu.

No Século XIV, os ibéricos eram valorizados pela sua capacidade de ser auto-suficientes. Eles eram tão bons, o quanto se bastassem, “cada qual é filho de si

mesmo”, além disso eram estimuladas condutas ligadas ao estoicismo²⁸, arrogância e altivez; era admitida e engrandecida a emulação, caso o sujeito não fosse realmente capaz de realizações: “É dela que resulta largamente a singular tibieza²⁹ das formas de organização, de todas as associações que impliquem solidariedade e ordenação entre esses povos” (HOLANDA, 1995: 32). O caráter português oscilava entre momentos de calma e rompantes de docilidade e crueldade.

Quando colonizado, o Brasil não contava com uma estrutura social sólida, conseqüentemente possibilitou que os elementos anárquicos³⁰ e individualistas fossem largamente difundidos, dificultando a institucionalização e a agregação dos homens em torno de uma causa. As associações, por exemplo, tão logo eram criadas, facilmente separavam mais ainda os homens, em razão da competição que era gerada entre eles, ou pelo uso do poder ou por necessidades próprias (HOLANDA, 1995, p.33).

A ausência de uma hierarquia clara facilitou a desordem e a falta de coesão social, não sendo então um fenômeno apenas atual. As leis foram sendo criadas muito mais para frear as paixões individuais³¹ do que para alcançar o bem comum. Neste sentido, facilmente a anarquia tomava conta como forma de justificar certos privilégios e prestígios destinados a alguns poucos.

Outra característica importante da tradição portuguesa demonstra que eles eram suscetíveis a repetidas mudanças, porque sua terra de fronteira convivia com constantes conflitos, guerras e disputas. Esta instabilidade fez contrair o costume de rapidamente habituar-se com novas realidades, gerando uma certa passividade e

28 - Doutrina filosófica de Zenão, que pretendia tornar o homem insensível a todos os males físicos e morais. Inflexibilidade moral.

29 - Tibieza significa frouxidão, indolência.

30 - Gilberto Freyre, refere que ao “definir o tipo normal português deu logo com a dificuldade fundamental: a falta de um tipo dinâmico determinado. O que encontrou foram hábitos, aspirações, interesses, índoles, vícios, virtudes variadíssimas” (2004, p. 68) anotando que a aptidão para os negócios estava ligada ao fatalismo e ainda que o desejável não ocorresse “tudo se resolveria com um bom fumo”.

31 - No fundo, o próprio princípio da hierarquia nunca chegou a importar de modo cabalmente entre nós. Toda a hierarquia funda-se necessariamente em privilégios. E a verdade é que, bem antes de triunfarem no mundo as chamadas idéias revolucionárias, portugueses e espanhóis parecem ter sentido vividamente a irracionalidade específica, a injustiça social de certos privilégios, sobretudo privilégios hereditários. (HOLANDA, 1995, p. 35)

um desapego aos lugares onde residiam. Se, por um lado, a adaptação à existência era vital, verificou-se uma desagregação e até mesmo um desinteresse pela sociedade em geral.

Para os ibéricos, a companhia infalível é a de “Jesus”, poucas pessoas importavam na vida daquele povo, a não ser seus entes mais próximos. Esta conduta de individualismo era facilmente percebida, ao passo que eles não se sentiam à vontade em um mundo onde o mérito e a responsabilidade individual não fossem valorizados e plenamente reconhecidos (HOLANDA, 1995 e FREYRE, 2005). Esta mentalidade foi, ao longo dos tempos, gerando uma lógica de organização calcada no livre arbítrio e na responsabilidade pessoal, restringindo quando não, dificultando, os trabalhos coletivos, associativos entre os homens.

O povo ibérico tem uma cultura de não trabalho, refere o acima citado autor, ou pelo menos uma falta de apreço às atividades laborais, tornando-se os homens facilmente interessados em resultados rápidos, sem que isso exija dedicação, ou seja, um interesse maior nos fins do que nos meios³². O predomínio deste tipo de organização gerou uma força política artificialmente mantida por instituições exteriores, o que foi, sem dúvida, um terreno fértil para se instalarem governos militares.

A obediência era vista como virtude dos homens e princípio político: “não existe, a seu ver, outra sorte de disciplina perfeitamente concebível, além da que se funde na excessiva centralização do poder e da obediência” (HOLANDA, 1995, p. 39).

32 - O autor Holanda refere que o português vinha para a colônia buscar riqueza, sem muito trabalho. Além disso, eles preferiam a vida aventureira ao trabalho agrícola, admitindo neste contexto a mão-de-obra escrava, como elemento fundamental na economia.

Esta tradição é muito vívida até nos dias de hoje³³. Se, por um lado, podemos orgulhar-nos do espírito aventureiro e sem limites de nossos antepassados, o qual ignorava fronteiras, por outro, precisamos compreender que aqueles portugueses realizaram as grandes navegações com bravura, mas também pela necessidade de obter, de forma generosa e ilimitada, os benefícios mundanos.

As energias e os esforços que se dirigem a uma recompensa imediata são enaltecidos pelos aventureiros; as energias que visam a estabilidade, à paz, à segurança pessoal e aos esforços sem perspectiva de rápido proveito material passam, ao contrário, por viciosos e desprezíveis para eles. Nada lhes parece mais estúpido e mesquinho do que o ideal do trabalhador. (HOLANDA, 1995. p. 44)

No período da colonização do Brasil, a terra inicialmente serviu aos interesses imediatos de Portugal, com a plantação de produtos essencialmente coloniais. Assim esgotou-se, e o mato foi devastado à medida que novas plantações iam sendo realizadas. A abundância de terras férteis propiciou que os produtores fossem demarcando seu território e criando grandes propriedades.

Os primeiros colonos se dedicavam a atividades menos sedentárias, mas também àquelas que exigissem menor controle e regularidade. O indígena não conseguiu “adaptar”-se à escravidão, e o escravo africano tornou-se imprescindível para o sistema colonial. Os portugueses eram versáteis ao extremo e não tinham certas noções de ordem, constância e exatidão, esclarece Holanda, originando, desta forma, um tipo de organização da sociedade civil diferente daquela do resto da Europa, tanto em Portugal quanto no Brasil. Refere ainda o autor que “os

33 - Holanda, diz que ainda que não nos pareça prazeroso, estamos mais próximos e contaminados com as idéias de nossos “avós além mar” do que imaginamos.

portugueses vinham buscar, sem dúvida, a riqueza, mas a riqueza que custa ousadia, não, riqueza que custa trabalho” (HOLANDA, 1995, p. 48-49).

Quando uma necessidade de trabalho mais pesado passou a existir, os portugueses não hesitaram em trazer os negros escravos para realizá-lo, visto que estes eram “carvão”, prontos para serem utilizados como energia nas lavouras latifundiárias. Esta organização da produção ocasionou uma extrema dependência do tráfico negreiro, uma escassez de mão-de-obra não-escrava. Neste período, os nobres diziam que trabalhos pesados derogavam o homem, portanto, poucos indivíduos dedicavam-se toda a vida a um único trabalho e, sempre que possível, prestavam favores à nobreza como forma de acesso ao mundo dos mais abastados.

A estrutura da sociedade colonial era rural, visto que o poder estava na mão dos senhores rurais. Holanda relata ainda que, entre os anos 1851 e 1855, o desenvolvimento urbano ocorreu graças à construção de uma estrada de ferro. Ademais, neste período, os senhores de engenho eram sinônimo de solidez, e a estrutura econômica e política impedia que se desenvolvesse a indústria e o comércio. O patriarca era quem dominava toda a sociedade.

Assim, a sociedade colonial foi marcadamente constituída fora dos centros urbanos, embora não fosse uma civilização agrícola, mas sim, uma civilização com raízes rurais. Esta característica influenciou fortemente a formação do Estado brasileiro, pois o poder concentrava-se duplamente, por um lado, em razão de suas posses, e, por outro, em razão de sua inserção política. Holanda afirma que “na monarquia eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram os filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos” (1995, p. 73).

A forte estrutura social centralizada no governo e nos grandes proprietários cerceava a circulação de informações e a construção da organização de movimentos coletivos. Era comum, em 1800, a proibição da entrada de livros vindos da Inglaterra e da França, por se constituírem em elementos de fomentação da discórdia. (...) eram considerados indesejáveis, por incitar os trabalhadores, influenciando movimentos inconvenientes para o Brasil (COUTO, 2004, p. 79).

Por conseguinte, a tendência era a de uma certa dependência das cidades aos domínios agrários: os mesmos indivíduos que eram antigos senhores ocupavam lugares administrativos e, por isso, criavam uma relação de trabalho servil, no sentido de que a organização do trabalho nos espaços públicos rapidamente absorveu a mentalidade e funcionamento da “casa grande” (Freyre, 2005), especialmente no que concerne aos interesses privados e à subserviência ao poder do rei.

De outra parte, a Constituição de 1891, estendeu a condição de votar e ser votado a todo cidadão masculino maior de 21 anos, residente na cidade. Neste período de 1872, apenas 16,6% da população residia nas cidades, sendo que 70% deles eram analfabetos, e os grandes proprietários tinham direito a voto, mas não tinham noção de igualdade e justiça, (CARVALHO, 2004).

Cidadania se constrói na condição de um país que tem elementos de Estado-Nação³⁴, exigindo, para além de um sentimento de identidade, a necessidade de uma participação ativa na vida política.

O Brasil tem uma tradição cívica pouco relevante, pois os portugueses constituíram um enorme país, como já apresentamos anteriormente, com “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e

34 Conjunto de indivíduos de um país organizado politicamente num Estado, politicamente organizada por leis próprias com conjunto de poderes políticos de uma nação, conjunto de indivíduos que estão ligados fundamentalmente por laços históricos, culturais (podendo ou não ter em comum a língua, a religião ou a origem étnica e por interesses, necessidades e aspirações comuns).

latifundiária e um Estado absolutista, e não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” (CARVALHO, 2004, p. 18). Diante disso, podemos inferir que a colonização comercial teve sua finalidade muito mais ligada à lucratividade do que propriamente à formação de um Estado-nação.

A base de produção latifundiária, monocultora e escravista deixou resquícios importantes em todo o caminho de formação do país, até os dias de hoje. É preciso ressaltar que, desde o período inicial da colonização, em 1500, foi só em 1888, com o movimento de abolição da escravatura, que houve uma alteração importante no que se refere ao processo de cidadania.

Não houve República no Brasil, isto é, não havia sociedade política, não havia “repúblicos”, isto é, não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares (...) Chegou-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade (CARVALHO, 2004, p. 23- 24).

A independência do Brasil em relação a Portugal poderia significar um processo de ruptura para a conquista da cidadania e, ainda que tenha introduzido uma mudança radical no cenário, ela foi negociada pela elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra. Poucas foram as manifestações populares de repúdio ao controle comercial exercido por Portugal, e a independência chegou depois de negociações de 2 milhões de libras pagas.

Carvalho revela que esta transição tranqüila garantiu a ordem e a continuidade social, “mas não tocou na escravidão”, ainda que a Inglaterra estivesse constantemente pressionando para a interrupção do tráfico de escravos. Portanto, se a independência foi um avanço do ponto de vista político, civilmente, não houve alterações.

A partir de 1824, ficaram regulamentados os direitos políticos, regulando quem poderia votar ou ser votado, por exemplo, criando medidas para evitar fraudes e tumultos nas eleições. Porém as eleições eram marcadas por lutas políticas que envolviam violência, a prática do voto sempre era mais importante do ponto de vista do domínio local do que o exercício de um direito cidadão.

Paulatinamente foi-se evidenciando o esvaziamento do caráter político do voto: “à medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro”. Tornando-se mercadoria o voto, não mais símbolo de lealdade ou obediência, paga em dinheiro ou outros bens materiais, “a crescente independência do votante exigia também do chefe político precauções adicionais para não ser enganado” (CARVALHO, 2004, p. 35-36), pois constantemente um mesmo votante vendia seu voto para mais de um candidato.

Com o crescimento do comércio de votos, os candidatos reclamavam da elevação do custo de uma (re) eleição, assim, foram necessárias medidas mais rigorosas, impedindo o voto da população analfabeta, ignorante e sem posses, uma vez que se acreditava que as pessoas vendiam seus votos porque eram pobres demais, desconsiderando o caráter cultural que está por trás de tal ato.

Um jornalista da época referia que “o exercício de soberania popular é uma fantasia e ninguém o toma a sério”. Além disso, dizia-se que “o processo de aprendizado democrático tinha que ser, por força, lento e gradual” (CARVALHO, 2004, p.42-43). A corrupção nas eleições era realizada pelos grandes proprietários e oficiais, no entanto o autor chama a atenção de que isso não ocorria somente no Brasil, mas também na Inglaterra.

Carvalho destaca o fato de que, apesar das restrições, não existiram movimentos de exigência pela ampliação dos direitos políticos, e em 1881, acreditava-se que isso era uma resposta à insipiência e inexperiência do povo em exercer suas atividades cívicas. Neste sentido, refere o autor, foi um equívoco acreditar que o exercício dos direitos políticos poderia acontecer de outra forma, senão através da experiência e insistência continuadas desta prática, concomitantemente à difusão dos aparelhos de educação primária e à abolição da escravatura.

Outro fator relevante que impediu a formação de uma sociedade de cidadãos foi o longo período escravista no Brasil. Há estimativas de que, nos primeiros 28 anos de tráfico negreiro (1850 – 1878), foram trazidos para o Brasil aproximadamente 4 milhões de negros escravos³⁵. Eles trabalhavam, tanto no campo como na cidade, nas casas, nas ordens religiosas e até mesmo para escravos libertos que adquiriam escravos. “Que os senhores achassem normal ou necessária a escravidão, pode entender-se, mas que libertos o fizessem é matéria para reflexão” (CARVALHO, 2004, p. 49), demonstrando que a escravidão estava fortemente enraizada na sociedade e que tão logo brancos e negros tivessem poder, escravizariam.

A população escrava era desprovida de direitos civis (ir e vir, expressão do pensamento...) e, conseqüentemente, alijada dos processos políticos e sociais, obstaculizando a formação de uma verdadeira nação. A relação era de dominação entre as parcelas da população, mantendo-as como inimigas.

O melhor que se podia obter nessas circunstâncias era o paternalismo do governo e dos senhores. O paternalismo poderia minorar sofrimentos

35 - Conforme refere Carvalho, 2004, p. 47, em 1873 eram 1,5 milhões de escravos correspondendo a 15% da população brasileira da época.

individuais mas não podia construir uma autêntica comunidade e, muito menos, uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2004, p. 51)

Ainda que tardiamente, a abolição da escravatura foi assinada. Para Carvalho, este foi o resultado de uma pressão de camadas abastadas³⁶ do País, as quais se dividiram em, pelo menos, dois grupos: aqueles que realmente defendiam uma condição de igualdade dos seres humanos; outros, por razões de sobrevivência no novo modo de produção: o capitalismo que começava a se instituir.

Diante disso, verificamos que a dificuldade da progressiva construção da cidadania conta com inúmeros fatores, sendo um deles, que merece um estudo mais aprofundado e é de grande importância, a manutenção de grandes propriedades, em detrimento da formação de centros urbanos.

Nestes casos, o poder dos coronéis era presença permanente e forte, superando inclusive as interferências do Estado, que, por sua vez, recebia apoio político deles. Desta forma, o coronelismo era mais um empecilho ao exercício político, pois seus empregados eram tolhidos de qualquer participação, evidenciando o caráter de não cidadania dos mesmos. “O direito de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do coronel” (CARVALHO, 2004, p. 57). Assim, os direitos que deveriam ser exercidos para garantir igualdade a

36 - A escravidão estava fortemente enraizada em todas as classes sociais e lugares, de alto a baixo, os escravos eram desprovidos de qualquer condição de expressão e acesso, impedindo claramente a formação da cidadania. Além disso, muitos viram-se, após a euforia da libertação, completamente desprovidos de recursos para sua sobrevivência, obrigando-se a retornarem às antigas fazendas, muitas vezes aceitando salários que os colocavam em situações piores às do período de escravo.

todos, eram facilmente utilizados em benefício próprio³⁷ e como punição aos inimigos.

Esta precariedade no campo dos direitos civis e políticos reforça a ausência dos direitos sociais. Neste período, a assistência social estava sob responsabilidade de particulares e especialmente entidades ligadas à Igreja. Murilo de Carvalho (2004, p. 63) refere que “no campo da legislação social, apenas algumas tímidas medidas foram adotadas, a maioria delas após a assinatura pelo Brasil, 1919, do Tratado de Versailles e do ingresso do País na Organização Internacional do Trabalho – OIT”.

Neste contexto é que foi tecida a expressão de “Cidadão em Negativo”. O biólogo Louis Couty³⁸ escreveu, em 1881, que “O Brasil não tem povo”; segundo ele “nascem, vegetam e morrem sem ter servido ao país”, e ainda refere que: “massas de eleitores sabendo pensar e votar, capazes de impor ao governo uma direção definida”, evidenciando que um povo ativo e capaz de emitir opiniões, bem como utilizar seu voto sabiamente, é a chave da conquista dos direitos que compõem a plena cidadania.

A avaliação do povo como incapaz de discernimento político, como apático, incompetente, corrompível, enganável, que vimos nos debates sobre a eleição direta, revela visão míope e de má-fé, ou incapacidade de percepção. É evidente que não se podia esperar da população acostumar-se da noite para o dia aos mecanismos formais de participação exigidos pela parafernália dos sistemas de representação. (CARVALHO, 2004, p. 67)

37 Este fenômeno foi observado no Rio de Janeiro e São Paulo, cada qual com suas características, mas com algo fundamental em comum: a luta pelos direitos básicos, “lutaram também por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias, e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria” (CARVALHO, 2004, p. 60).

38 - Louis Couty era um biólogo e médico francês, e tão logo chegou ao Brasil para ensinar, ocupou-se em estudar sobre a escravidão no Brasil.

Este posicionamento denota, de certa forma, o modo como o Brasil, de 1881 a 1925, era percebido³⁹, porém, diz o mesmo autor, que se toma necessário ressaltar que o movimento abolicionista foi uma demonstração de luta, gerando um sentimento nacional, embora difuso, contrapondo-se a uma visão tão pessimista e deturpadora do povo brasileiro. Holanda (1995) chama a atenção para o fato de ser o Brasil um país pacífico, brando, oriundo de uma tradição na qual os grandes movimentos sociais e políticos vinham geralmente de cima para baixo, tornando o povo indiferente a tudo.

Verificamos que a base colonial lusitana fez com que o Brasil incorporasse sua organização social, na medida em que herdou a escravidão, negando a condição humana dos escravos e que, além disso, incorporou os latifúndios e a monocultura como forma de organização da economia, preservando, pelo menos por três séculos (XVI, XVII e XVIII), um sistema de privilégios no qual as manifestações emancipatórias eram rechaçadas. Esses aspectos são persistentes e, no tempo da proclamação de sua independência, todos eles estavam fortemente arraigados, o que influenciou e dificultou “a implantação de mecanismos transformadores e garantidores de direitos”. (COUTO, 2004, p. 89).

Embora a história brasileira esteja repleta de acontecimentos que apontam uma trajetória com muitos obstáculos para a realização de mecanismos garantidores de direitos no campo civil, político e social, é preciso percorrê-la para compreender por que a desigualdade social é persistente na conformação dessa sociedade (COUTO, 2004, p. 92)

39 O movimento de Proclamação da República (1889) poderia ter sido um momento histórico de demonstração de participação popular, no entanto não houve uma grande movimentação nem a favor da República, nem a favor da Monarquia, a “unidade foi mantida afinal, mas não se pode dizer que o novo regime tenha sido considerado uma conquista popular e, portanto um marco na criação de uma identidade nacional” (CARVALHO, 2004, p. 81), levando os republicanos a criarem um aparato de símbolos patrióticos, como a modificação da bandeira nacional. A identidade nacional, para o mesmo autor, é originária das lutas contra inimigos estrangeiros, especialmente contra o Paraguai (1865-1870), de onde surgem os primeiros heróis nacionais. No início desta Guerra, houve um entusiasmo cívico nunca registrado, revelado em canções, poemas e poesias. Foi uma demonstração de dedicação e amor à pátria.

Aspectos como a dependência econômica de Portugal retardaram o ingresso do Brasil no sistema de produção capitalista, além do que, todas as condições para a formação de um mercado de trabalho também foram freadas, conformando uma situação na qual a elite brasileira mantinha uma estrutura social de privilégios, em detrimento da implantação de um sistema de direitos. Mesmo com a Proclamação da República e a abolição da escravatura, o sistema de governo mantinha a garantia de direitos por exceção, ou seja, restrita a uma parcela da população.

Queremos chamar a atenção para a bibliografia aqui utilizada, que aponta para um Brasil que, até 1930, foi formado por um povo desprovido de uma organização política, bem como de um sentimento nacional coeso. A participação do povo nos rumos do País era irrisória, quando não, colocava-se num lugar de espectador, ora divertindo-se com os espetáculos, ora extasiando-se com os acontecimentos, ocupando um lugar reativo ao despotismo das autoridades, uma cidadania em negativo.

O período subsequente foi marcado por uma aceleração das mudanças sociais e políticas no cenário nacional, incidindo diretamente sobre o avanço dos direitos sociais, especialmente no campo do trabalho. Os direitos políticos, por sua vez, sofreram períodos de instabilidade, em razão da alternância de governos democráticos e ditatoriais. Em decorrência disso, os direitos civis foram suspensos, freando o processo de organização da sociedade para a participação na vida política, civil e social do País.

Verificou-se essa situação no golpe para a criação do Estado Novo (1937), que, por um lado, deixou evidenciado quanto os avanços democráticos eram débeis, ainda que o período que o precedera tivesse sido de fortalecimento da identidade

nacional, marcado por grande agitação política, multiplicação de movimentos sociais, de associações de classe e sindicatos. Foram também “criados movimentos políticos de massa de âmbito nacional” (CARVALHO, 2004, p. 98).

No lugar do crescimento dos movimentos sociais, aparece o crescimento de indústrias nacionais, substituindo a base importadora do país por um mercado nacional, o que, de certa forma, contribuía para a constituição de uma unidade nacional.

O Estado Novo, regime ditatorial no Brasil, tolheu toda e qualquer manifestação política, mesclando um tipo de governo que reprimia, mas não interferia tão profundamente na vida privada das pessoas, era paternalista e tinha como objetivo evitar o conflito social, investindo em práticas corporativistas, aliando patrões e empregados, de forma a ficarem os dois sob seu controle.

Esse período foi considerado um “atraso” no que se refere aos direitos políticos, contrariamente ao que ocorreu com os direitos sociais, pois houve importantes avanços e até mesmo sua consolidação, através das Leis do Trabalho (CLT – 1943). Neste aspecto, Murilo de Carvalho refere:

O período de 1930 a 1945 foi o momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte a contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2004, p. 110)

A ausência de participação das parcelas interessadas na consolidação de tal legislação acabou tornando-a privilégio para alguns e não, um direito para todos. Aqueles trabalhadores que não estavam vinculados a nenhum sindicato, como, por exemplo, empregados autônomos e empregadas domésticas, bem como os

empregados rurais, não foram abrangidos na legislação trabalhista, ficando, portanto, aliados do processo de gozo dos direitos estabelecidos.

Entre 1930 e 1945, são implementados os direitos sociais no que se refere às legislações trabalhista e previdenciária, até mesmo antes do investimento na ampliação dos direitos políticos. No entanto, isto não abalou a popularidade de Vargas no Estado Novo:

Nele, creditava-se ao Estado Novo o estabelecimento da dignidade do trabalho e do trabalhador e a transformação em homem novo, em novo cidadão, de quem antes era excluído da comunidade nacional. Eram citadas as leis trabalhistas e previdenciárias, e outros programas como os de construção de casas populares e de oferta de alimentação barata. (...) Vargas era exaltado como o grande estadista que se tinha aproximado do povo, que lutava pelo povo, que se identificava com o povo, era o grande benfeitor, 'o pai dos pobres' (CARVALHO, 2004, p. 124 – 125).

Embora Vargas tenha criado uma certa inversão dos direitos, quando desenvolveu direitos sociais, sem os políticos, fertilizou o terreno da política, atraindo a atenção da população para o debate. Para Carvalho, isto pode ser considerado um avanço na cidadania. Entretanto tais direitos sociais passaram a ser reconhecidos como favores, gerando uma relação de dependência dos sujeitos em relação ao Estado benfeitor, criando um tipo de “cidadania regulada”.

Com a saída de Getúlio Vargas em 1945, foram convocadas eleições presidenciais (terceira desde a República), trazendo ao cenário o General Eurico Gaspar Dutra, que foi empossado em 1946, mantendo as conquistas anteriores e propondo ampliação dos direitos civis e políticos⁴⁰. Em 1950, Vargas novamente ascende ao poder e comete suicídio em 1954. A seguir, Juscelino Kubitschek assume (1955) dando início à era desenvolvimentista do Brasil.

40 - A Constituição de 1946 incluiu todos a todos os cidadãos, homens e mulheres com mais de 18 anos o voto secreto, obrigatório e direto, restringido tal direito aos analfabetos. (CARVALHO, 2004, p. 145)

Foi a partir deste período que “o Estado investiu pesadamente em obras de infra-estrutura, sobretudo estradas e energia elétrica” (CARVALHO, 2004, p. 132), atraindo capital estrangeiro para o desenvolvimento das grandes indústrias. O ingresso de capital estrangeiro gerou certo descontentamento por parte de alguns atores nacionalistas. Apenas as altas taxas de crescimento anual (7% ao ano) justificavam e mantinham Kubitschek no poder. Contrariamente a este crescimento econômico, estavam os direitos sociais, que não receberam incremento substancial.

Ao assumir, Jânio Quadros, sucessor eleito pelo voto popular, acabou renunciando oito meses após sua posse, gerando um estado de pré-guerra civil em nosso país, impedida pela emergência do parlamentarismo. Sendo assim, o vice-presidente João Goulart assumiu a presidência, após uma série de conflitos. Seu governo foi marcado por uma expansão dos direitos políticos em detrimento dos direitos sociais, embora tenha sido deste período a Lei Orgânica da Previdência Social, que se propôs a unificar os procedimentos previdenciários, mesmo para profissionais liberais, incluindo também, em 1963, os trabalhadores rurais⁴¹.

Foi um período em que muitas instituições de movimentos populares⁴² se fortaleceram, assim como os movimentos do campo, que passaram a levantar suas bandeiras por direitos até então inexistentes tais como a legislação que contemplasse seus direitos sociais. Esta efervescência acabava por criar um clima de manifestação política e exigência de reformas de base.

O presidente achava-se imprensado entre os conspiradores de direita, que o queriam derrubar, e os setores radicais de esquerda, que o empurravam na direção de medidas cada vez mais ousadas. Incapaz de determinar um curso próprio de ação, cedeu afinal à esquerda e concordou em realizar

41 - Embora os trabalhadores rurais tivessem sido contemplados com a nova lei, não foi previsto dotação orçamentária, o que impediu sua efetivação.

42 - Caso do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), União Nacional dos Estudantes (UNE), Igreja Católica e inúmeros partidos de esquerda socialista que iniciavam sua trajetória no Brasil.

grandes comícios populares como meio de pressionar o Congresso a aprovar as 'reformas de base' (CARVALHO, 2004, p. 141).

No ano de 1964, muitos comícios na Central do Brasil reuniram pessoas que desejavam a consolidação da cidadania e participação social nas decisões do rumo do país, trazendo à tona a progressiva evolução da democracia no País, por um lado, pelo aumento de eleitores conscientes e independentes e, por outro, pelo crescimento do número de partidos políticos.

A participação política havia crescido, isto era inegável, tanto do ponto de vista do voto como também da organização partidária, mas não suficiente para manter a democracia ante o Golpe, e 1964 representou a assunção dos militares ao poder, bem como o expurgo de todos os inimigos que estavam no Congresso. Imediatamente, impediu-se o exercício dos direitos civis e políticos, através de repressão e violência. Castelo Branco assumiu com a responsabilidade de conter a inflação e, ao mesmo tempo, garantir a sobrevivência da própria organização militar.

Em relação ao Golpe de 1964, Carvalho, responde que sua ocorrência deu-se em razão de que:

O processo democrático era incipiente. Se a opinião pública e o eleitorado estavam prontos para uma solução democrática negociada, eles não tinham condições de passar esta informação para as lideranças, fora do momento eleitoral. Em outras palavras, não havia organizações civis fortes e representativas que pudessem refrear o curso da radicalização (CARVALHO, 2004, p. 152).

Em 1968, Costa e Silva passou a dirigir o país, ocorrendo, então, uma intensificação das condutas autoritárias. "O Ato Institucional nº5 foi o mais radical de todos, o que mais fundo atingiu direitos políticos e civis". Um ano depois, Costa e Silva foi substituído pelo Presidente General Garrastazu Médici, e as formas violentas de repressão se intensificaram.

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado (CARVALHO, 2004, p. 164-165).

Contraditoriamente, à diminuição (quando não a supressão) dos direitos civis e políticos, seguiu-se a ampliação dos direitos sociais, especialmente no campo do trabalho, bem como a universalização da Previdência Social, tendo sido, na ocasião, realizada a criação do Instituto Nacional da Previdência (1966), que teve como sustentáculo o crescimento econômico e o aumento dos postos de emprego.

Ainda no campo social, vale salientar a criação do Banco Nacional de Habitação, que tinha por objetivo dar acesso às famílias de baixa renda, para adquirirem sua casa própria, ademais da criação, em 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social.

O fenômeno de crescimento econômico naquele período foi chamado de “milagre econômico” (1973), atingindo índices de 13,6% de crescimento anual (CARVALHO, 2004, p. 168), atraindo a população rural⁴³ para as cidades, mascarando outro fenômeno que somente mais tarde seria percebido: o crescimento da desigualdade social no meio urbano e rural.

43 Em 1960 a população urbana era apenas 44,7% do total nacional, já em 1980 passava de 67%, delineando um novo cenário no Brasil, no que se refere à configuração das cidades bem como do trabalho. (CARVALHO, 2004, p. 169)

Podemos verificar, contudo, que não há uma perfeita correspondência entre vigência de direitos nas Constituições e vigência de direitos no cotidiano do povo brasileiro. O desrespeito a garantias da lei e a garantias da própria Constituição é evidenciado facilmente no Brasil (COUTO, 2004). Entretanto, uma outra constatação torna-se passível de demonstração:

- a) nos períodos históricos em que houve garantia constitucional de direitos democráticos, desrespeitaram-se os demais direitos. Todavia, nesses períodos, sempre houve a possibilidade de algum protesto e de alguma reação por parte das organizações populares e das pessoas violentadas;
- b) nos períodos em que os direitos democráticos não foram nem ao menos ressaltados nas Constituições, as violações de direitos foram muito mais flagrantes. Caso explícito, o período da ditadura militar instalada em 1964, quando o arbítrio, a prepotência, o esmagamento da pessoa humana tiveram amparo em Constituições e em Atos Institucionais putrefatos.

Diante disso, o General Ernesto Geisel assume em 1974, com o intuito de gestionar a abertura e a redemocratização do País, de forma lenta e gradual, carregando o peso de uma decadência do crescimento econômico, juntamente com a percepção, por parte da população, da crescente degradação socioeconômica, vítimas do fim do “milagre econômico”.

Carvalho refere que a criação das Comunidades Eclesiais de Base, fundamentadas na teologia da libertação, impulsionou o surgimento de inúmeros outros movimentos sociais urbanos. Estes tipos de organização “se caracterizavam por estarem voltados para problemas concretos da vida cotidiana” (2004, p. 184). As associações de classe, bem como muitos artistas, cresceram em número e em

função social e política, tentando dar conta da precarização das condições de vida que eram, via de regra, muito mais rápidas do que as ações dos governos e, de forma organizada, queriam proporcionar um contato direto com a administração local.

O movimento em favor das “Diretas Já” foi a culminância do movimento popular⁴⁴ entre os anos de 1984 e 1985, pois milhares de pessoas foram às ruas. Na análise realizada por Carvalho, “o movimento pelas eleições diretas em 1984 foi o ponto culminante de um movimento de mobilização política de dimensões inéditas na história do país” (2004, p. 193). Embora ainda não tivesse havido vitória em favor das eleições diretas, Tancredo Neves foi indicado para assumir a Presidência, recebendo o apoio de quase 70% da população brasileira, colocando fim aos governos militares⁴⁵.

As pressões políticas e sociais dos diversos movimentos sociais deste período foram determinantes para o processo de abertura política e das reformulações partidárias que acabaram por criar um ambiente propício à formulação da “Constituição Cidadã”. Também foram abertos espaços para um conjunto de políticas participativas e inovadoras, nos quais foram valorizadas experiências concretas de indivíduos ou de grupos que pregavam a justiça social e que “fixaram suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente políticas públicas” (GOHN, 2005, p. 75).

44 - Neste período, os movimentos populares em geral tinham como bandeira a democratização do Estado e a liberdade de organização, mas também o fim de práticas clientelistas, corporativistas, não-democráticas. Neste período entraram em cena novos e distintos atores, que acabaram por se constituírem em sujeitos coletivos. (GOHN, 2005)

45 Apesar da morte do novo presidente, o que causou consternação à população brasileira, foi vivenciado um sentimento de “Nova República”, na qual a população teve participação ativa no processo de sua construção.

Em 1985, houve o aprofundamento dos problemas da área social⁴⁶, que estavam ganhando rapidamente dimensões que historicamente nunca haviam sido observadas. Lembramos, no entanto, que “a concentração de renda é característica persistente na história do Brasil, sendo que as demandas sociais que já existiam eram tratadas de maneira pontual e fragmentada” (COUTO, 2004, p. 142).

As décadas de 1980 e 1990 foram paradigmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social brasileiro. De um lado, desenvolveu-se um processo singular de reformas, no que se refere à ampliação do processo de democracia (...) especialmente demonstrada no desenho da Constituição promulgada em 1988 (...). Por outro lado, efetivou-se um processo de grande recessão e contradições no campo econômico, (...) tendo eixo os princípios da macroeconomia expressa na centralidade da matriz econômica em detrimento da social (COUTO, 2004, p. 139).

A Constituição de 1988 incorporou inúmeros direitos políticos, civis, sociais e coletivos que vinham sendo reclamados pelo povo, levando o novo documento o título de Constituição Cidadã. Neste período, a cidadania foi encampada pelos discursos oficiais, mudando rumos e ressignificando a participação da sociedade civil. Um dos componentes centrais do novo padrão de regulação social brasileiro foi o processo de descentralização⁴⁷ na organização e gestão das políticas públicas.

Os avanços no campo dos direitos sociais são inegáveis, direitos esses arrolados no que passou a ser chamado de “tripé” da Seguridade Social, art. 194 da Constituição Federal de 1988, formado pela Saúde, Previdência Social e Assistência

46 - Ao realizar um balanço deste período de egime militar, na perspectiva da constituição da cidadania, podemos evidenciar uma situação muito similar ao que ocorreu no Estado Novo: “ampliaram os direitos sociais, ao mesmo tempo em que restringiram os direitos políticos” (CARVALHO, 2004, p. 190). A diferença entre o período do pós-30 é que houve investimentos importantes nos direitos sociais, como o surgimento de legislações trabalhistas, ou para regular a situação do menor, que perduraram por muitos anos.

47 Considerando as legislações específicas, a modalidade de gestão definida pela Constituição Federal há a definição da descentralização político administrativa, através da partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais, poder até então centrado no governo federal que passa a ser repartido com outras esferas, estaduais e municipais. Nestas situações está incluída não apenas a transferência de competências e recursos que devem ser gestadas de maneira complementar e partilhada, mas também a responsabilidade política nos distintos níveis de governo (União, Estado e Município). Nela ainda estão incluídas a participação da sociedade civil nas decisões políticas e no controle social das ações desenvolvidas.

Social, buscando um sentido mais amplo na área social, ampliando os direitos sociais de responsabilidade do Estado.

Contudo Couto aponta pelo menos dois grandes problemas de fundo, que se impõem como entraves: “atraso de 40 anos em relação aos países de economia avançada (...) e sua inscrição num contexto onde há uma outra configuração do capitalismo internacional, regido pelas idéias teóricas do neoliberalismo⁴⁸, que tem como primazia a destruição de projetos do “*welfare state*”” (COUTO, 2004, p. 160), adentrando a década de 90 em estado de carência, sobressaindo-se o paradoxo existente entre o campo social e o econômico.

Quanto aos direitos civis, diz Carvalho que um dos maiores problemas para sua efetivação está ligado à falta de conhecimento dos mesmos por parte dos cidadãos. Porém isso não impediu um alargamento no acesso à justiça, embora a parcela da população que mais a utilize seja aquela com maior número de anos de estudo, pois “a maioria ou desconhece seus direitos, ou, se os conhece não tem condições de os fazer valer” (2004, p. 214).

O autor refere que, apesar de grandes conquistas no campo civil, ainda é possível identificar pelo menos três “tipos” de cidadãos: os doutores (aqueles que estão acima da lei); os comuns (sujeitos que estão à mercê do que está previsto em lei – rigores e benefícios) e os cidadãos de terceira classe, chamados vulgarmente de “elementos”, que “na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo Governo, pela política” (CARVALHO, 2004, p. 216).

48 - Para Anderson, 1994, o Neoliberalismo ganha força a partir da IIª Guerra Mundial, com uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e às práticas que compõem o Estado de bem-estar social, preparando para um estágio do capitalismo livre de regras e mais duro.

Os direitos humanos no Brasil atingiram relevância diante da resistência à ditadura militar, a partir dos anos de 1970, na luta contra a tortura e até contra as prisões arbitrárias, e mais, até mesmo pela anistia. Tratou-se da manifestação de distintas formas de sofrimento, de uma sociedade marcadamente excludente, na qual a maioria da população se caracterizava pela ausência da conquista dos mínimos de igualdade civil e social, de uma sociedade que historicamente cerceou direitos (TELLES, 2001). Ante este contexto, podemos afirmar que a garantia de direitos de cidadania no Brasil é algo muito recente.

Com a transição democrática, iniciou-se uma nova fase, a das demandas por direitos humanos no Brasil, concedendo um relevo muito maior às exigências sociais. A Constituição de 1988, considerada a Constituição Cidadã, garante um rol de direitos no campo civil, político e especialmente social, nunca prestigiado no Brasil. Entretanto, como ressalta Couto, “é preciso ter claro que a simples existência de garantias legais não se traduz em garantias de direitos sociais”. (2004, p. 56), Além disso, o número de leis dispostas é muito maior do que a capacidade do Estado em gerar um sistema de proteção social eficiente e eficaz.

Os movimentos internacionais de luta para efetivação dos direitos humanos repercutiram no Brasil, no âmbito do processo de instituição dos direitos sociais, especialmente na positivação da Seguridade Social, art. 194, Constituição Federal de 1988:

A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência Social. (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

Busca-se, através da Seguridade Social, ampliar a compreensão e a intervenção no campo social, na medida em que propõe uma relação de cidadania entre o Estado e o povo, trabalhando na lógica de ampliação dos direitos sociais, e, por outro, na responsabilidade do Estado brasileiro no que concerne à efetivação desses direitos sociais.

A Constituição de 1988, começa a dar novos contornos ao Estado brasileiro, demonstrando que o devir humano muda o rumos da História, abrindo-se para outras possibilidades na dimensão política e social. Assim a entendemos como um processo dialético no qual as lutas foram travadas para que se ampliasse o conceito e a prática de cidadania no mundo ocidental (PINSKY, 2003).

Considerando que cidadania é um processo que começou nos primórdios da humanidade e que se trata de uma categoria social em construção permanente, percebemos que este não é algo pronto ou acabado. A cidadania se efetiva num processo de conhecimento e conquista dos direitos humanos. Infelizmente, no Brasil e no mundo, nem sempre os direitos humanos foram e são respeitados.

Este conceito pode ser atualizado através da compreensão de que ser cidadão significa ser nascido ou naturalizado num Estado e estar sujeito a direitos e deveres desse mesmo Estado. Cidadão é, pois, aquele que está capacitado a participar da vida em sociedade, respeitando-a e participando das decisões como forma de melhorar suas vidas e a de outras pessoas. A cidadania deve ser divulgada por meio de instituições e por esta competência. Após a Proclamação da República, pensou-se que a mesma seria efetivada, mas isso não ocorreu, pois a população continuou excluída das decisões políticas e permaneceu sem instrução.

A Constituição de 1988 eliminou todas as desigualdades políticas, mas ela não foi capaz de transformar a realidade do País. A discriminação da mulher, do índio, do negro, do idoso, reforça esta triste realidade, e, como se isso não bastasse, o desemprego, o trabalho infantil, o aumento da criminalidade, o narcotráfico, o extermínio de pobres e menores, a fome, bem como a má distribuição de renda e a falta de investimentos em educação, fazem parte do cenário cotidiano nacional. A cidadania implica participação nas questões sociais e na busca de soluções para esses problemas.

Por isso, o conceito de cidadania proposto por Hanna Arendt (1973) é tão atual,

(...) A cidadania faz apelos a destinos e projetos historicamente compartilhados, a processos de conquistas coletivas e à igualdade, mas também ao princípio da alteridade baseado na concepção da universalidade, cujo fundamento é "o direito de ter direitos.

Neste sentido, pode-se afirmar que, na sua acepção mais ampla, cidadania é a expressão concreta do exercício da democracia (VIEIRA, 2004). Adotando a concepção de que Estado democrático é aquele que considera legítimo o conflito, os indivíduos e os grupos organizam-se em associações, movimentos sociais, sindicatos e partidos constituindo um contrapoder social que limita o poder do Estado. Uma sociedade democrática está sempre aberta à ampliação dos direitos existentes e à criação de novos direitos (CHAUÍ, 1995).

Desta forma, vamos estudar as possibilidades de expressão da cidadania que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz em seu bojo, especialmente no campo da infância e da juventude, enfatizando o “processo dramático que a humanidade realizou para se encontrar no seu ser = pensamento”

demonstrando “não só uma história verídica da cultura sob as suas diversas formas, mas ainda de uma compreensão daquilo em que se tornou a sociedade dos homens” (CHÂTELET, 1995, p. 13).

4. DOBRA DE REFLEXÃO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO ESPAÇO PARA A EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A LEI E A CONTINGÊNCIA

Nesta dobra de reflexão, estaremos explicando como se foi construindo, no Brasil, a legislação referente à infância e juventude que, neste início de Século XXI se efetiva no Estatuto da Criança e do Adolescente. Estaremos empreendendo um diálogo entre a proposição do estatuto (lei) e a contingência (os fatos, e o contexto brasileiro), para finalmente elaborar a síntese, cujos momentos dramáticos se escondem nas dobras da história da construção da cidadania.

Queremos invocar os princípios da Filosofia do Direito, de Hegel, para expor que o Direito, neste caso as legislações referentes ao regramento da atenção dada à infância e à juventude, exprimem o reconhecimento das liberdades, dos desejos, numa ordem na qual tornou-se crucial superar interesses individuais (tese) e coletivos (antítese), de forma a regar (síntese) parâmetros de liberdade e autonomia do povo enquanto processo contraditório das relações entre Estado, sociedade civil e família (HEGEL, 1986, CHÂTELET, 1995).

O Estado, como já foi anteriormente explicitado, é produto histórico, apresentando o Espírito (cultura) no momento retratado, que encarna a soberania existente nos diferentes momentos históricos pelos quais um país/nação atravessa. O regramento jurídico no campo da infância e da juventude, neste sentido, revela como o Brasil foi possibilitando a incorporação, ou não, de certos direitos, transcrevendo princípios adotados pela população brasileira em geral, quer dizer que os princípios de cidadania foram sendo incorporados nas legislações referentes

à infância e juventude, num movimento dialético idêntico ao da sociedade brasileira como um todo, visto que ele vocaliza o Espírito de um povo.

Buscamos, nas dobras da história brasileira, apresentar os regramentos jurídicos nos quais a infância e a juventude estiveram amparadas, realizando aproximações sucessivas, de modo a compreender a contemporaneidade através do processo histórico. Assim, entendemos que estaremos buscando elementos que nos ajudarão a responder ao nosso problema de pesquisa, evidenciando, num primeiro momento o que há em potência no ECA, referente à elevação da condição da infância e da juventude brasileiros à cidadania.

4.1 OS DESDOBRAMENTOS HISTÓRICOS DA SITUAÇÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL: A CONTINGÊNCIA

Há escassez de dados sobre a infância no Brasil, no período anterior ao Século XX. Os autores que se propõem a estudar esse período referem que o atendimento a esta população se dava no sentido de suprir necessidades emergenciais, por meio de ações de caridade, especialmente oriundas da Igreja Católica. No âmbito jurídico, a questão da infância restringia-se ao que consta no Código Penal da época. Em geral, limitava-se a inimputabilidade aos nove anos de idade (MENDEZ & COSTA, 1994).

O primeiro Juízo de Menores foi criado pelo Decreto nº16272, de 20/12/1923, no Distrito Federal, pelo regulamento de menores, elaborado por Mello Mattos, estabelecendo uma nova prática jurídica, relativa aos aspectos pedagógicos,

médico-pedagógicos, psicológicos e de qualificação/tipificação do menor⁴⁹ Esses aspectos contribuíam para a determinação de uma personalidade normal ou patológica do menor, encaminhando-o, conforme a necessidade, para o órgão correcional⁵⁰ disponível na época (MENDEZ & COSTA, 1994 e RIZZINI, 2000).

A criação desse juízo foi resultado de novas perspectivas assistenciais para a infância, e se acreditava que os aspectos morais eram suficientes para dar conta da complexidade dos problemas da época. Em contrapartida, este foi um período de grande crescimento no País, e, conseqüentemente, as questões referentes à população avultavam em proporcionalidade, exigindo um aparato jurídico-legal específico sobre o atendimento do “menor”.

Neste diapasão é que foi elaborado o primeiro Código de Menores do Brasil, tendo como autor Mello Matos, juiz de menores do Distrito Federal. Foi criado a partir do decreto n. 17.943-A, de 1927, no qual foram consolidadas as leis de assistência e proteção aos menores. Estabeleceu que o menor ficaria submetido ao regime estabelecido por esse código, isto é, o menor de catorze anos, isento de qualquer processo penal; o maior de catorze e menor de dezoito anos, submetido a processo especial (MENDEZ & COSTA, 1994 e RIZZINI, 2000).

As medidas de proteção e a assistência ultrapassam o jurídico, buscava-se resolver o problema dos menores, exercendo-se firme controle sobre eles, com mecanismos de tutela, guarda, vigilância, reeducação, reabilitação, preservação,

49 - Utilizamos o termo ‘menor’ em conformidade com a bibliografia que remonta à condição desta população na época. Esclarecemos, no entanto, que o termo “menor”, foi cunhado no Brasil, no início do Século XX, para distinguir crianças adolescentes em situação irregular: aqueles desvalidos em todos seus direitos sociais, como os que estavam em situação de abandono ou delinquência. Este termo tinha um caráter depreciativo/pejorativo da infância pobre brasileira. Com a promulgação do ECA em 1990, o termo fica extinto.

50 - “o Juízo de órfão e a polícia empreenderam uma classificação moral do menor que podia ser “vicioso”, “vadio”, “moralmente abandonado”, “órfão” ou “criminoso”, dando a cada caso um destino previsto em lei ou pelo senso comum”. (RIZZINI, 2000, p. 84).

reforma e educação. O Código de Menores tem a intenção de controle total das crianças e jovens.

O Código de Menores Mello Mattos⁵¹ estabeleceu que o menor abandonado ou delinqüente, menor de dezoito anos, ficaria submetido ao regime estabelecido por esse código, eximindo o menor de catorze anos de qualquer processo penal e submetendo o maior de catorze e menor de dezoito anos a processo especial.

Neste período, a proposta era “resolver” os problemas dos menores, não apenas no âmbito jurídico, mas englobando também as questões assistenciais. As medidas propostas proporcionavam um maior controle da população nas ruas, por meio de intervenção policial. O sistema de proteção e assistência do Código de Menores submetia qualquer criança, por sua simples condição de pobreza, à ação da Justiça e da Assistência. A esfera jurídica era protagonista na questão dos menores, por meio da ação jurídico-social dos Juizes de Menores.

A inauguração do Estado Novo vem com a terceira Constituição Federal do Brasil, promulgada em 10 de novembro de 1937, na ditadura Vargas, e refletia a luta pelo reconhecimento dos direitos humanos da época, com uma caracterização de cunho social da infância e da juventude. Este período histórico do Brasil é marcado “por reivindicações sociais e políticas (...) no que se refere às crianças e jovens em circunstâncias especialmente difíceis. O regime nascido da Revolução de 1930, em

51 Dispõe o Código de Menores:

“Art. 1o. O menor, de um ou outro sexo abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código.

Art. 68, “caput”: O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção, não será submetido a processo penal de espécie alguma; a autoridade competente tomará somente as informações precisas, registrando-as, sobre o fato punível e seus agentes, o estado físico, mental e moral do menor e a situação social, moral e econômica dos pais ou tutor ou pessoa em cuja guarda viva.

Art. 69, “caput”: O menor indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção, que contar mais de 14 anos e menos de 18, será submetido a processo especial, tomando, ao mesmo tempo, a autoridade competente as precisas informações, a respeito do estado físico, mental e moral dele e da situação social, moral e econômica dos pais, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda.”

sua fase mais autoritária, cria o SAM (Serviço de Assistência ao Menor)” (MENDEZ & COSTA, 1994, p. 124), que passa a funcionar nos moldes do sistema penitenciário.

O SAM é inaugurado em 1941, criado a partir do Conselho Nacional de Serviço Social⁵², destinado a atuar junto aos menores desvalidos e delinqüentes,

O SAM era, então, (...) um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como equivalente do Sistema Penitenciário para a população menor de idade. A orientação do SAM é, antes de tudo, correcional-repressiva, e seu sistema baseia-se em internatos (reformatórios e casas de correção) para adolescentes autores de infração penal e em patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para menores carentes e abandonados. Estava lançado o embrião do que seria mais tarde a FUNABEM, berço de todas as FEBEMs (SARAIVA, 2003. p. 39).

O órgão criado para correção/repressão obteve sucesso para o que foi criado, gerando sua multiplicação em diversos outros estados no resto do Brasil. Além do SAM, até 1945, diversos órgãos foram criados, tais como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador, Casa do Pequeno Trabalhador, entre outros, que ofereciam assistência e educação básica.

Superados os horrores da II Grande Guerra, a marcha mundial pelo reconhecimento dos direitos humanos se intensifica e acaba desaguando na Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, sendo tomada como base para, onze anos mais tarde, a ONU produzir a Declaração dos Direitos da Criança. Este episódio fez com que fossem reafirmados os direitos da criança e lançado o embrião de uma nova concepção jurídica de infância que, somente na década de 80, serviria como base para a Doutrina de Proteção Integral, rompendo com a condição

⁵² Com o objetivo de suprir deficiências causadas pela pobreza e miséria.

da criança objeto, tornando-a sujeito do processo, reconhecendo-a como pessoa em desenvolvimento.

Em 1943, foi formada uma comissão revisora⁵³ do Código de Menores, criando o Departamento Nacional da Criança, que entendeu que o novo Código de Menores deveria ter caráter social e não, ser essencialmente jurídico, pois pensava-se que o problema da criança era principalmente de assistência.

Com o fim da ditadura do Estado Novo e com a Constituição Federal de 1946, pelo menos duas tendências passaram a coexistir, “uma, de aprofundar as conquistas sociais do período anterior em relação à população de baixa renda, a outra no sentido de brevar e manter sob controle da burocracia estatal a tendência à mobilização e à organização da população pobre” (Mendez & Costa. 1994, p. 125). As duas tendências coexistiram por alguns anos, gerando a ampliação da participação da sociedade civil. No entanto ambas foram suprimidas pelo regime militar de 1964.

No campo da infância e juventude, uma onda de denúncias em relação ao Serviço de Atenção ao Menor – SAM, surgiu, “seu caráter repressivo, embrutecedor e desumanizante é desvelado à opinião pública, que passa a conhecê-lo como ‘universidade do crime’ e ‘sucursal do inferno’” (MENDEZ & COSTA, 1994, p. 126). Ao apagar das luzes do período de democracia, o SAM é substituído por uma nova lei. Trata-se da Lei n. 4513, de 1964, que cria a Política Nacional de Bem-estar do Menor.

53 O Código Penal brasileiro de 1940, fixava a imputabilidade penal aos 18 anos de idade, adotando o critério puramente biológico. A inimputabilidade dos menores de 18 anos demonstra uma evolução normativa, tendo como objeto de atuação uma forma totalmente igualitária: os adolescentes, os abandonados e, também, as crianças pobres eram invariavelmente submetidas à internação, único recurso disponível. Assim, a revisão do Código de Menores tornou-se fundamental com a promulgação do novo Código Penal de 1940.

A Política Nacional do Bem-estar do Menor estabeleceu uma gestão centralizadora e vertical. O órgão nacional executor dessa política, criado para substituir o antigo SAM, foi denominado FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor), e os órgãos executores estaduais eram as FEBEMs (Fundação do Bem-Estar do Menor).

As unidades da FEBEM-RS operavam a partir de um conjunto de medidas aplicáveis⁵⁴, que eram destinadas aos “menores” carentes, abandonados ou infratores, de forma indiscriminada, estabelecendo como critérios de ingresso e atendimento em seus programas, idade, sexo, presença de doenças, deficiências mentais e condutas.

São crianças e adolescentes pobres, que, ao serem institucionalizados, acabam sendo observados, classificados, avaliados, julgados, rotulados, separados e aprisionados, reforçando a noção de estigma⁵⁵, situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social. A FUNABEM não aderiu somente ao modelo correccional-repressivo⁵⁶ do SAM, ela também, em suas congêneres estaduais, ocupou as instalações prediais, equipamentos, sobretudo o pessoal, o que fez com que nunca fosse superado inteiramente o modelo de funcionamento do SAM.

54 - Com a criação da FEBEM-RS, em 1964, as 16 primeiras unidades de atendimento configuravam-se pelas seguintes tipologias “menores infratores” (aqueles que cometeram pequenos delitos, furtos, latrocínio, estupros, homicídios), ou com “problemas e desvios de condutas” (desviantes, agressivos), “menores abandonados” (cujos pais não conseguiram exercer seu pátrio poder), com coeficiente intelectual baixo (problemas de aprendizagem e escolares), “menor excepcional”: (deficiente) ou com “perturbação de conduta, mas com capacidade de aprendizagem profissional” e (problemas com autoridade dos pais, professores, vizinhança). É importante destacar que a FEBEM / RS, por ter sido a executora do atendimento à criança e ao adolescente, tornou-se objeto de várias pesquisas, seja em nível de graduação como em pós-graduação. Assim, as pesquisas realizadas em 1995 por Fonseca (1999), apontavam a existência de 19 categorias que se subdividiam em 251 itens, quanto ao motivo de ingresso das crianças adolescentes em seus abrigos. A autora destaca que, a partir de 1994, começam a surgir categorias que sugerem a ação maléfica dos pais / tutores / adultos: abandono, negligência e maus-tratos. O mesmo estudo indica que a negligência era associada aos casos assistenciais, crianças e adolescentes advindos de famílias pobres.

55 Utilizamos o conceito de estigma de Goffmann, que refere que “a sociedade estabelece os meios de categorizar as pessoas e o total de atributos considerados como comuns e naturais para os membros de cada uma dessas categorias de pessoas que tem possibilidades de serem nelas reconhecidas.” (GOFFMANN, 1996 p. 12)

56 - Além do modelo correccional-repressivo, coexistiam os modelos assistenciais e educacionais, no entanto, refere Mendez & Costa (1994), o primeiro nunca foi superado, e sempre esta sobressalente aos outros.

Em 1967, o Brasil vê promulgada a nova Constituição Federal, que resumia as alterações constitucionais operadas na Carta Magna, e também assiste ao Ato Institucional número 5, que rompeu com a ordem constitucional. Em 1969, é promulgada a nova Constituição Federal, e, devido ao golpe militar, o processo de reforma do Código de Menores foi interrompido, cessando as discussões que estavam em andamento.

Neste contexto, a questão do menor foi elevada à categoria de problema de segurança nacional, prevalecendo o implemento de medidas repressivas que visavam cercear os passos dos menores e suas condutas anti-sociais.

Na segunda metade da década de 1970, o Brasil passa por um processo lento e gradual de abertura, situação na qual a população se toma de coragem e passa a denunciar e repudiar as práticas das FEBEM's, (apreensão/rotulação/deportação/confinamento), e estas começam, então, a ser reconhecidas, tanto pela perversidade dessas práticas como pela ineficácia de seus resultados. (MENDEZ & COSTA, 1994, p. 129).

Esta situação teve a intenção de criar um programa, no qual se pretendia trabalhar crianças e adolescentes em risco social, na sua própria comunidade (PLIMEC – Plano de Integração Menor-Comunidade), com uma filosofia mais preventiva. Porém, esse plano, de gestão verticalizada, pouco democrática e sem participação da comunidade na qual ele era desenvolvido, acabou por enrijecê-lo e finalmente levá-lo à falência.

É importante salientar que a ditadura militar, somada à ausência de capilaridade nas informações/decisões e necessidades das comunidades (estados e municípios), nos diferentes pontos do Brasil, incidiu na elaboração do novo Código

de Menores de 1979, sob a Lei 6.697 na qual foi consagrada a Doutrina da Situação Irregular, mediante o caráter tutelar da legislação e a idéia de criminalização da pobreza⁵⁷.

Neste contexto, destacamos que a infância é um discurso entre tantos outros, que mobiliza as pessoas e automaticamente mobiliza campanhas de direitos humanos, contudo o momento político brasileiro não permitia que as boas intenções fossem concretizadas. Os destinatários do Novo Código de Menores continuaram sendo as crianças, e os jovens considerados em situação irregular, caracterizados como objeto potencial de intervenção do sistema de justiça, os Juizados de Menores.

Continuava-se a não fazer qualquer distinção entre menor abandonado e menor delinqüente, pois, na condição de menores em situação irregular, enquadravam-se, tanto os infratores quanto os menores abandonados. É estabelecido o paradigma da ambigüidade, pois o Juiz de Menores, além das questões jurídicas, seria encarregado de suprir as deficiências das políticas públicas na área do menor, podendo atuar com amplo poder discricionário.

A medida especialmente adotada pelo Juiz de Menores, sem distinção entre menores infratores e menores vítimas da sociedade ou da família, costumava ser a internação por tempo indeterminado. Em nome da “proteção” dos menores, eram-lhes negadas todas as garantias dos sistemas jurídicos do Estado de Direito,

57 A premissa da criminalização é ratificada pelo que estabelece o Código de Menores em seu Art. 1, A conduta da criança ou do adolescente, quando revestida de ilicitude, repercute obrigatoriamente no contexto social em que eles vivem.

praticando-se verdadeiras violações, concretizando-se a criminalização da pobreza e a judicialização da questão social na órbita do Direito do Menor⁵⁸.

Na vigência do Código de Menores, a grande maioria da população infanto-juvenil recolhida às FEBEMs no Brasil, na ordem de 80%, era formada por crianças e adolescentes, “menores”, que não eram autores de fatos definidos como crime,

... um laboratório, permitindo a retirada da criança da rua como a produção de um saber sobre a irregularidade – saber este que não se destinava a solucionar a questão das desigualdades sociais, mas um aprendizado de como submeter esta população, ou experimentar modos de fazê-lo (AMARANTE, 1996, p.215).

Os menores em situação irregular⁵⁹ passam a ser objeto da norma, por apresentarem uma “patologia social” e por não se ajustarem ao padrão social estabelecido. No caso do menor, a declaração da situação irregular, tanto pode ser derivada de sua conduta pessoal (caso de infrações por ele praticadas ou de “desvio de conduta”) quanto da família (maus-tratos), ou da própria sociedade nas situações de abandono (SARAIVA, 2003, p. 44)

Na década de 1980, o processo de redemocratização se torna mais intenso e rápido, criando um ambiente favorável ao renascimento dos movimentos sociais e de uma arena de debates acerca da questão da infância e da juventude, visto que “chamá-los de menores era enquadrá-los nas categorias inscritas nas leis de controle social da infância e da juventude que, só agora, nos espíritos mais críticos,

58 - O novo Código de Menores contrariou dispositivos da Lei de Segurança Nacional e do Código Penal Militar, que previam a punição de menores de 18 anos de idade. Este Código de Menores foi alvo de duras críticas, por prever, inclusive a prisão provisória para o menor, até mesmo sem a audiência do Curador de Menores, o que o colocou em situação pior do que o maior, que só poderia ser preso em flagrante ou preventivamente. Outra crítica foi a respeito da ampliação dos poderes do Juiz de Menores, o qual assume totalmente funções pedagógica, funcional, e democraticamente deveriam ser distribuídas entre vários segmentos da sociedade.

59 - Eles poderiam ser encaminhados ao Juiz de Menores por qualquer pessoa, “inclusive a própria família”, ou pelas autoridades administrativas (polícia ou comissariado de menores), e, então, o magistrado tomaria as medidas que entendesse pertinentes. Com esta Doutrina da Situação Irregular, os menores passam a ser objeto da norma, por apresentarem uma “patologia social”, por não se ajustarem ao padrão social estabelecido.

começaram a ser percebidas como parte do entulho autoritário” (MENDEZ & COSTA, 1994, p. 133). Entulho esse que ficaria para ser varrido no período da democracia, a partir da realização de uma reversão, na qual seria criada uma abordagem inovadora da questão do atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

No período entre 1982 e 1984, muitas reuniões, oficinas, encontros, marcaram e permitiram o amadurecimento coletivo de reflexões, idéias, conhecimentos que geraram novas concepções de projetos e programas para o atendimento da infância e juventude no Brasil. Além disso, muitas lideranças emergiram, grupos representativos se encontraram e se reconheceram. Na esteira destes movimentos sociais que acabaram por se conformar, uma identidade política foi sendo criada e acabou por determinar os rumos que a nova legislação acerca da infância e da juventude tomaria.

4.2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES: “SUJEITOS DE DIREITOS” – A LEI

Após 20 anos da Declaração dos Direitos da Criança, a ONU estabeleceu que o ano de 1979 seria o Ano Internacional da Criança. No Brasil, em 1979, consagrava-se a Doutrina da Situação Irregular, com a edição do novo Código de Menores. Assim começa um balanço mundial em torno da efetivação dos direitos na área da infância, o qual resultaria, mais tarde, na Doutrina da Proteção Integral.

A reação do Brasil veio paralelamente aos movimentos internacionais e apenas nos anos 80 concebeu-se uma Constituição Federal voltada para as questões mundialmente debatidas como as dos direitos humanos de todos os cidadãos, a conhecida “Constituição Cidadã, de 1988, destacando-se, neste

contexto, o movimento denominado ‘A Criança e o Constituinte’”, voltado para a defesa dos direitos da criança. Nesta situação, o Brasil passa a olhar as crianças e os adolescentes não mais como “um feixe de carências, e eles passam a ser percebidos como sujeitos de sua história e da história de seu povo, como um feixe de possibilidades abertas para o futuro”. É preciso saber o que o menino “sabe, o que ele traz e do que ele é capaz” (MENDEZ & COSTA, 1994, p. 129).

Poucos foram os movimentos sociais que resistiram ao regime militar, e vale destacar que a Pastoral dos Menores, um dos segmentos dos Movimentos Eclesiais de Base, foi um deles. Assim, chamou-se a sociedade para o debate sobre a falta de políticas adequadas, no campo da infância e juventude. Em seguida, em 1985, o Movimento de Meninos e Meninas de Rua ganha forças e também realiza um chamamento importante à sociedade, quando denuncia a omissão do Estado no que se refere aos meninos e meninas de rua. Rizzini (2000) completa dizendo que as denúncias em relação às atrocidades cometidas contra menores, desnudavam a distância entre crianças e menores no Brasil.

Os movimentos sociais anteriormente citados, juntamente com a UNICEF, fundaram no Brasil, em 1988, o Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente – DCA, adotando como bandeira de luta permanente, a garantia da cidadania.

A população que lutava por melhores condições para crianças e adolescentes no Brasil, tinha consciência de que a redemocratização do Estado e a promulgação de uma nova Constituição seria o momento ideal para fazer valerem os preceitos da Declaração dos Direitos da Criança. Desta forma, o Fórum DCA “durante a elaboração da atual Constituição brasileira (...) consegue grande parte da emenda popular assinada por várias ONG’s que lutavam na defesa dos direitos da criança e

do adolescente” (COSTA E VOLPI, 1995, p. 29). Assim, o texto constitucional de 1988 garante a difusão dos direitos sociais, pautado na democracia⁶⁰, vinculado a um projeto de conquista de cidadania.

Destacamos que as crianças e os adolescentes, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, foram tratados como cidadãos de direito, como merecedores de proteção integral, cabendo à família, à sociedade e ao Estado o dever de garantir-lhes esse direito, por haver garantido, na Constituição Federal de 1988, fundamentos⁶¹ determinantes da democracia e do exercício da cidadania.

A nova Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, antecipando-se à Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança, aderiu integralmente à Doutrina da Proteção Integral, conforme Art. 227 da Constituição⁶², assim como o Art. 228⁶³, dessa mesma Constituição. Neste sentido, fica evidente o resgate e o respeito às normativas internacionais⁶⁴.

60 - “O processo de democratização, que consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular, insere-se na estrutura do Estado liberal entendido como Estado de garantias. Por outras palavras, ao longo de todo o curso de um desenvolvimento que chega até os nossos dias, o processo de democratização, tal como se desenvolveu nos Estados, que hoje são chamados de Democracia liberal, e consiste numa transformação mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo. Neste contexto histórico, a democracia não se apresenta como alternativa ao regime representativo, mas é seu complemento; não é uma reviravolta mas uma correção”. (BOBBIO, 1992. p. 324 - c)

61 - Pautado pelo que afirma o art. 1º, CF 1988, “República Federativa do Brasil deve ser constituída em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos, a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”. Somado aos objetivos fundamentais definidos no art. 3º, I construir uma sociedade justa e solidária, III erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

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

63 Art. 228 da Constituição Federal: “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

64 - Declaração dos Direitos da Criança (Resolução 1.386 da ONU – 20 de novembro de 1959); Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (20/11/1989); Regras mínimas das Nações Unidas para administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (Resolução 40/33 – ONU – 29 de novembro de 1985); Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da Delinquência Juvenil – diretrizes de Riad (ONU – 1º de março de 1988 – RIAD). (FUNDABRIQ, 2004)

A nova orientação jurídica no campo da infância e da juventude veio romper com a arcaica concepção tutelar do menor em situação irregular (SARAIVA, 2003; MACHADO, 2003; RIZZINI, 2000,), estabelecendo que a criança e o adolescente são sujeitos de direito e não mais objetos da norma, remodelando totalmente a Justiça da Infância e da Juventude e abandonando o conceito de Menor.

No art. 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a criança e o adolescente são reconhecidos na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Eles deixam de ser objeto de medidas, para se tornarem titulares de direitos fundamentais à proteção integral. Já não se trata de incapazes, meias-pessoas ou pessoas incompletas, mas sim, de pessoas completas, cuja peculiaridade é estar ainda em desenvolvimento.

Sendo assim, garantir a proteção integral depende de pensar numa nova forma de execução das políticas setoriais. Os serviços e programas não podem mais ser vistos como um fim em si mesmos. É necessário reconhecer a incompletude desses serviços e programas, bem como das políticas, pois, ao longo da história das políticas sociais, apresentaram-se desarticulados e setorializados, isto é, cada um tornou-se um mundo à parte.

No campo jurídico, destaca-se o surgimento do sistema de responsabilização penal do adolescente infrator e das ações civis públicas como instrumentos de exigibilidade dos direitos subjetivos da criança e do adolescente.

O ECA se assenta no princípio de que todas as crianças e adolescentes, sem distinção, desfrutam dos mesmos direitos e se sujeitam a obrigações compatíveis com a peculiar condição de desenvolvimento que desfrutam, rompendo definitivamente com a idéia até então vigente de que o Juizado de Menores seria uma justiça para os pobres, na medida em que, na doutrina da situação irregular, constatava-se que, para os bem-nascidos, a legislação baseada naquele primado lhes era absolutamente diferente. (SARAIVA, 2003: 61)

No âmbito da Justiça, uma das grandes mudanças foi o deslocamento das atribuições tutelares que pertenciam ao Poder Judiciário, para as esferas dos Executivos municipais. A criança ou o adolescente vítimas de violação de direitos não devem mais ser encaminhados ao sistema policial e judiciário, e sim à instância político-administrativa local – o Conselho Tutelar.

O sistema de justiça, agora não mais executando funções assistenciais, passa a interagir em rede com uma ampla gama de instituições e programas. O paradigma da estrutura piramidal cede espaço à lógica do Estatuto da Criança e do Adolescente, no qual a interação é a nova dinâmica, sem desprezo da autonomia das instituições e das diferentes instâncias de atuação (Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, Conselho de Direitos, etc.).

Como lei original, é criado o ECA, resultante “do entrelaçamento de três vertentes que raramente se entrecruzam com tanta facilidade na vida brasileira: movimentos sociais, mundo jurídico e as políticas públicas” (COSTA apud SÊDA, 1992, p. 07). Além disso, Galleano, 1991, refere que:

É considerado talvez o mais compreensivo e, em muitas de suas provisões, o mais inovativo instrumento de direitos humanos jamais elaborado pela comunidade internacional. A Convenção reúne normas relativas à criança e ao adolescente que estavam dispersas em diversos instrumentos internacionais, mapeia novos espaços ao introduzir o conceito de direito da criança ao participar das decisões que afetam a sua vida, e sublinha a importância da cooperação internacional para sua implementação (p. 08).

Para a infância e adolescência brasileiras, sugere o ECA uma transformação no olhar que se lança sobre eles. Esta lei se apresenta com um novo paradigma ético, pois se destina agora à proteção integral destes sujeitos, de direitos, e em

todas as suas dimensões. Ele é a luta contra o antigo Código de Menores⁶⁵, que se dirigia à infância como aqueles em situação irregular, a quem se aplicavam “apenas” com um conteúdo médico e psicológico, tais como: “pena-castigo, pena-educação, pena-terapia, pena-ressocialização”, com um caráter de suprir-lhes as necessidades, curar doenças e corrigir os desvios.

Ressaltamos que o ECA consagra o direito “alterativo”, ou seja, “busca alterar atitudes, comportamentos e ações do poder que se baseia no sentido médio da justiça social da população” (SÊDA, 1992, p. 16), exigindo comprometimento de todos, para que a equidade entre crianças e adultos seja finalmente alcançada.

O Estatuto da Criança e do Adolescente inaugurou um novo modelo ao incorporar as lutas da sociedade como um todo, pela cidadania, através do reconhecimento das garantias individuais, políticas, sociais e coletivas. Além do mais, incorporou o discurso da participação civil no exercício da cidadania, ou seja, no qual todos os cidadãos se tornaram co-responsáveis pela efetivação do ECA, já que ele não traz apenas direitos, mas também deveres. “Estes deveres envolvem uma tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais” (GOHN, 2005, p. 74).

O ECA também promoveu alterações significativas em, pelo menos, três grandes sistemas de garantias:

- a) Sistema primário, que dá conta das políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes (especialmente arts. 4 e 85/87).
- b) Sistema Secundário que trata das medidas de proteção dirigidas a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, não autores

65 - Partindo do pressuposto de que, em nome do “amor”, reinavam os ideais de messianismo, de subjetivismo e de discricionariedade, a substituição do Código de Menores de 1979 pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, consolidou uma verdadeira troca de paradigma, uma revolução cultural. Tratava-se (e trata-se ainda), sobretudo de eliminar as “boas “ práticas “tutelares e compassivas”. (...) Tratava-se (e trata-se ainda) de substituir a má, porém também “boa” vontade, nada mais – mas também nada menos – pela justiça. (MENDEZ, 1992).

de atos infracionais, de natureza preventiva, ou seja, crianças e adolescentes enquanto vítimas, enquanto violados em seus direitos fundamentais (especialmente arts. 98 e 101).

c) Sistema Terciário, que trata das medidas socioeducativas, aplicáveis a adolescentes em conflito com a lei, autores de atos infracionais, ou seja, quando passam à condição de vitimizadores (especialmente arts. 103 e 112) (SARAIVA, 2003, p. 63-64).

A complementaridade dos sistemas garante que, se os sujeitos “escaparem” da primeira instância de atendimento aos seus direitos, ou por exclusão social, ou por negligência familiar, a segunda instância deverá ser acionada, ficando a cargo do Conselho Tutelar o encaminhamento das medidas protetivas cabíveis (como medida preventiva à delinqüência). Nos casos em que adolescentes realizam atos infracionais, a terceira instância de prevenção deverá ser acionada via sistema da Justiça⁶⁶.

A Lei Federal estabelece que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. No capítulo dos direitos, assegura o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho.

São linhas de ação da política de atendimento: políticas sociais básicas; programas e projetos de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e

66 - No caso, compreende-se sistema de Justiça: Polícia, Ministério Público, Defensoria, Judiciário, Órgãos de Medidas Socioeducativas)

opressão; serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos; proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Em relação ao modelo de organização, o Estatuto da Criança e do Adolescente define, no seu artigo 86, que "a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Define também como diretrizes da política de atendimento:

- municipalização do atendimento;
- criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais;
- criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- manutenção de fundos nacionais, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (ECA, art. 88).

Para fins de compreensão e encaminhamento de nossa tese, queremos destacar a descentralização das políticas públicas na área da infância e da juventude, perspectiva que se assenta em dispositivo da Constituição Federal de 1988, no art. 204, que afirma o princípio da descentralização político-administrativa, complementado pelo art. 195, no inciso, II "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis". Com este novo paradigma, a esfera federal fica responsável por

fixar diretrizes mais gerais, ao passo que aos estados e especialmente aos municípios⁶⁷ cabe coordenar e executar os programas que viabilizem a cidadania infanto-juvenil, cabendo à comunidade, através da participação popular nos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, o controle social dessas políticas (LIBERATI, 1997).

A criação destes espaços surge em resposta ao novo padrão de regulação social brasileiro, que incide especialmente na forma da organização e gestão das políticas, conforme já foi apresentado na Terceira Dobra de Reflexão. O ECA incorpora o conceito de democracia participativa⁶⁸, tendo como um dos objetivos centrais a inserção de interferências diretas da população nas decisões de assuntos tradicionalmente públicos.

Retomando o objeto de nossa tese, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (mais especificamente o COMDICACAR como necessidade), queremos explicitar que, “a descentralização possibilita a participação, uma vez que as instâncias locais são mais acessíveis e permeáveis. As interações pessoais e institucionais são mais simples, próximas e diversificadas” (LA MORA, in LIBERATI, 1997, p. 133). Desta forma, tanto a necessidade quanto a contingência (participação popular facilitada pelo processo de descentralização) possibilitam a construção da cidadania.

67 - “É no âmbito municipal que notamos, mais claramente, a importância da descentralização político-administrativa, porque esta possibilita e exige uma maior participação da população”. (LIBERATI, 1997, p. 133)

68 - MacPherson, 1978, refere que a democracia participativa assume a perspectiva liberal, que se traduz por um alargamento das formas de participação e controle da sociedade sobre o Estado, através de, pelo menos quatro instâncias: movimentos sociais, ampliação de espaços políticos, controle popular e tomada de decisão (Orçamento participativo, Consulta popular, Conselhos de direitos) e “um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois da base (...). Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para setores próprios desses segmentos territoriais” (MACPHERSON, 1978, p. 110).

Compreendemos que a cidadania é garantida modernamente na esteira dos processos participativos, no que concerne à decisão e aos processos de ação política, o que exige o controle social, privilegiando o interesse da maioria, através de uma gestão participativa e democrática. Diante do drama da construção das políticas de atenção à criança e ao adolescente no Brasil (tanto no que concerne às questões do atendimento, como às do aparato legal que o sustenta), apegamo-nos ao caráter inovativo e alterativo que o ECA propõe, buscando desdobrar o conhecimento e mostrar que o COMDICACAR vem responder à demanda pela construção da cidadania infanto-juvenil, na medida em que incorpora princípios democráticos.

4.3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS COMO ESPAÇO DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

Considerando que o COMDICACAR constitui-se no objeto deste estudo, é relevante compreender sua constituição, no Brasil, enquanto fórum de discussão e deliberação no campo das políticas sociais da infância e juventude. Além disso, chamamos a atenção para o fato de ser um instrumento de participação popular que têm menos de vinte anos de existência, portanto acumula uma experiência relativamente pequena, bem como bibliografia escassa.

Os conselhos de direitos nascem, no Brasil, com a Constituição de 1988; são espaços políticos, espaços de poder, de caráter deliberativo, tendo como objetivo central discutir, elaborar e fiscalizar as diretrizes e ações nos aspectos da infância e juventude.

A participação de diferentes interlocutores (sociedade civil e Estado, em diferentes níveis) oportuniza o debate entre sujeitos políticos, constituindo-se num espaço de manifestação da pluralidade, sendo possíveis a disputa e as negociações políticas. Os Conselhos são reconhecidamente um *locus* de vivência e aprendizagem da democracia, no qual o poder é distribuído, os direitos são garantidos e, em última instância, a cidadania se expressa.

Esses Conselhos, por serem espaços de natureza deliberativa pública, de caráter permanente e de controle social, permitem que os sujeitos ali representantes, ao exercitarem as funções a eles atribuídas, assumam frações de poder, exercidas historicamente apenas pela sociedade política, o que propicia a um grupo maior de sujeitos sociais penetrar, por exemplo, na lógica burocrática estatal, ter acesso a informações e oportunidades e, diante disso, repartir o poder de decisão (OLIVEIRA, 2004, p. 08).

A redistribuição do poder proposta pelo referido órgão ajuda na democratização da sociedade, na medida em que o sujeito representante incorpora a dimensão de seus direitos individuais, mas também os coletivos. São espaços dialéticos nos quais a negociação, o conflito e o consenso pedem passagem, não como um problema, mas sim como forte mobilização para a construção da sociedade brasileira mais justa e garantidora de direitos. Contrário ao que se imagina, os representantes do Estado e da sociedade civil estabelecem um diálogo no qual colocam em jogo disputas que qualificam as ações do Conselho, já que deliberar podem combinar com diversidade de posições, considerado o fato de que, em algumas vezes, existam no processo atores em desvantagem, e seja pelo motivo que for, é necessário criar estratégias para diminuir essa diferença.

O Estatuto da Criança e do Adolescente anuncia, nos arts. 88, 91, a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização das políticas para a população infanto-juvenil, através de um órgão colegiado, conforme segue:

São diretrizes da política de atendimento: (...) criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais (...) Manutenção de fundos nacionais, estaduais e municipais vinculados aos respectivos CDCAs (...) As entidades deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento junto ao CDCA. As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no CDCA (Lei Federal nº 8.069/90, art. 88 e 91).

A formação do Conselho de Direitos é democrática, e assegura a “participação popular paritária, por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais”. (Lei Federal 8069/90). Torna-se, assim, competência do Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente gestar e elaborar o Plano de Aplicação do Fundo Municipal da Infância e da Adolescência, cujos recursos (municipais, estaduais, federais ou de qualquer outra natureza lícita) são destinados a assegurar os programas municipais de proteção especial.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente fazem parte “das políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais”, quer dizer, são obrigatórios e estão condicionados à legislação, tendo como atribuições a formulação, implementação das políticas, “compondo práticas de planejamento e fiscalização das ações” (TATAGIBA, 2002, p. 49) nas diferentes esferas (federal, estadual e municipal), sendo ainda um fórum de debate e captação de demandas, como forma de descentralizar o poder de decisão. Os Conselhos são responsáveis pela definição do montante de recursos que serão necessários para a execução das diretrizes fixadas, devendo esses recursos ser inseridos no conjunto orçamentário do Município (LIBERATI, 1997).

A sociedade civil, de forma autônoma, passa a propor, a decidir e a fiscalizar a implementação das medidas governamentais para o atendimento da infância e da

adolescência, ocasionando, assim, a participação cidadã da sociedade civil na gestão da coisa pública e, com isso, desenhando uma nova prática política democrática na sociedade brasileira.

O processo de descentralização e a participação democrática da sociedade civil tornaram-se um problema nos municípios de pequeno porte: por um lado, porque há uma dificuldade técnica e política de compreensão/priorização na questão da infância e juventude; por outro, observamos que a sociedade civil envolvida nessas questões, muitas vezes se resume a um grupo restrito e “sempre o mesmo” (TATAGIBA, 2002, DANIGNO, 2002).

Neste horizonte, precisamos considerar a participação da população não apenas como uma orientação da Constituição Federal de 1988, mas como um meio de garantir que a manifestação das organizações representativas preservem a qualidade dos serviços e a descentralização da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Pelo viés político, tais proposições implicam a construção de uma nova forma de gestão da política pública em seu processo de descentralização, ao reconhecer a instância local (município) como dotada de competência para elaborar e propor as ações de política social, em consonância com as diretrizes estaduais e nacionais. No exercício da autonomia do poder local em relação ao poder central, demarca a base do município como o espaço onde irão construir-se as relações que envolvem o Estado, sociedade civil, e onde possivelmente se evidenciam não só a tentativa de se aglutinarem os vários interesses em torno da construção coletiva da cidadania. (OLIVEIRA, 2004).

Conforme já foi apontado, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, são uma instância colegiada de caráter deliberativo, formulador e normalizador das políticas públicas, controlador das ações, gestor do Fundo, legítimo, de composição paritária e articulador das iniciativas de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (ECA – artigo 88, 214 e 260).

Didaticamente Liberati (1997) apresenta sua origem formal em quatro fontes:

- ✓ Fonte inspiradora: é a Constituição Federal do Brasil, a partir de previsão contida no art. 204, II.
- ✓ Fonte Normatizadora: é a Lei 8.069/90 (ECA), que estabelece as normas gerais para a criação dos Conselhos.
- ✓ Fonte Criadora: são as leis que criam os Conselhos nos respectivos níveis (federal, estadual ou municipal).
- ✓ Fonte Regulamentadora: são decretos do Executivo e os regimentos internos dos Conselhos.

É um Conselho de público e de política, inter e multissetorial. Os representantes da sociedade civil no Conselho são de organismos ou entidades privadas, ou de movimentos comunitários, organizados como pessoas jurídicas, com atuação expressiva na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. O Conselho Municipal tem por competência fazer cumprir a legislação pertinente e executar as propostas de promoção do bem-estar social da criança e do adolescente, devendo assegurar a participação popular na formulação das políticas da criança e do adolescente.

Sentimo-nos provocados a compreender o que tem vindo depois destas conquistas iniciais, do ponto de vista da democratização e construção da condição de plena cidadania no Brasil, elegendo o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho, uma vez que este é um órgão de máxima representatividade, competindo a ele criar a política municipal dos direitos. Elegemos um município porque concordamos que o Município, cuidando da infância e da adolescência, cuida de seus cidadãos (SÉDA, 1992).

Considerando o foco de nosso trabalho centrado nos Conselhos de Direitos, esclarecemos que a Lei nº 8.242 de outubro de 1991 cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, competindo especialmente a ele:

I – elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente fiscalizando ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos art. 87 e 88 do ECA.

Percebemos, desta forma, que o surgimento desse órgão inovador de composição múltipla, institui a possibilidade de expressão e discussão de interesses antagônicos, proporcionando um tipo de arranjo de interesses distintos, demandando mecanismos de consenso. Daí que precisamos compreender o COMDICA como “um espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Considerando o COMDICA como um espaço de disputa de interesses, embora o objetivo maior seja a efetivação da doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente, devem ser consideradas e banidas práticas clientelistas e de favoritismo, especialmente em relação aos interesses públicos. A ética é instrumento importante nas relações estabelecidas, procurando não deixar de observar convenções escusas ou não discutidas.

Os Conselhos têm poder de transformar políticas públicas ao redefinir precedências ou destinação de recursos, configurando a partilha do poder, e “funcionam como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão”. (TATAGIBA, 2002, p. 55). Ao deliberar, o Conselho é capaz de instigar a prática da gestão democrática do Estado, advogando em favor da Proteção Integral.


Se estas características transformaram os conselhos gestores em arranjos institucionais inéditos, precisamos compreender até que ponto foi possível efetivá-las nos casos concretos, ou seja, é preciso saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que esses princípios inovadores se traduzam em práticas políticas inovadoras no âmbito da gestão dos negócios públicos (TATAGIBA, 2002, p. 55).

O Conselho é composto por representação governamental e não-governamental, e, de acordo com a lei, ambos são escolhidos pelas instituições que representam. Sendo atividade de “relevância pública”, a Lei 8.242/91 refere em seu artigo 4º, parágrafo único: “as funções dos membros do CONANDA não são remuneradas, e seu exercício é considerado serviço público de relevância”. As mesmas orientações são seguidas pelos CEDICA's⁶⁹ e COMDICA's.

A atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui um importante fórum democrático de discussão e formulação da política social, a partir da co-responsabilidade dos poderes públicos e da sociedade civil, em face da efetivação dos Direitos do Cidadão, uma das diversas formas de participação popular que emergem da sociedade civil. No caso especial desta

69 - Existem atualmente cadastrados no CEDICA/RS 448 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Rio Grande do Sul, o que representa cobertura de aproximadamente 75% dos municípios. Este dado revela a proliferação de tal órgão. Mais do que cumprir a legislação e garantir o repasse de recursos, inferimos que é uma demonstração do interesse em implementar a doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente.

pesquisa, será focalizado o COMDICACAR, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho/RS.



5. DOBRA DE REFLEXÃO: CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: CONTINGÊNCIA E POSSIBILIDADES DO COMDICACAR

Nesta última dobra, estaremos trabalhando no plano daquilo que Hegel (2002) chama como efetivo, o dever ser em contingência, em processo de realização. Considerada em sua forma imediata, efetividade é possibilidade ilimitada, não demandando que seja realidade efetiva. Queremos mostrar, através dos dados obtidos nas atas do COMDICACAR, aquilo que está em potência para a construção da cidadania, evidenciando que, em razão da contingência⁷⁰, alguns resultados são necessários, outros, impossíveis e alguns, inevitáveis.

Ao mostrar o espírito do povo de Carazinho – RS, manifestado nas atas do COMDICACAR, vamos evidenciar um certo esforço para a construção de um “espírito cidadão”, revelado na ação cidadã, na prática da participação popular no Conselho. No entanto poderemos observar que a possibilidade de o COMDICACAR ser uma via de construção da cidadania, através da participação popular, está intimamente vinculada a determinadas condições entre a constituição dramática do espírito de cidadania no Brasil como um todo, isto é contingente.

Estaremos, em nossa tese, retomando as categorias organizadas nos quadros dos desdobramentos metodológicos, que se localizaram na Segunda Dobra de Reflexão, discutindo suas dimensões teóricas para compreender, através dos indicadores da prática, como se efetivam, ou não, em razão da contingência e da

70 - Conforme já foi trabalhado na Segunda Dobra de Reflexão, Hegel, 2002, utiliza a noção contingência para evidenciar que “ a contingência é, ao mesmo tempo, aquilo que é e poderia não-ser e aquilo que é e não é por si”. Pressupõe, portanto, o possível . Quando há possibilidade de resultados diferentes em razão do conjunto de elementos que estão dispostos, a possibilidade é contingente.

possibilidade⁷¹, expondo ou explicitando o movimento dialético em que ambas (contingência e possibilidade) estarão contidas.

Ao nos debruçarmos sobre a realidade do COMDICAR, realizamos um trabalho de desvelamento, com sucessivas aproximações, trazendo, nesta etapa da tese, alguns elementos que mais nos chamaram a atenção, dentro da proposta de responder nossas questões norteadoras.

Inicialmente será apresentado o contingente (que, em parte, já foi explorado nas Terceira e Quarta Dobras de Reflexão), evidenciando o “Espírito do Povo” de Carazinho, através dos desdobramentos históricos de sua constituição. Posteriormente nos dedicamos a estudar a contingência e as possibilidades do COMDICACAR como um órgão que acreditamos possibilitador da construção de cidadania.

5.1 DESDOBRAMENTOS HISTÓRICOS E SOCIAIS DA CONSTITUIÇÃO DO “ESPÍRITO DO POVO” DE CARAZINHO

Carazinho pertenceu à chamada Província das Missões. Fez parte, através dos tempos, do Município de Rio Pardo em 27.04.1809; de São Borja, de 1801 a 1833; de Cruz Alta, em 27.11.1934; de Passo Fundo, tendo sido seu quarto distrito, com o nome de Jacuizinho em 28.01.1857. Em 1º de maio de 1896, após a divisa do quarto distrito em 3 sessões, passou a chamar-se Carazinho. Em 24.01.1831 é

71 - O que é efetivo é necessariamente possível. A possibilidade, por sua vez está aberta tanto à necessidade quanto à contingência. A dialética se estabelece entre o movimento do necessário (tese) e o contingente (antítese), a síntese deve conter a necessidade e a contingência superadas. (CIRNE – LIMA, 1997)

emancipado com o nome de Vila Carazinho⁷². Em 1938 passa a cidade, quando se reconhecem como cidade todas as sedes de município. Carazinho foi emancipado oficialmente em 24 de janeiro de 1931, pelo General Flores da Cunha. O nome da cidade de Carazinho se originou do peixe com o nome de “cara”, que era farto no rio da Várzea.

Hoje, após 74 anos de emancipação, Carazinho é uma cidade de porte médio, constituindo-se em um dos maiores entroncamentos rodoviários⁷³ do sul do país, ligado à capital do estado do Rio Grande do Sul, aos estados do Paraná e Santa Catarina, a São Paulo e aos países do Cone Sul. O Município de Carazinho – RS se localiza na Região do Planalto Médio do Rio Grande do Sul,

A população total estimada é de 60.652 habitantes (IBGE – 2004), sendo 29.113 do sexo masculino e 31.539 do sexo feminino. A densidade demográfica é de 65,80% e está assim distribuída: 56.989 estão concentrados nos 114,74 Km² da área urbana, e 3.663 pessoas habitam na área rural do Município que é de 561,46 km².

Pela sua localização geográfica, a migração tem contribuído para o crescimento dos cinturões de pobreza e miséria, o que facilmente se verifica pelos

72 - O território carazinhense já foi cenário para diversos grupos sociais e suas histórias, guardando marcas, ou tendo seu perfil traçado por indígenas, jesuítas, bandeirantes, criadores de gado, tropeiros, revolucionários, líderes políticos, estrategistas, nômades, párias, artistas, gênios, imigrantes, militares, cujas múltiplas características permeiam sua gente. A base da economia concentrava-se no extrativismo madeireiro, na indústria da banha e raspa de mandioca. Com a chegada de imigrantes alemães e italianos (Colônias Novas), passaram à exploração extensiva do solo com a cultura do trigo, milho e soja, permanecendo esta característica até os dias de hoje, mesmo considerando a diminuição da área cultivada, em decorrência das emancipações dos municípios de Santo Antonio do Planalto, Coqueiros do Sul e Almirante Tamandaré do Sul.

73 - As principais rodovias federais que interligam Carazinho com outros municípios do Rio Grande do Sul são: BR 285: Carazinho – Vacaria (nordeste), Carazinho – São Borja (fronteira oeste); BR 386: Carazinho – Soledade, Lajeado, Canoas ; Carazinho –Sarandi. Os trechos de rodovias federais que passam na área do Município de Carazinho totalizam 67,88 km. Existem nestas duas rodovias 03 (três) praças de pedágio, sendo duas na BR 285 e uma na BR 386. As distâncias de Carazinho a algumas cidades importantes são as seguintes: Porto Alegre - 247 km; Santa Maria - 245 km; Rio Grande (Porto) – 600 km; São Paulo - 1.040 km; Uruguaiana - 490 km;Montevideu – 1.000 km; Assunção –1.000 km.

dados do Cadastramento Único que mostra que 80% dos chefes de famílias cadastradas são oriundas de outros municípios.

Atualmente existe uma concentração indígena⁷⁴, às margens da BR 386, oriunda da reserva de Nonoai, de cerca de 50 indígenas, que pleiteia uma área de terra. Segundo a FUNAI, será realizado um estudo antropológico que definirá ou, não, a permanência desses indígenas no município.

O município tem uma base econômica eminentemente agrícola, apesar de que a distribuição do PIB setorial é relativamente proporcional. A agricultura e a pecuária⁷⁵ constituem 20% da economia gerada no município e são importantes para a manutenção da matriz produtiva.

No setor terciário, o comércio movimentava a maior parte da economia, correspondendo a 38% do PIB. As empresas de maior porte são: farmácias, supermercados, revendas de veículos, lojas de materiais de construção, de insumos agropecuários, de eletrodomésticos e móveis, e de comercialização de grãos.

74 - São atendidos em todas as suas demandas, pela Secretaria de Saúde, e a frequência à escola depende do entendimento do Cacique. Existe uma tratativa no sentido de que a FUNAI disponibilize uma área de terra para a instalação de uma reserva, após realizado um estudo antropológico que defina sua origem em Carazinho. Paliativamente, o Plantão Social assiste com alimentação, roupas, cobertores, agasalhos e transporte.

75 - A produção de grãos, conforme Levantamento Agrícola Municipal do IBGE 2004, foi de 114.960 toneladas, assim distribuídas: milho 28.800 ton., soja 64.800 ton., trigo 17.280 ton. e cevada 4.080 ton. Estima-se que, devido à severa estiagem ocorrida, a produção de grãos neste ano, decresça consideravelmente, fato que já traz reflexos negativos (desemprego, baixo consumo de bens e serviços, etc) nos demais setores da economia. A pecuária e a produção animal possuem parcela significativa na economia do município. Segundo o levantamento "Pesquisa da Pecuária Municipal" do IBGE realizado em 2004, Carazinho possui um rebanho bovino de 9.140 cabeças, suíno de 1.670 cabeças e ovinos de 3.490 cabeças. A avicultura também constitui boa parcela da produção animal com 49.440 unidades (frangos e pintos). Entre os principais produtos de origem animal, produzidos em Carazinho, o leite possui o maior destaque. A bacia leiteira do Município produziu 5.500.000 litros de leite em ano de 2004. Este produto é de grande importância econômica para os produtores rurais em função da fábrica de laticínios da Parmalat, processando, atualmente, 800.000 litros/ mês. O desenvolvimento industrial é relativamente pequeno, para o porte do Município, correspondendo a 26% do PIB que apresenta reflexos imediatos relativos às variações climáticas. Dispõe de duas áreas de 210he e de 44 he onde estão instalados o Distrito Industrial Carlos Augusto Fritz e Iron Albuquerque, respectivamente. No primeiro estão instaladas 27 empresas e o segundo está em fase de implantação. As atividades predominantes são : mecânica pesada, fundição e metalurgia, produção de alimentos animais e humanos, indústria gráfica, artefatos de madeira – móveis e aberturas.

A renda *per capita* é de R\$ 315,07, sendo 67,02% da renda provenientes do trabalho e 19,74% provenientes de transferências governamentais⁷⁶.

O município de Carazinho, no decorrer de sua história, teve mudanças significativas no seu perfil. Sua economia, outrora predominantemente agrícola⁷⁷, esvaziou-se em função das emancipações⁷⁸. A zona urbana cresceu desorganizadamente, sem planejamento. A exemplo da zona rural, os espaços urbanos pertenciam a poucos proprietários, oportunizando as invasões em áreas privadas e públicas onde não há posse legal.

Outro fenômeno causador do crescimento da população urbana é a migração, pois o município está situado em um dos maiores entroncamentos rodoviários do sul do país. O município tornou-se um pólo, com a instalação de um parque industrial que trouxe expectativas de criação de inúmeros empregos, além da atuação da Universidade de Passo Fundo - UPF e da Universidade Luterana do Brasil -ULBRA.

Conseqüentemente, aumentaram as demandas sem o correspondente crescimento da economia e a melhoria das condições de vida da sua população. Vivendo nesta situação de vulnerabilidade, há pessoas expostas à fome, à falta de moradia, de saneamento básico, às doenças, à violência, à exploração de qualquer espécie e à violação dos seus direitos básicos. Neste contexto, percebe-se o aumento dos casos de abandono, negligência, violência sexual e exploração, com

76 - O desemprego e a desqualificação profissional se têm constituído como fatores de exclusão social de aproximadamente 25% da população. O Cadastro Único tem, em seu banco de dados, 4.720 famílias, quase 20.000 pessoas com renda per capita inferior a R\$ 100,00.

77 - Observa-se que, ao longo dos últimos de 40 anos, houve significativo declínio da população rural em contrapartida ao acréscimo da população urbana. Isto, possivelmente deveu-se à intensiva mecanização agrícola da década de 1970 e às dificuldades enfrentadas pelo setor primário de produção na década de 1980, do êxodo rural verificado em muitos municípios do Estado e do País. Em 1970 a população rural representava 30% da população do Município, em 1980 caiu para 22%, em 1991 era de 13%. Hoje o percentual é de aproximadamente 6%. Verifica-se, portanto, um inchaço na área urbana.

78 - Com a criação dos municípios de Santo Antônio do Planalto, Coqueiros do Sul e Almirante Tamandaré do Sul perdeu-se grande parte da área agrícola, contribuindo para o êxodo rural, o esvaziamento do campo e o inchaço da área urbana. Some-se a isto, a mecanização da lavoura, que diminuiu os já escassos empregos e/ou a economia de subsistência.

estremecimento das relações. Por conseqüência, alguns indivíduos procuram a rua como referencial. São moradores de rua que dependem exclusivamente das ações da assistência social, vivendo das esmolas da comunidade.

Um levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social revela que houve um aumento de 100% nos casos de adolescentes infratores, com medidas socioeducativas em relação ao levantamento anterior (2001). A situação das crianças e adolescentes⁷⁹ cujo referencial é a rua, tem sido trabalhada na perspectiva de incluir as famílias em programas de apoio socioeducativos e encaminhadas à rede de proteção socioassistencial. Nos casos de medida de proteção, são encaminhados ao Abrigo.

Por se tratar de um entroncamento rodoviário, com grande fluxo de caminhoneiros, viajantes e turistas, constata-se a incidência do abuso e exploração sexual infanto-juvenil, já existindo campanhas institucionais, visando detectar os casos e punir os responsáveis. Com base nesta constatação, o Município pleiteou, em 2003, o ingresso no Programa Sentinela⁸⁰, cuja implementação está em andamento.

Nos últimos anos, os índices de mortalidade infantil (de 21.8/1000 para 16.9/1000), bem como os índices de evasão escolar e de repetência foram diminuídos, provavelmente em razão da formulação de programas de atenção à criança e ao adolescente. O Conselho Tutelar é atuante e respaldado pelo

79 - É importante ressaltar que, para as crianças e adolescentes que necessitam de um acompanhamento efetivo, fora da escola, a rede sócio-assistencial oferece programas e projetos, em turno inverso ao escolar ou de férias, buscando complementar sua educação. Aos adolescentes que buscam trabalho e cujas famílias estão em situação de vulnerabilidade social, é oferecida a oportunidade de trabalho educativo, com a participação em cursos de capacitação, visando prepará-los para o mundo do trabalho, dando-lhes orientações, despertando conceitos de responsabilidade, valores e oportunidades.

80 - Programa Sentinela, recebe recursos do Governo Federal, tem como objetivo o combate à violência e à exploração sexual infanto-juvenil. Atualmente o município de Carazinho está na fase de capacitação e sensibilização dos trabalhadores da área e da população em geral. Ainda não há o Serviço de Proteção instalado no município.

COMDICACAR, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, e tem estreito relacionamento com a Secretaria de Habitação e Assistência Social de Carazinho.

Em relação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, identificamos que ele foi criado pela Lei Municipal Nº 5.444 de 2000, e passou a vigorar desde o dia 29 de novembro de 2000, tendo a competência de formular a execução das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, zelando por elas e incluindo-as como prioridade no planejamento do Município, além de estabelecer critérios de fiscalização e registro das entidades não governamentais de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, organizar e coordenar eleições dos Conselheiros Tutelares, bem como dar posse a eles, e, ainda, administrar o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei, 5.444/00, art 11, incisos I a IX).

Ficou estabelecida a composição do COMDICACAR, conforme segue:

ENTIDADES PÚBLICAS	SOCIEDADE CIVIL
Secretaria Municipal da Saúde	OAB – Subseção de Carazinho
Secretaria Municipal de Educação	Clube de Serviços
39ª CRE	União das Associações Comunitárias
Ministério Público	Sindicato e Associações de Classes Patronais
Câmara Municipal	Sindicato e Associações dos Trabalhadores
Ministério do Trabalho	Associação e Entidades Beneficentes
Poder Judiciário	Associação e Entidades de Profissionais Liberais
Brigada Militar	Representantes do CRO
Representantes das Escolas Municipais	Escolas Particulares e Campus Universitário

Secretaria Municipal da Fazenda	Representantes do CRM – Conselho Regional de Medicina
Secretaria Municipal da Assistência Social	Associações e Entidades Culturais e Esportivas
Secretaria Municipal de Desenvolvimento	Mitra Diocesana de Passo Fundo
Polícia Civil	Igrejas Protestantes
Representantes das Escolas Estaduais	SENAI – SESI – SESC
	Instituições de Saúde e Assistência Hospitalar

Pelo seu caráter público, as reuniões do COMDICACAR são abertas à comunidade, não tendo esta, porém, direito a voto, sendo que as deliberações do Conselho Municipal são tomadas por maioria absoluta dos membros e formalizadas em resoluções (Lei, 5.444/00, art. 13).

A primeira reunião do COMDICACAR ocorreu em 13 de Março de 1991, e, na ocasião, o Promotor Público fez referência (Ata nº1/1991) ao Conselho como sendo um instrumento de participação popular na gestão política de questões que dizem respeito à infância e juventude, no qual seriam deliberados e traçados os rumos da política de atenção à criança e ao adolescente.

Com vistas ao breve diagnóstico no qual as práticas do COMDICACAR acontecem - o município de Carazinho -, estaremos, a partir de então, estudando e mostrando alguns elementos que apontam para a construção da cidadania através da participação popular. Nosso empenho será destacar, por um lado, a construção da cidadania do povo e, mais especificamente, da cidadania infanto-juvenil.

Queremos chamar a atenção para o fato de que muitos dos elementos encontrados nos dados empíricos (atas do COMDICACAR) já estão em potência, ou seja, a trajetória histórica e social do município, sob influência da trajetória dramática brasileira dos processos de democratização, impedem ou mantêm embotadas as formas de expressão de participação popular, entendidas nesta tese como fundamentais para o gozo pleno da cidadania.

5.2 UMA PROPOSTA DE AÇÃO CIDADÃ PARA OS CONSELHEIROS

No primeiro quadro, a categoria “Construção de Cidadania”, é escolhida, nesta composição, para evidenciar o movimento no qual a cidadania está imersa. Compreendemos, através do estudo realizado na Terceira Dobra de Reflexão, que ao estudar “construção de cidadania”, precisamos levar em consideração que esta categoria é tecida pelos indivíduos, sendo ela histórica e social, embora tenha em si possibilidades, dependendo da contingência na qual ela se constitui para sua efetividade,

Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no **tempo e no espaço** (grifo nosso). É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil, não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania, mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão (...) também em relação a abertura maior ou menor. (PINSKY & PINSKY, 2003, p. 09)

Tais considerações indicam que, ao agregar o termo “construção” à “cidadania”, podemos revelar mais claramente o processo de efetivação que ocorre a partir do debate, em instância como o COMDICACAR, de projetos individuais, coletivos e societários, o que nos leva a ver a cidadania como prática.

Ao perceber a cidadania como prática, pois está em construção, estamos afirmando que, além dos “direitos a ter direitos” (VIEIRA, 2001), cidadania é entendida como um processo de construção social, considerada nas dimensões que seguem: reconhecimento e valorização do ser social; explicitação de interesses e construção de vontades coletivas; participação decisória nos rumos do desenvolvimento societário local, nacional e mundial; democratização das esferas políticas, social, econômica e cultural; formação permanente de cidadãos no exercício da cidadania (MARSHALL, 1967; VIEIRA, 2001 e 2004; OLIVEIRA, 2004).

Diante dessas considerações, ao estudar o conteúdo das atas do COMDICACAR, identificamos que a construção cidadania infanto-juvenil é possibilitada, na medida em que os conselheiros constroem a sua cidadania, ou seja, enquanto projeto de si para o mundo (HEGEL, 2002): “Atuando, transforma e transformando, atua. Gera uma realidade que, por sua vez, envolve-se, condiciona sua própria ação” (LIBERATI, 1997, p.60). Nestes termos, identificamos os seguintes movimentos:

- Visitação às instituições que participam do COMDICACAR para sensibilização da instituição e do Conselheiro, bem como da importância do seu papel (Atas nº 3/2000 e nº 18/2001).
- Definição oficial dos conselheiros por entidades (Ata nº 2/2000).
- Divulgação junto às entidades sobre a importância e o sentido do ECA (Ata nº 7/2000).
- Mobilização das instituições para desenvolver um trabalho em rede (Atas nº 3/2002 e nº 5/2002).

Observamos a pertinência destas propostas pela disponibilidade do COMDICACAR em divulgar o espaço onde a comunidade pode/deve estar participando. Contudo essa participação não pode ser entendida como mera obrigação imposta pela instituição que ela representa. Na sua função, precisa assumir pressupostos de cidadania, valorizando o seu poder de intervenção na esfera pública. “Os conselhos assumem hoje uma função pedagógica, no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática” (TATAGIBA, 2002, p. 63).

Retomando a idéia principal desta dimensão, podemos constatar que o conselheiro tem um particular compromisso de cidadania, na medida em que assume uma função de relevância social (por isso não é remunerada), mas tem também o sentido de conclamar a população para a compreensão e sensibilização da participação popular como estatuto democrático.

Entendemos que a construção da cidadania é um processo que envolve a todos, inclusive os próprios conselheiros, na medida em que estes participam e se tornam co-responsáveis pelo processo, sendo este um dos fundamentos mais relevantes. Partimos do princípio de que a Constituição de 1988, ao reconhecer a necessidade da participação e assim viabilizar canais para sua ocorrência, “impõe conseqüências até mesmo em matéria processual, (...) não é apenas um direito fundamental, mas um Poder de Participação e um Dever Cívico de cidadania” (LIBERATI, 1997, p. 92), assumindo a responsabilidade de formulação e deliberação dos rumos das políticas públicas.

Ao estudar as setenta e uma atas do COMDICACAR, a média geral das presenças nas reuniões nos últimos cinco anos em estudo nesta tese, é de

aproximadamente 10,15 membros por reuniões (representando um terço dos conselheiros), sendo que os representantes governamentais são em número de 4,63, e os representantes de participação popular somam uma presença de 5,52 membros por reunião. Este quadro demonstra a fragilidade da representatividade do Conselho, visto que o mínimo para a aprovação ou para deliberação de projetos apresentados, demanda voto de dois terços dos conselheiros⁸¹, conforme Lei nº 5.444.

Verificamos, em pelo menos cinco atas, a preocupação da presidência do COMDICACAR em realizar chamamento ou em criar estratégias para sensibilizar as entidades da importância da participação de seus respectivos conselheiros nas reuniões, situação evidenciada especialmente pelos membros governamentais presentes nas reuniões, na qual o esvaziamento da participação popular foi ponto de pauta (Atas nº02/2000, nº 03/2000, nº 7/2000, nº 08/2000 e nº 18/2000).

A Lei Municipal (Art. 11, parágrafo 6º) prevê a exclusão automática do Conselheiro que tiver ausência injustificada por três reuniões consecutivas, e seu suplente deverá assumir imediatamente. Contudo este movimento não aparece ao longo das atas registradas que utilizamos neste estudo.

Observamos também contradição existente no fato de a população ter garantida a participação popular como direito, a partir da CF 1988, entretanto não comparece, não cumpre seu papel na construção da cidadania. Compreendemos que este processo é fruto de uma trajetória histórica da qual a cultura da participação

81 - Ao realizar um recorte no período compreendido entre 08.03.2004 e 07.11.2005, esta média de presenças cai ainda mais, ficando a presença governamental em 3,5 membros por reuniões e por 4,75 representantes populares, ou seja, uma participação de 8,25 membros por reunião.

esteve ausente na maior parte do período, o que foi intensamente estudado na Terceira Dobra de Reflexão.

Reafirmamos que a participação aparece como um dos elementos mais relevantes para a construção da cidadania, pois, é na “formação coletiva capaz de criar um novo aparelho estatal e de transformar a sociedade, mas também à elaboração e, portanto, à difusão e à realização de uma nova concepção de mundo” (BOBBIO, 1992 [a], p. 68-69), que a democracia se afirma⁸².

Resgatamos os pressupostos de Ammann (1980), que refere algumas motivações para a participação, sendo elas de natureza biológica, ética, lógica e amorosa. Ante esses pressupostos, queremos evidenciar que é preciso motivação para participar, mas também é necessário que o sujeito se identifique relativamente ao que está sendo debatido, que ele conheça as idéias existentes. Analisamos, desta forma, que o Conselho precisa ser possibilitador de participação popular, renovando-se e sendo protagonista de uma cultura cidadã.

Constatamos, ainda, nas atas, a seguinte trajetória de debate de um projeto/programa e procuramos seguir a ordem de como ele foi sendo discutido, conforme registro nas atas:

- Pensar ações do Projeto Sinal Vermelho para a Esmola – como o COMDICACAR- pode envolver e sensibilizar a população (Ata nº2/2000).
- Como conscientizar a população para este programa (Ata nº3/2000).

82 - Entendemos que não é possível pensar na construção da democracia, sem cidadania, ao mesmo tempo que a cidadania plena não se efetiva, senão na democracia. Além disso, a participação é expressão da democracia, pois é através da participação que se afirmam os projetos individuais, coletivos e societários. (VIEIRA, 2001)

- Solicitação ao FECA⁸³, de recursos – Crítica por parte de uma das conselheiras quanto ao uso desse recurso, pois o projeto não se aplica ao município. Pensar outras necessidades (Ata nº4/2000).
- Comunicada a extinção do programa Sinal Vermelho para a Esmola, decidido repasse da verba para o Patronato Santo Antônio⁸⁴ (Ata nº1/2001).

Este projeto, ao ser apresentado, não possibilitou um debate entre os atores envolvidos. O Conselho/conselheiros se preocupou em como transformá-lo em prática, criando estratégias de execução (o que não é sua função). Houve mesmo solicitação de verba ao Fundo Municipal, a qual, quando foi recebida, o projeto já estava em extinção. Uma análise possível seria a de que a ausência de debate e diagnóstico para verificar a necessidade de tal projeto no município, não foi realizada, tornando as decisões inócuas.

Estas situações, refere Fortes (1996), refletem que não há um prévio debate dos projetos apresentados no interior das entidades e fragilizam o Conselho, ficando à mercê de decisões de continuidade, ou não, de certos programas apoiados. Às vezes, os compromissos assumidos são pessoais e não das organizações: os conselheiros emitem opiniões próprias, de acordo com suas preferências e considerando que, freqüentemente, eles não ocupam um lugar de decisão na entidade que representam, as decisões perdem facilmente o seu valor, pois elas não se efetivam.

83 - FECA – Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

84 - Patronato Santo Antônio é uma instituição com 50 anos de história em Carazinho. É mantida pelos Irmãos Maristas. Abriga crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Atualmente está sendo desativado em razão de não cumprir com o disposto no ECA, uma vez que mantém crianças e adolescentes em regime de internato ou semi-internato.

Se, por um lado, as deficiências na comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, estas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade (TATAGIBA, 2002, p. 66).

Tratando-se de um processo de construção de cidadania, a participação popular cria também condições de continuidade dos projetos/programas em que ela acredita, pois há uma situação de co-responsabilidade, suas decisões são legitimadas pela opinião pública, e a prática social toma rumos distintos à gestão tradicional das políticas de atenção à criança e ao adolescente.

Ao contrário, registramos uma situação de efetiva contradição, na qual a descentralização proposta pelo ECA não se efetiva porque as decisões acabam permanecendo nos altos escalões, como foi o caso do Programa Sinal Vermelho para Esmola, cuja extinção foi determinada pelo Governo do Estado, e a comunidade de Carazinho apenas acatou.

Na última dimensão da categoria em estudo, “construção de cidadania” (quadro 1), verificamos a “ação cidadã” e vamos compreendê-la como síntese de todo o processo de construção da cidadania, pois ela traz em si a possibilidade da discussão, a partir da noção de conscientização, “processo pelo qual os grupos passam a compreender as relações sociais que se estabelecem em uma sociedade historicamente determinada e a atuar criticamente no nível das mesmas relações” (LIBERATI, 1997, p. 59). Destacamos que ser cidadão, ou agir como tal, demanda consciência.

Estas idéias ainda podem ser desdobradas, do ponto de vista de que nos tornamos conscientes à proporção que obtemos informações e, assim, temos

motivação e educação. A despeito da educação (que compreende as duas dimensões anteriores), estamos compreendendo-a como formação, geração de saberes, aperfeiçoamento nas diversas instâncias da vida, posicionamento político consciente, especialmente no que diz respeito ao sujeito que ocupa lugar de representante (LIBERATI, 1997).

Quando nos debruçamos nas atas do COMDICACAR, essa dimensão aparece nos momentos em que há preocupação com a formação contínua dos conselheiros, item que destacamos como ponto fundamental para a participação e a construção da cidadania. Todavia essa formação se tem resumido à participação em eventos específicos como as Conferências Municipais e Estaduais, bem como palestras das quais um ou outro Conselheiro participa (por iniciativa própria) e relata brevemente nas reuniões. Verificamos, apenas em duas atas, nº 2/2000 e 18/2001, a preocupação manifestada pela então presidente em estudar o papel dos conselheiros.

A temática da formação de conselheiro tem estado ausente das pautas de reuniões, não ficando claro como tem sido a troca de conselheiros⁸⁵ e a respectiva apropriação de seu papel. Com efeito, as discussões, muitas vezes, têm conteúdos irrelevantes, ausentes de encaminhamentos e próximos ao que não concerne ao Conselho. Verificamos os que seguem:

- Discussão de quem faria o pagamento da funcionária que levou um bebê para casa para ser cuidado, já que o Abrigo Municipal não tinha condições de permanecer com ele (Ata nº7/2000).

85 - Seja por substituição de conselheiros ou por nova indicação no final do mandato.

- Falta de pessoal na Escola-pólo, que atende crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade (Ata nº3/2000).
- Falta de combustível no carro do Conselho Tutelar (Atas nº 7/2000 e nº 4/2001).
- Planejamento da construção de um centro integrado de atenção à criança e ao adolescente. Um dos membros sugere que esse centro seja estruturado (Ata nº 3/2005).

Chamamos a atenção para o fato de que nenhum dos quatro assuntos teve encaminhamento. Sem saber muito o que fazer, ficamos apenas no plano da exposição. Estes exemplos são apenas alguns dos inúmeros que retratam uma realidade de assuntos difusos, sem indícios de encaminhamentos efetivos, ao se voltarem para assuntos que não implicam decisões do COMDICACAR e para temáticas irrelevantes para a construção da cidadania infanto-juvenil.

Numa síntese provisória, retomamos a importância de uma formação continuada, que contemple a “ação do cidadão”, voltada aos princípios democráticos e éticos, pois um posicionamento político e consciente passa pela construção de programas de capacitação, e o grande desafio não é capacitar apenas os conselheiros, mas as entidades, como refere Fortes (1996). Trata-se de uma mudança cultural e institucional, e a falta de processos de formação faz com que o exercício, a efetivação das políticas do ECA se encontrem em caráter experimental.

Enfim, participar para construir a cidadania é uma prática social, inclui possibilitar a implementação da ruptura proposta pelo ECA, na medida em que descentraliza e municipaliza, oportuniza que as soluções sejam encontradas dentro

da própria comunidade, com a participação direta da população envolvida, além de propiciar o poder de escolha sobre matérias que lhe dizem respeito.

5.30 COMDICACAR COMO SÍNTESE DO PROCESSO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR CARAZINHO

Ao estudar o quadro 2, elegemos a categoria “Cultura da Participação Popular”, pois, se compreendemos que a construção da cidadania se dá a partir de um conjunto articulado de práticas políticas, econômicas, jurídicas e culturais (VIEIRA, 2001), e em especial a partir da participação popular, entendida como um dos institutos mais importantes para o processo de democratização no Brasil, precisamos estudar como ela vem ocorrendo no interior do COMDICACAR, de modo a compor os elementos que o constituem como um espaço que viabiliza a cidadania.

Ao estudar a participação popular enquanto cultura, remetemo-nos à noção do “espírito do povo” de Hegel e precisamos perceber que Carazinho tem, em sua constituição, reflexos da trajetória brasileira de constituição da cidadania, mas também processos participativos de, pelo menos, 200 anos de Brasil (conforme foi apresentado anteriormente).

Neste sentido, acreditamos que é necessário atentar para a cultura de participação popular. Sabemos que a colonização acabou por conformar um tipo de Estado com postura clientelista, paternalista e patrimonialista que determinou a formação tardia da sociedade civil, com contornos de subserviência e acomodação.

Além disso, os períodos sucessivos de ditadura, nos quais a sociedade civil se reservou a apoiar causas assistencialistas ou ligadas aos trabalhadores urbanos⁸⁶.

É apenas na década de 1980 que os movimentos sociais passam ao protagonismo de inúmeras reivindicações, entre elas a de ser assegurado um espaço de discussão dos projetos, especialmente das populações menos favorecidas. Ao introduzir a perspectiva democrático-popular nos municípios, estados e União, a Constituição de 1988, oportuniza a participação da sociedade civil em decisões importantes como as tomadas no COMDICACAR.

Queremos ressaltar que a Constituição de 1988 inseriu a participação popular⁸⁷ como uma das estratégias para a descentralização do poder, na medida em que possibilita mais ativamente a participação política. A concepção de democracia, no Brasil, deixou de ser apenas representativa⁸⁸ para tornar-se, também participativa. Liberati (1997) refere que:

Penetrando um pouco mais na Constituição iremos encontrar o canal de participação popular eficiente, eficaz, de maior abrangência de legitimidade, capaz de garantir a perfeita governabilidade, assegurando uma responsividade política. Trata-se da exigência constitucional de participação popular na formulação e controle de determinadas políticas públicas (LIBERATI, 1997, p. 85).

Para nosso estudo, o exemplo mais relevante está disposto no art. 227 da CF 1988, que traça ações relacionadas aos direitos da criança e do adolescente, e fica estabelecido o exercício do poder popular, ou seja, ao assegurar uma situação de co-gestão entre governo e sociedade civil (BOBBIO, 1992 - c) de forma direta,

86 - As formas mais relevantes de organização no período da década de 70 eram as do campo social através da filantropia ou caridade e no campo sindical, que organizava os trabalhadores.

87 - A Constituição de 1988, no art. 195 prevê a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações.

88 - Entre as teorias mais utilizadas para definir a democracia representativa, é aquela sistematizada por Joseph Schumpeter (1942), que define a democracia como a realização do bem comum através da vontade dos cidadãos, exprimindo uma vontade do povo (OLIVEIRA, 2004)

através dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, de modo a garantir a perspectiva democrática da Constituição Federal.

Ao discutirmos a questão da participação popular no COMDICACAR, consideramos relevante destacar que a legislação municipal de Carazinho-RS nº5.444/00, que dispõe sobre a política dos Direitos da Criança e do Adolescente em sua Seção III, expressa que o COMDICACAR é composto por trinta representantes partidários, dos quais quinze membros representam as entidades públicas federais, estaduais e municipais e quinze são indicados pelas organizações representativas da sociedade civil, havendo um suplente para cada membro titular. No entanto há um equívoco⁸⁹ na lei, uma vez que há indicação de apenas 14 membros de entidades públicas, resultando em desvantagem relativamente aos representantes da sociedade civil.

Por ser uma estrutura paritária, de representantes do Estado e da sociedade civil, os Conselhos se tornam um espaço profícuo no que tange às possibilidades de diálogo, diminuindo o fosso que separa estas duas esferas. Vieira (2004) diz que ser cidadão é respeitar e participar das decisões da sociedade como uma forma de melhorar suas vidas e as de outras pessoas. Neste caso, gestionar a política de atenção à criança e ao adolescente, demanda efetivar projetos compartilhados, incluindo decisões relacionadas à vida cotidiana da comunidade, especialmente da comunidade infanto-juvenil. Entretanto o esvaziamento observado no COMDICACAR, somado a uma participação debilitada da população, mostra-nos um espaço que, ao invés de possibilitar a construção de cidadania, dificulta a efetivação

89 - Embora esta pesquisa não contemple a oitiva dos sujeitos envolvidos no COMDICACAR, perguntamos de maneira informal ao atual presidente do Conselho (que é presidente há 2 anos) sobre este equívoco, ele, na ocasião, informou-nos que serão tomadas as devidas providências, porém se mostrou surpreso, pois não havia percebido a falta de paridade entre os membros governamentais e a sociedade civil.

dos direitos, mantendo a passividade da população no que diz respeito à participação popular.

Encontramos, com relação a isso, ainda outra situação que é o fato de o COMDICACAR, não ter em sua base legal a obrigação de os conselheiros “prestarem contas” perante a entidade que representam, bem como perante a comunidade em geral. Contudo comungamos da idéia de que eles deveriam fazer a “prestação de contas” como dever ético-político (LIBERATI, 1997, p.112-113), tendo como pressuposto os fundamentos da administração pública, dispostos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, valorizando, assim, a democracia e construindo a cidadania.

Ao nos remetermos às atas do Conselho em estudo, não percebemos nenhuma manifestação neste sentido, o que consideramos problemático, visto que muitos dos Conselheiros, no período em estudo, já estavam ocupando o cargo por mais de dois mandatos⁹⁰ consecutivos, o que aumenta sua responsabilidade. Acreditamos que, ao tornar público e transparente o processo, é oportunizado o controle social a ser realizado pela sociedade civil como um todo. Reafirmamos que esta prática, seria de grande importância e qualificação para a garantia da democracia e da participação popular.

A democracia participativa tem como objetivo principal incluir a gestão mais direta por parte da população em assunto que, tradicionalmente, só o Estado opinava e decidia. Neste sentido, o indivíduo que interage e se envolve em diferentes instâncias (políticas, econômicas, sociais), gerando mudanças, tem ação,

90 - Conforme Art. 11, § 5º O mandato dos membros do COMDICACAR será de dois anos, permitida recondução. (Lei 5444/2000)

ou seja, tem “ação cidadã”, o que, em última instância, problematizamos como resultado de uma cultura de participação.

O exercício combinado da liberdade civil e política, bem como o usufruto dos direitos sociais são apenas alguns dos elementos que compõem a cidadania. A democracia participativa é, em si, processo de emancipação humana⁹¹ e liberdade, valores essenciais para o desenvolvimento da cidadania. (SEN, 2000). Para o autor, o enfrentamento dos desafios que se apresentam, em nosso estudo, mais especificamente no campo da infância e juventude, passa necessariamente pela condição de proatividade dos sujeitos envolvidos.

Entendemos que, na medida em que os conselheiros (como representantes de um projeto coletivo e societário) percebem sentido/significado nas discussões realizadas no interior do COMDICACAR, tornam-se protagonistas da sua história, passam a tomar consciência do seu papel, conquistando sua autonomia e possibilitando a autonomia dos demais sujeitos.

Percebemos, nas atas do COMDICACAR, que algumas ações foram propostas e colocadas em prática tão logo foi percebida sua importância/relevância. Destacamos que possivelmente isso ocorreu porque o que estava sendo criado como estratégia para dar conta de determinada problemática fazia sentido para os conselheiros e também para a comunidade. Seguem os exemplos:

- Planejamento de ações integradas com o Conselho Municipal de Entorpecentes de Carazinho, para realizar fiscalização e conscientização,

91 - Emancipação humana é compreendida como um processo que busca “na liberdade, justiça e direitos, o rumo de suas ações. Não é apenas normativo, um simples receituário de regras e orientações, fruto de desejos e indivíduo isolados (...). A emancipação real é proativa, constrói-se na prática cotidiana, no jogo diário dos relacionamentos, e sua meta é a autonomia dos sujeitos (GOHN, 2005, p. 33)

em bares, sobre a venda e consumo de álcool por crianças e adolescentes (Atas nº3/2003 e nº 5/2004).

- Apresentação e aprovação de projetos para atendimento de adolescentes em medida socioeducativa, os quais incluem participação em oficinas de preparação para o trabalho, junto a instituições que não são específicas para essa população, gerando integração do adolescente que está em cumprimento de medidas (Atas nº5/2000, nº 6/2000, nº7/2000, nº 3/2000 e nº 16/2003).
- Discussão para ampliação dos recursos destinados ao Programa de Proteção à Criança (Ata nº 11/2003).
- Realização de campanha de sensibilização para a população fazer depósito/contribuição no Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Atas nº 10/2003, nº1/2005, nº 2/2005).

Compreendemos que a democracia participativa oportuniza a articulação entre as instituições e, além disso, essa participação ocorre a partir de um nível de conscientização no qual “os grupos passam a compreender as relações sociais que se estabelecem em uma sociedade historicamente determinada a atuar criticamente no nível dessas mesmas relações” (LIBERATI, 1997, 59), motivações que precisam estar introjetadas.

Ao discutir ações que alteram ou, pelo menos, melhoram a vida da população infanto-juvenil, o COMDICACAR e a comunidade em geral se sentem envolvidos, “há identificação das razões que podem mover o indivíduo a participar” (LIBERATI, 1997, 60), participam por se sentirem motivados, reconhecem os problemas que

estão sendo elencados e acabam por se propor a enfrentar a questão com uma postura crítica e efetiva.

A participação popular aparece mais consistente, na medida em que há motivação para participar e garantir os direitos. Outrossim ressaltamos que “o Estado social não se legitima simplesmente pela produção do direito, mas, antes de tudo, pela realização de políticas (...) e supõe o exercício combinado de várias tarefas (COMPARATO, apud, LIBERATI, 1997, p. 85). Entendemos que a existência do ECA não garante o reconhecimento e o exercício da cidadania infanto-juvenil, no entanto, ao criar o COMDICACAR, o aprendizado da participação popular e a internalização de preceitos democráticos, seja pelos conselheiros, seja pela população, podem ocorrer, criando um clima favorável para a efetivação de políticas.

Por isso, chamamos a atenção para o fato de que, além da motivação para participação, é necessária a educação ou a aprendizagem para a participação, ou seja, a pessoa forçosamente se apodera de idéias, hábitos, habilidades para reivindicar seus direitos e assumir suas responsabilidades, de forma crítica, neste processo, no qual ela tem condições de defender suas idéias e posicionamentos (AMMANN, 1980).

O aprendizado da participação popular traz em potência a instituição do debate entre os projetos apresentados no COMDICACAR. Quanto mais intenso for o debate entre os contrários, mais rica será a síntese superadora. Contudo, ao estudarmos o conteúdo das atas do Conselho, o debate é praticamente ausente⁹².

92 Uma das situações que chamaram a atenção foi aquela na qual o então Presidente do COMDICACAR, preocupado pela baixa participação e irritado pela forma distorcida como vinham sendo publicizados os trabalhos do COMDICACAR, decide proibir a participação da comunidade em geral das reuniões do Conselho (ata n° 2/2002). Isso à revelia do disposto na Lei Municipal 5.444/90, art 31, § 1° “Poderá participar sem direito de voto, nas assembléias deliberatórias do COMDICACAR, livremente, toda e qualquer Entidade que esteja legalmente constituída e que desenvolva atividades diretas ou indiretas em defesa da Criança e do Adolescente”. Contudo ninguém questionou ou se posicionou contrária a esta decisão arbitrária, demonstrando apatia e desconhecimento.

Consideramos os limites da análise documental nas atas do COMDICACAR, mas chamou-nos a atenção a presença do consenso em todos os projetos e ações apresentadas.

Além disso, constatamos que a partilha efetiva do poder, através da participação popular, da forma como vem sendo feita, não se efetiva, pois as atribuições deliberativas, decisórias, “com freqüência se transformam, na prática, em função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (DANIGNO, 2002, p. 238), tendo um caráter limitado e restrito, constituindo-se muitas vezes como “ilhas”, refere a mesma autora. Essa situação é revelada quando da apresentação dos projetos por parte da Secretaria Municipal da Habitação e da Assistência Social de Carazinho, em reunião extraordinária, conforme segue:

- Apresentação e aprovação por unanimidade do projeto “Trabalho Educativo para Adolescentes em vulnerabilidade social”, o qual será executado pela Secretaria (Ata n° 1/2002).
- Apresentação e aprovação por unanimidade, com dotação orçamentária do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, do “Programa de apoio socioeducativo em meio aberto para crianças e adolescentes em situação de rua”, que seria executado pelo Patronato Santo Antônio e pelo Abrigo Municipal Professora Odila (Ata n° 4/2004).

O COMDICACAR é instrumento de incorporação de interesses de diferentes projetos, desde que em concordância com o ECA, no qual a população é chamada a integrar a formulação, produção e gestão das políticas sociais. Contudo, para a maior ou menor democratização e partilha do poder concorrem questões objetivas

que podem ser a própria lei que regulamenta o funcionamento do Conselho, bem como as relações que ocorrem em seu interior, mas também elementos subjetivos, como a motivação e a preparação dos conselheiros para o exercício da participação popular. Por este conjunto, referimo-nos à cultura de participação popular que se mostra em sua constituição contraditória, representando o movimento dialético no interior do próprio conselho.

5.4 O COMDICAR COMO POSSIBILIDADE DE EFETIVIDADE DE CONSTRUÇÃO DE CIDADANIA

Ao compreender a cidadania como processo em construção, ao estudar a participação popular como sendo cultural, queremos mostrar que as “práticas do COMDICACAR” têm potencialmente uma via de construção da cidadania infanto-juvenil, a partir da participação popular.

Elegemos como última categoria de estudo as “Práticas do COMDICACAR”, visto que é a partir delas que se tornam mais claros os processos que engendram a construção da cidadania e a forma como isso ocorre. Ao considerar este espaço como palco das discussões, ou melhor, das deliberações como encaminhamentos mais relevantes nos rumos da política de atenção à criança e ao adolescente, torna-se fundamental compreender os movimentos que denunciam maior ou menor perspectiva de efetivação da cidadania.

Fica expresso na Lei 5.444/2000, que dispõe sobre a “Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho”, em sua Seção II, que versa sobre as competências do Conselho Municipal⁹³:

Das competências do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Art 10, Inciso I- formular a política municipal dos direitos da criança e do adolescente (...). II – Zelar pela execução desta política (...). III – Formular as prioridades a serem incluídas no planejamento do Município (...). IV Estabelecer critérios e meios de fiscalização de tudo quanto se execute no Município (...). V – Registrar entidades não-governamentais de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente (...). VI – Registrar os programas a que se refere o inciso anterior das entidades governamentais (...). VII – Organizar, coordenar bem como adotar todas as providências que julgar cabíveis para eleição e posse dos membros do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município. VIII – Dar posse aos membros do Conselho Tutelar (...); IX Administrar o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

Em nossa concepção, essa disposição legal deve incidir de forma determinante nas práticas do COMDICACAR, pois é através dela que ficam orientados o funcionamento e os rumos que serão tomados pelo Estado e pela sociedade civil em relação à criança e ao adolescente. No que se refere a formular a política de atenção à criança e ao adolescente no município de Carazinho, isso não aparece de forma clara, pois é investido muito tempo em questões burocráticas, bem como em assuntos pontuais que até estão voltados para o bem-estar da criança e do adolescente, mas que não chegam a ser uma discussão sobre os rumos da questão.

O que se coloca como desafio é uma disputa sobre assuntos “pertinentes” ou “relevantes”; as pautas vêm prontas, sendo atribuição do presidente em exercício

93 - Lembrando que as competências seguem o princípio maior, disposto nos seguintes artigos do ECA: “Art. 86: A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios; Art. 88: São diretrizes da política de atendimento: I-Municipalização do atendimento; II- criação de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular partidária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (...)”.

elaborá-las, o que pode tolher as manifestações dos demais membros. Neste sentido, verificamos nas atas do COMDICACAR projetos ou demandas esparsas, com pouca relevância ou, pelo menos, com impacto que posteriormente não poderá ser avaliado. Seguem os seguintes exemplos:

- Pedido de recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente para compra de bolas, para o projeto “Revelando Talentos do Futsal”, parceria da Eletrocar⁹⁴, Universidade de Passo Fundo e Secretaria Municipal de Educação de Carazinho (Ata n° 6/2002).
- Pedido de recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente para compra de brinquedos e jogos educativos para equipar a brinquedoteca do Hospital de Caridade de Carazinho, bem como para o Patronato Santo Antônio (Ata, n° 8/2002).
- Pedido de recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente para compra de um jogo de camisetas para o time de futebol de adolescentes da Cáritas Diocesana (Ata n° 8/2005).

Diante dessas solicitações, reconhecemos que municipalizar “é permitir, por força da descentralização política, que determinados serviços, quanto à sua execução, e determinadas decisões políticas possam ser tomados dentro do município” (LIBERTI, 1997, p.72), possibilitando maior autonomia em relação às instâncias superiores, permitindo fortalecer os poderes locais, sem prefeiturizar as práticas. Trata-se de chegar mais perto da demanda cotidiana, sem ser um mero repassador de recursos.

94 - Eletrocar é a companhia que fornece energia elétrica para Carazinho e região.

Neste sentido, corremos o risco de as discussões perderem conteúdo e importância. Acreditamos que a ausência de uma pré-pauta para que os conselheiros possam discutir com as instituições que representam, somada ao fato de, muitas vezes, estes terem pouco poder de decisão, ou até mesmo, com qualificação neste campo, acabam por limitar as práticas desenvolvidas pelo COMDICACAR. As práticas dos Conselhos podem ser positivas, na medida em que têm um caráter pedagógico, contudo, na medida em que decidem sobre matérias de pequeno impacto na vida das crianças e dos adolescentes de seu município, podem gerar um sentimento de descompromisso. Ninguém melhor que a comunidade local para saber quais as necessidades e possibilidades de elaboração/execução de políticas de atendimento. Isto precisa ser valorizado e crescer em importância.

Para assegurar a execução da política relativa a cada um dos direitos fundamentais dispostos no ECA, o COMDICACAR deve fundar-se nos princípios da democracia, da descentralização, da participação e do interesse público⁹⁵. Contudo, ainda que a lei assegure, ou seja, necessidade, as práticas do Conselho ficam atreladas à contingência.

Evidenciamos nas Atas do COMDICACAR, que há um investimento de tempo na discussões que concerne ao Conselho Tutelar, tanto nas questões do cotidiano, como sobre a eleição dos conselheiros tutelares, desproporcional a outras discussões, como sobre a formulação da política municipal de assistência e das políticas básicas para dar conta dos direitos da criança e do adolescente.

Verificamos dentre o número total de atas estudadas, setenta e uma (71), em cinquenta e seis (56) delas, o Conselho Tutelar esteve na pauta das reuniões. Isto

95 - Interesse público entendido aqui como aquilo que mais interessa aos cidadãos, em comum, ou seja, referente ao bem estar da coletividade.

representa quase 80% das reuniões. Estes dados chamam a atenção, pois conforme seguem, verificamos que foram temas:

- Afastamento e exoneração de Conselheiros Tutelares, por mau uso do recurso público e abuso de poder (Atas nº 1/2003; nº 2/2003; nº3/2003; nº 5/2003; nº6/2003; nº 7/2003 e nº8/2003).
- Recebimento de ofício de instituições de atendimento à criança e ao adolescente, denunciando atendimento insuficiente do Conselho Tutelar (Atas nº8/2000; nº 3/2001; nº5/2002 e nº 14/2003).
- Falta de combustível no carro do Conselho Tutelar, verificar de quem é atribuição A Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social tem responsabilidade administrativa (Atas nº7/2000; nº 4/2001 e nº 16/2004).
- Eleição dos Conselheiros Tutelares sob responsabilidade do COMDICACAR e fiscalização do Ministério Público (Atas nº 4/2001; nº 5/2001; nº6/2001; nº 7/2001; nº8/2001; nº 9/2001 nº11/2001; nº12/2001; nº 13/2001; nº 14/2001; nº 15/2001; nº16/2001; nº 17/2001; nº18/2001; nº19/2001; nº 20/2001; nº21/2001; nº4/2002; nº2/2004; nº7/2004; nº 8/2004; nº9/2004; nº10/2004; nº11/2004; nº12/2004; nº15/2004; nº16/2004; nº17/2004; nº18/2004; nº 1/2005; nº2/2005; nº3/2005; nº6/2005; nº7/2005; nº8/2005; nº9/2005; nº10/2005; nº11/2005; nº13/2005; nº14/2005 e nº3152005

A partir dos dados expostos, podemos observar que, aproximadamente 60% das reuniões registradas em atas do COMDICADACAR, foram dedicadas a discutir a eleição dos conselheiros e seus respectivos suplentes. Neste sentido, claro que

práticas burocratizadas como a eleição, estiveram presentes na maioria dos momentos em que os conselheiros se reuniram para deliberar acerca da infância e juventude.

O Conselho deveria servir para traçar as políticas públicas e fiscalizar sua execução, “no sentido da democratização da gestão, tendo força para influir no processo de produção *das* políticas públicas, redefinindo prioridades nos recursos orçamentários públicos, acenando na direção da partilha do poder” (TATAGIBA, 2002, p.55), gerando uma situação de co-responsabilidade entre Estado e sociedade civil.

Não queremos dizer com isso que o COMDICACAR, não representa uma modalidade de democratização do poder, ao contrário, sua existência há menos de quinze anos demonstra dificuldades para que os princípios normativos de construção da cidadania se efetivem no cotidiano das crianças e dos adolescentes, mas não sua incapacidade. Precisamos perceber que a frágil experiência democrática no Brasil dificulta a reversão do protagonismo do Estado na definição de prioridades, somando-se a isso a cultura local e a conjuntura política na qual está inserido o Conselho.

Contrariamente a este exemplo, no qual fica evidenciada a clareza do trabalho do Conselho, a partir de uma “ação cidadã” por parte dos conselheiros, na medida em que estes percebem a importância da democratização das ações, este tipo de atitude, embora isolado, foi evidenciado apenas uma vez e acaba por denunciar um certo grau de desmobilização e até mesmo de desconhecimento do papel do COMDICACAR, bem como dos Conselheiros.

Precisamos compreender que o Conselho representa em si um espaço de construção de cidadania através da participação popular, contudo muitos elementos ainda não estão efetivados, entre eles é necessária uma mudança cultural e institucional exigida pela implantação dos Conselhos. Trata-se de uma inovação do ponto de vista político, a qual precisa permear mais fortemente o cotidiano das comunidades.

Verificamos, através dos dados coletados, que a função dialógica do COMDICACAR não se expressa nas atas. Chamamos a atenção para o fato de que fica inexistente, ou pelo menos imperceptível, um discurso dos conselheiros permeado pelos ideais da instituição que representam. Além disso, não há um embate entre posições contrárias, seja dos representantes da sociedade civil e do Estado, ou mesmo entre instituições em geral.

Invocamos novamente o Estatuto da Criança e do Adolescente que é a “lei que representa os direitos da população infanto-juvenil brasileira, tendo como concepção sustentadora a chamada Doutrina de Proteção Integral”, neste sentido, Costa (1993) refere que “todas as crianças e adolescentes têm prioridade absoluta para a proteção integral”, portanto fica afirmada a cidadania infanto-juvenil, na medida em que este segmento populacional tem “valor prospectivo como pessoas portadoras da continuidade de seu povo, da sua família e da espécie humana, bem como o reconhecimento de sua vulnerabilidade”, ficando o Estado, a família e a sociedade responsáveis pela gestão de políticas específicas “para o atendimento, a promoção e a defesa dos direitos desses seres” (COSTA, 1993, p.24).

Ao considerar o COMDICACAR uma via de construção de cidadania, através da democratização do poder, acreditamos que este espaço precisa estar aberto para

participações heterogêneas (família, Estado, sociedade e especialmente dos destinatários da política), donde são trazidas à tona amplas discussões de projetos e programas que terão seus rumos decididos neste fórum, de modo a cumprir com a prerrogativa de descentralização, ou seja, situação na qual há transferência do poder de uma autoridade central, o Estado, para autoridades de competência menos geral, os Conselheiros (LIBERATI, 1997), mas também para garantir que a Doutrina de Proteção Integral seja atendida em sua totalidade.

A despeito da participação, queremos chamar a atenção da ausência das crianças e especialmente dos adolescentes nas reuniões. Encontramos a preocupação em relação ao desconhecimento do ECA pelo seus beneficiários, na Ata nº15/2003. Nesta ocasião, a presidenta sugere que seja realizada uma mobilização para que esta temática seja incluída nos livros didáticos utilizados nas escolas públicas e privadas. A intenção era de que as crianças e adolescentes de Carazinho conhecessem o teor da lei e pudessem ter a dimensão de sua prática, exercendo o protagonismo juvenil.

Entendemos que o protagonismo juvenil é uma perspectiva nova, na qual a participação é privilegiada tornando crianças e adolescentes atores sociais, ou seja, parte integrante e indispensável de projetos nos quais eles fazem parte de todo o processo de tomada de decisões, sob a orientação direta ou indireta de adultos. Trata-se de uma conquista gradual cujo resultado será observado na vida dos jovens e, posteriormente dos adultos, de forma positiva, na construção de sua cidadania (COSTA, 2000).

O autor Costa (2000), considera de fundamental importância que a criança e o adolescente, nesta perspectiva, precisam ser encarados não como problema, mas

como parte da solução. Por isso, urge que sejam abertos espaços para a participação, nos quais a dinâmica social permita que sejam exercidos os direitos fundamentais⁹⁶. Portanto, é direito de todos os jovens e adolescentes, como cidadãos e cidadãos, participar da definição dos modelos de atendimento aos seus direitos. Da mesma forma, é dever do Estado, da família, do adulto, abrir espaços para a escuta, a expressão e o aprendizado. Este é um dos caminhos no qual identificamos ser possível que as crianças e os adolescentes, mas também os adultos possam agregar valores e atuar em favor de uma coletividade, de um projeto societário.

96 - No Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA - Título II . Do Direito Fundamental, Capítulo I . Do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade. O Art. 15 diz que a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. Art. 16, diz que toda criança e adolescente tem entre outros, o direito de conviver com a família, participar da vida da comunidade, brincar, praticar esportes. Direito a se expressar e opinar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Queremos retomar a imagem que invocamos no início desta tese, chamando novamente a atenção de que ela revela um pouco dos liames desvelados nesta tese, em que há um tipo de perpetuação da exclusão das condições mínimas de sobrevivência de uma parcela da população. Ao revelar o drama de constituição da cidadania no Brasil, identificamos que o exercício de certos direitos como a liberdade de pensamento e o voto não garantem necessariamente direitos sociais como emprego, moradia. Ao aprofundar nosso estudo, entendendo que cidadania também inclui participação da população nos processos decisórios, encontramos um segmento populacional ainda maior, completamente alijado do processo.

O que verificamos, a partir do resgate histórico do contexto inicial de colonização do Brasil, é que tivemos a composição de um cenário muito particular em relação a outros países da América Latina e, neste sentido, observamos que a realidade do País aponta singularidades importantes na constituição efetiva dos direitos. Deste modo, foi importante compreender a organização social, econômica e política, especialmente do ponto de vista da sua transformação de Colônia Portuguesa em República Democrática do Brasil.

Essa análise se distribuiu num estudo sobre a trajetória da efetivação dos direitos civis (dizem respeito à garantia das relações civilizadas), políticos (tais como voto, auto-governo, participação no governo, organização da sociedade) e sociais (educação, trabalho, meios de sobrevivência materiais), compreendendo-os como estatutos que compõem a condição de cidadão. Dessa forma, deve ser garantida, na agenda social, a reflexão em relação às políticas sociais e a necessidade de articulá-las, garantindo a proteção integral à criança e ao adolescente por todos os agentes envolvidos.

Compreendemos que o ano de 1990 representou um marco histórico dos direitos da criança e do adolescente. Através da Lei Federal 8.069/90, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente em 13 de julho de 1990, instrumento reconhecido internacionalmente, que regulamentou o artigo 227 da Constituição Federal, ou seja, regulamentaram-se as conquistas em favor da infância e da juventude.

Tendo em vista que o modelo proposto pela lei através de um conjunto de regras, tem o objetivo de interceder pelos direitos da criança e do adolescente, é de extrema importância considerar as mudanças na ordem social, jurídica, administrativa e cultural, visto que cada país deve dirigir suas políticas e diretrizes com o objetivo de priorizar o interesse desta nova geração, que passa a ser sujeito de direitos.

Assim, para atender a criança e o adolescente, possuímos uma regulamentação de direitos individuais (vida, liberdade e dignidade), direitos coletivos (econômicos, sociais e culturais) e deveres na garantia e realização dos Direitos Humanos, o que pode ser entendido pela criação de mecanismos de defesa

dos direitos das crianças e dos adolescentes nas esferas federal, estadual e, principalmente, municipal.

No entanto a existência de leis não basta para assegurar os direitos sociais. Uma lei, por si só, não consegue mudar a realidade. Conforme foi identificado neste estudo, a inclusão da participação popular para a decisão dos rumos da política de atenção à criança e ao adolescente traz detalhes importantes para este encaminhamento, todavia nem tudo ficou resolvido se observarmos a efetivação desta prática nos Conselhos municipais. Nesse estudo, particularmente o COMDICACAR, ao identificar que há um certo esvaziamento da participação popular, demonstra ainda uma dificuldade de diálogo, uma vez que as propostas lá apresentadas não são acompanhadas de um debate intenso e consistente.

Verificamos um avanço na legislação, e se observam propostas politicamente corretas, mas também se percebe uma falta de efetividade proveniente de várias causas. Por parte do Estado, no entanto, constatamos posicionamentos que desconsideram a questão social como prioritária. Por outro lado, a sociedade se mantém passiva e descomprometida, não contribuindo para as mudanças nem exigindo que essas mudanças sejam desenvolvidas a partir de um plano objetivo de operacionalidade das políticas. Por parte dos Conselhos, órgãos que, em princípio, assumiriam o desafio do encaminhamento das questões, ainda existe uma visão fragmentada e, muitas vezes, autoritária sobre as crianças e os adolescentes. Eles seguem sem discutir as necessidades afetivas e materiais desse público juvenil. E mais, apesar de todos os avanços das políticas públicas não há um processo de formação sistematizado, capaz de garantir uma ação cidadã, a fim de incrementar a sua prática para que possa ser retroalimentado “o espírito do povo”, dificuldade esta bastante discutida ao longo desta tese.

Contudo conselheiros e pesquisadores (conforme referências bibliográficas utilizadas) ressaltam que, passados quinze anos de sua criação, o Estatuto vem cumprindo sua função de normatizador, mas nem sempre democratiza as decisões, pois ainda há muita dificuldade em alterar a prática, redimensionando o papel do Estado que se expressa na tomada de decisões dos próprios conselheiros. Embora possam exercer pressão para a criação ou alterações das leis - o que se caracteriza como a função da participação da sociedade civil - eles ainda não conseguem agir de forma mais democrática permitindo a participação popular.

Nas dobras de nossa história, grandes instituições foram sendo formadas, como a Fundação do Bem Estar do Menor – FEBEM, para atender a demanda crescente da população infanto-juvenil. Esta trajetória fez com que o Estado se tornasse “pai”, assumindo a responsabilidade de criar os filhos de pais incapazes, incompetentes, bêbados, desempregados. Esta cultura se consolidou no “espírito do povo brasileiro” de tal forma que, nas décadas de 1970 e 1980, era comum ouvir de alguns pais que era melhor os filhos seguirem para o orfanato ou para internatos, pois lá ganhariam comida e educação, podendo, inclusive, proporcionar uma vida melhor aos seus pais, com o decorrer dos anos.

A sociedade brasileira estava relativamente satisfeita, pois, na medida do possível, os filhos do Estado estavam controlados, separados dos filhos de família. Os governos de ditadura militar, especialmente na década de 60, investiram pesadamente para que o Estado de Bem-Estar social fosse consolidado. O paternalismo estatal era útil para a classe burguesa, que se via livre da “sujeira nas ruas”, sem ter que se envolver neste serviço e, ao mesmo tempo, beneficiando-se da pujança e da estabilidade econômica.

Ao longo da nossa história, no âmbito da infância e da juventude, foram denunciados os horrores aos quais eram submetidos os jovens, nas grandes instituições, gerando revolta em alguns segmentos da população. Assim, o movimento de uma população submetida a 30 anos de ditadura, com uma tradição arraigada e submissa ao controle estatal, na tentativa de ascender para uma condição de cidadania, buscou pela primeira vez em sua história desde o período colonial, romper com a condição de pessoas politicamente separadas e desorganizadas.

Com o ECA surgiu a possibilidade de imprimir à sociedade e aos Conselhos Municipais de forma especial, uma nova forma de atuação, mas as práticas, pelo que vimos ao longo deste estudo, continuaram autoritárias e alienadas. Restam-nos, então, algumas estratégias de reformulação para que possamos construir um espaço capaz de propiciar a construção de cidadania.

O “espírito do povo de Carazinho” se constituiu de forma associada ao movimento da história da nação brasileira, e algumas descobertas podem tornar-se proposições para a construção de uma cultura de participação popular, são elas:

- A falta de participação popular é decorrência de ações que não contemplam a cidadania. As atas dos Conselhos registram descontinuidade nos projetos (como, por exemplo, “Sinal Vermelho para a Esmola”) As pessoas presentes nas reuniões aprovam, sem discutir com os principais interessados, a implementação de mudança (a ausência de adolescentes e até mesmo suas famílias). Os próprios conselheiros seguem contemplando atitudes arbitrarias (como fechar as reuniões do COMDICACAR à participação popular).

- A cidadania infanto-juvenil tem nuances que a diferenciam da cidadania como tema geral (ao definir a criança e o adolescente como prioridade absoluta). O esvaziamento nas reuniões denota um descumprimento do compromisso assumido pela sociedade em fazer acontecer essa prioridade absoluta, como fruto de uma trajetória em que historicamente o povo esteve alijado dos processos de decisão;
- A efetiva mudança é identificada como possível, a partir da elaboração de uma “ação cidadã”, na qual o Conselho/conselheiros se propõem a qualificar sua prática enquanto sujeitos que se percebem agentes de transformação e, ao se transformarem, podem transformar sua ação e ainda, em decorrência, transformar a realidade. Entendemos como um contexto no qual é desejável mais do que a motivação para participar, a conscientização do papel exercido pelos mesmos.
- A prática permeada por uma teoria de mudança e que esteja de acordo com a proposta do ECA pode expressar-se na vida do povo de Carazinho, formando um “novo” espírito e, através de uma “ação cidadã” pode gerar mudanças no cotidiano das crianças e adolescentes de Carazinho, mas é preciso efetivar essa mudança. Praticar a teoria requer encaminhamento, processos sistematizados de formação, propostas de discussão, continuidade e distribuição dos ideais que também reformem o espírito do povo brasileiro;
- A Compreensão de que os Conselhos de Direitos não se propõe ao consenso, mas sim que em seu interior seja perpetuado o infindável movimento dialético, no qual é exaltada a contradição entre a tese

(necessidades/lei) e antítese (contingência/conselho em si), o que gera uma síntese (possibilidades/efetividades) que guarda em si, na mesma proporção, os momentos anteriores superados.

Ao final, podemos afirmar que a construção da cidadania é possibilitada pelo COMDICACAR através da participação popular, contudo fica evidenciado que um dos caminhos possíveis é trilhado, na medida em que os indivíduos se percebem como protagonistas, assumindo para si a co-responsabilidade nos avanços e recuos da efetivação dos direitos da infância e da juventude, mas também dos seus próprios direitos e deveres. É o que aqui denominamos como “ação cidadã”.

Nestes termos, consideramos que esta tese buscou um saber, no qual o processo de aprendizado, a auto-experiência, o compromisso e a ética, são contemplados pela implementação de uma ação cidadã. Conforme já destacamos em diferentes momentos desta tese, apenas os direitos e deveres prescritos nas leis brasileiras, não são necessariamente determinantes do gozo pleno da cidadania. Mas como implementar uma ação senão pelo posicionamento de cada conselheiro, que se disponha ao exercício prático da cidadania? Num esforço final de síntese, poderíamos ainda propor ações que contemplem:

- Envolvimento de toda a sociedade de Carazinho.
- Encaminhamento de propostas de formação dos conselheiros.
- Ampliação da visibilidade das ações desencadeadas dentro das reuniões dos conselheiros, através da imprensa falada e escrita de Carazinho.
- Fortalecimento e implementação de parcerias interinstitucionais e intermunicipais.

- Democratização do poder através de um rodízio dos Conselheiros e seus respectivos suplentes, bem como o ingresso de novos Conselheiros.
- Ampliação da participação popular, especialmente da população infanto-juvenil, para que eles possam falar de si e do que desejam.
- Implementação de projetos de largo espectro, com envolvimento da comunidade.
- Realização de um diagnóstico da situação da infância e juventude em Carazinho – RS, em parceria com as Universidades locais, com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Acreditamos que estes são alguns desdobramentos possíveis para o fortalecimento do COMDICACAR como espaço de construção da cidadania. Embora saibamos que muitas outras possibilidades existem, o limite de nosso estudo nos permite mostrar, neste momento, apenas estas, num universo infindável de tantas outras.

Entendemos esses desdobramentos como possibilidades (síntese) que foram sendo construídas a partir do movimento dialético de identificação do pólo da necessidade (leis, idéias), em contradição ao pólo da contingência (aquilo que existe: a cultura da participação), entendendo que o COMDICACAR, ao se constituir como órgão, tem em potência a dimensão da “ação cidadã”.

Não propomos um modelo de ação cidadã, mas possibilidades de reflexão sobre a mesma, a partir do “espírito do cidadão” de Carazinho. Continuaremos sendo “catadores de sonhos”, conforme as crianças e adolescentes da pintura que escolhemos para ilustrar o encaminhamento destas idéias porque acreditamos na

sensibilidade humana. Desejamos que num movimento mais geral, possa esta tese assumir a condição de “raios de sol” para iluminar as práticas dos conselheiros municipais!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado: Nota sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro, Rio Janeiro: Edições Graal, 1985.
- AMARANTE, Napoleão X. In. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- AMMANN, Safira. **Participação Social**. São Paulo: Cortez, 1980.
- ANDERSON, Perry, **Balço do Neoliberalismo**. In: Pós-Liberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. São Paulo, Paz e Terra, 1995.
- ARENDT, Hanna. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- ARIÈS, Philippe. **A Criança e a Vida Familiar no Antigo Regime**. Lisboa: Relógio D'Água, 1988.
- ARRUDA, M. P. de. **A Prática da Mediação em busca de um mediador de emoções**. 1.ed, vols 300, p. 218. Pelotas RS: Seiva Publicações, 2004.
- _____. **A prática da Mediação digital em busca de um mediador de emoções: a unidade autopoietica da "ser e fazer"**. Porto Alegre: Tese de Doutorado em Serviço Social: PUCRS, 2003.
- BALESTRERI, Ricardo Brisolla – **Direitos Humanos: Coisa de Polícia – CAPEC – Pater Editora, Passo Fundo, RS.**
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUMANN, Renato (org). **As políticas sociais nos anos 1990**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- BERGER, Peter L. Luckman. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. 15. Ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BITAR, Mariluce. **A face oculta da assistência**. Campo Grande: UCDB, 1995.
- BLANCHÉ, R. **História da Lógica de Aristóteles a Bertrand Russel**. Lisboa: Edições 70, 1985.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. (a)

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfrancesco. **Dicionário de Política**. Volume 1 (A/K). 4 ed. Brasília, DF: Edunb, 1992. (c)

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. (b)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, Senado, 1988.

_____. Lei 8069/90. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 1990.

CADERNOS POPULARES. Nº 09. **O ECA e a Política de Assistência Social**. São Paulo, jan /1992.

CARVALHO, J. Murilo. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

CHÂTELET, François. História da Filosofia: de Kant a Husserl. Trad. Alexandre Pomar et. al. Vol. 3, 2 ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995, p. 55-84.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CIRNE-LIMA, E. **Dialética para iniciantes**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

COBRA, Ruben Q. Hegel Filosofia Contemporânea. <http://www.cobra.pages.nom.br>. 2001. Site visitado em 20/12/2005.

COSTA, A. C. & VOLPI, M. **Histórico da questão do Menor no Brasil**. Porto Alegre: Mimeo, 1995.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Folha on-line. 13/05/2005. <http://www.folha.uol.com.br/folha/dimenstein>. Site visitado em 06/02/2006

_____. **Protagonismo Juvenil: Adolescência, Educação e Participação Democrática**. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

_____. **O Trabalho Infantil**. São Paulo: Organização Internacional do Trabalho-Brasil / Editora LTR, 1994.

COTRIN, G. **Fundamentos de Filosofia**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

CRESS. **Código de ética profissional do Assistente Social**. CFAS, 1994.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-300.

DRAIBE, Sônia. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Cadernos de Pesquisa, nº 35, 1998.

FALEIROS, V. P. Et. Alli. **Dez anos de estatuto da criança e do adolescente: avaliando resultados e projetando o futuro**. Rio de Janeiro: Anais do 10º CBAS, 2001.

FORTES, A. **Conselhos de direitos da criança e do adolescente**. Cadernos Abong, nº 15, julho de 1996, p.21-35.

FOULQUIÉ, Paul, **Dialética**. Gráfica European, 1979.

FREITAS, Silviane Meneghetti de. Defesa dos direitos transindividuais em juízo. **Site do Curso de Direito da UFSM**. Santa Maria-RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/constitucional/direitos-transindividuais.htm>>.

FREYRE, Gilberto, **Casa Grande Senzala: Formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal**. 50 ed. São Paulo: Global, 2005.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1984.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

GADAMER, Hans-Georg. **La dialéctica de Hegel: cinco ensaios hermeneuticos**. Buenos Aires, 4.ed: Catedra, 1994.

GALEANO, L. **O direito da criança e do adolescente à proteção especial**. Brasília: SINCAD – Mimeo, 1991.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 123).

GRAMSCI, A. **A concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUIRARDO, M. **Instituições e relações afetivas. O vínculo com o abandono**. São Paulo: Summus, 1986.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HEGEL, G. W. F. **A Sociedade Civil Burguesa** (tradução de José Saramago). Lisboa. Estampa. 1979.

_____. **Fenomenologia do Espírito**. 7ª ed. rev. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes: Bragança Paulista: USF, 2002.

_____. **Princípios da Filosofia do Direito**. Lisboa. Guimarães Editores. 1986.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1982.

IANNI, O. **Dialética & Capitalismo: ensaio sobre o pensamento de Marx**. Petrópolis: Vozes, 1982.

KOCOUREK, Sheila. **O desvelar da realidade nos abrigos residenciais do complexo de Ipanema, através do processo de pesquisa**. Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social – PUCRS, 1997.

KONDER, L. **Hegel, a razão quase enlouquecida**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

_____. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, Primeiros Passos, 1981.

LEI MUNICIPAL 5.444/00. **Dispõe sobre a Política dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Carazinho – RS. 2000.

LEWIS, M. & WOLKMAR, F. **Aspectos clínicos do desenvolvimento na infância e adolescência**. 3 ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

LIBERTATI, Wilson Donizetti & CYRINO, Públio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

LUFT, Eduardo. **Para uma crítica interna ao sistema de Hegel**. Porto Alegre: edipucrs, 1995.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de Crianças e Adolescente e os Direitos Humanos**. Barueri, São Paulo: Manoele, 2003.

MACPEHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARCUSE, Herbert. **Razão e Revolução: Hegel e o advento da teoria social**. 2ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1978.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINELLI, M. L. **Identidade e alienação**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social**. São Paulo: NEPSI/PUCSP, 1994.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 1ª ed. São Paulo, São Paulo: Martins Fontes, 1989.

- MATTA, Roberto da. **Relativizando**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- MENDEZ, Emílio Garcia & COSTA, Antônio, Gomes da Costa. **Das necessidades aos Direitos**. São Paulo: Malheiros Editores. 1994.
- MENDEZ, EMÍLIO García, e FAUSTO, Ayrton (Coords). **Conselho Tutelar – A comunidade resolvendo os problemas da comunidade**. Brasília, UNICEF/FLASCO, 1992.
- MORAES, C. V. **A participação popular na gestão na gestão das políticas para a Infância e Adolescência em Santa Catarina**. Dissertação de Mestrado. Santa Catarina: UFSC, 1998.
- MOREIRA, M. T. V. **Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contornos jurídico do conselhos**”. In informativo Cepam, São Paulo, 1999, p.65-69.
- OLIVEIRA, Mara. **Interlocações Políticas: alguns espaços legais e legítimos de participação popular na defesa das políticas sociais públicas**. Anais Colóqui Internacional de Políticas Pública, Pobreza e Exclusão Social. Ijuí, RS, 2004.
- PASCHOAL, Antônio E. **Metodologia da pesquisa em educação: analítica e dialética**. Revista Diálogo Educacional. V. 2. N. 3. Jan/Jun. 2001, p. 161-169.
- PEREIRA, Potyara. **A assistência Social na Perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.
- PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla. **A História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.
- QUEIRÓZ, Tânia. **Ética e Cidadania**. (Ensino Didático 2.000 - Editora Didática Paulista, pág. 482).
- REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. **Um Brasil para as crianças – A sociedade brasileira e os objetivos do milênio para a Infância e Adolescência**. Brasil, agosto de 2004.
- RIZZINI, Irene. **A Criança e a Lei no Brasil – Revisitando a História (1822-2000)**. Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.
- ROSENFELD. Denis. **O que é democracia**. 5ed.São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos. Vol. 219).
- SANTOS, Cleber Mesquita dos – **Os direitos humanos, o Brasil e o desafio de um povo** – São Paulo: Ltr. 1998.
- SANTOS, LUCINETE Silva. **Adoção no Brasil: desvendando mitos e preconceitos**. In Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, Ano XVIII, Nº 54, jul. 1997. p. 158 -172.
- SARAIVA, João Batista. **Adolescente em Conflito com a Lei da Indiferença à Proteção Integral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHNITMAN, D. (org). **Novos paradigmas, cultura e subjetividade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

SCHUMPETER, Joseph. [1942]. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Zahar, 1984.

SÊDA, Edson. (org.) **O estatuto passado a limpo**. Porto Alegre: Juizado da Infância e Juventude, 1992.

SEDA, Edson. **Construir o passado ou mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo, 1993 (mimeo)

SEM, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, M^a Lourdes Trassi. **Liberdade Assistida – uma polêmica em aberto**. São Paulo: IEE/PUC/São Paulo, 1994.

TELES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: USP. Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34, 2001.

UNICEF. **Situação mundial da infância**. Brasília, 2000.

_____. **Situação mundial da infância**. Brasília, 2005.

VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Cidadania e Globalização**. 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

WEBER, Thadeu. **Hegel: Liberdade, Estado e História**. Porto Alegre. Tese de Doutorado: UFRGS, Instituto Filosofia e Ciências Humanas, 1992.

www.fundabrinq.org.br/portal/alias_abrinq

www.ibge.gov.br/senso2004