



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

**ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS E INTERVENÇÃO
EM VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR**

GISELA MARIA NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**O PAPEL DO COMDICA NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO
À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: EFETIVIDADE DA DOCTRINA
DA PROTEÇÃO INTEGRAL NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA**

**SÃO BORJA
2011**

GISELA MARIA NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**O PAPEL DO COMDICA NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO
À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: EFETIVIDADE DA DOCTRINA
DA PROTEÇÃO INTEGRAL NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA**

Monografia apresentada ao programa de Pós-graduação Lato Sensu em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar.

Orientadora: Prof. Me. Jaina Raqueli Pedersen

**SÃO BORJA
2011**

GISELA MARIA NASCIMENTO DE OLIVEIRA

**O PAPEL DO COMDICA NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO
À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE: EFETIVIDADE DA DOCTRINA
DA PROTEÇÃO INTEGRAL NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação Lato Sensu em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Políticas e Intervenção em Violência Intrafamiliar

Monografia defendida e aprovada em 15 de julho de 2011.
Banca Examinadora

Professora Mestre Jaina Raqueli Pedersen
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Professora Mestre Mara Regina Rodrigues Ribeiro
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Dedico este trabalho a meu pai (*in memoriam*), exemplo a ser seguido sempre; aos meus filhos Luciana, Cristina e Renan com todo o meu carinho; e ao meu companheiro César com muito amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que nos momentos de estudo me fortaleceu para que eu pudesse chegar até aqui.

À Minha Orientadora, Professora Jaina Raqueli Pedersen, que não mediu esforços para que eu pudesse realizar esse estudo nos momentos de ambiente virtual e presencial, meu muito obrigado.

Aos demais professores que, com seus conhecimentos, contribuíram para a formação do meu conhecimento.

Aos funcionários da Secretária Acadêmica e da Biblioteca, pela paciência nos atendimentos.

Aos colegas deste curso, pela amizade e pela presença.

RESUMO

A presente monografia apresenta as conclusões da investigação e análise realizada na constituição e atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Borja-RS-COMDICA, no período de 2009 a 2010. Primeiramente foi lançado um olhar sobre a origem do conceito de infância, enquanto construção social e legal ao longo do tempo, tendo como base vários autores que se debruçaram sobre o tema. Para tanto, no primeiro capítulo, a autora traz um breve resgate da história da infância e sua origem até a modernidade e relacionadas à questão da Criança e do Adolescente como sujeito de direitos. Posteriormente foi exposto o papel histórico e gestor desempenhado pelos Conselhos dos Direitos. Para melhor definição do objeto do presente estudo foi centralizada a análise na participação da Sociedade Civil, e de forma mais específica, a presença da Doutrina da Proteção Integral, no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Borja. Nesse contexto a pesquisa revelou que o COMDICA São Borja se apresenta mais como órgão burocrático do que formulador de políticas públicas, na efetivação dos direitos de Crianças e Adolescentes no espaço local.

Palavras-chave: História da Criança e Adolescência. Participação. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

RESUMEN

En esta monografía se presentan las conclusiones de la investigación y el análisis de la constitución y el funcionamiento del Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente Sao Borja-RS COMDICA en el período 2009 a 2010. Fue lanzado por primera vez una mirada en el origen del concepto de infancia como una construcción social y legal a través del tiempo, sobre la base de varios autores que han estudiado el tema. Con este fin, el primer capítulo, el autor ofrece una breve historia del rescate de su infancia y el aumento de la modernidad y el problema conexo de la Niñez y Adolescencia como un sujeto de derechos. Más tarde fue expuesto y el papel histórico desempeñado por el director de Derechos consejos. Para definir mejor el objeto del presente estudio se centró el análisis en la participación de la sociedad civil y, más concretamente, la presencia de la Doctrina de Protección Integral en el Consejo de los Derechos del Niño y del Adolescente de San Borja. En este contexto, la investigación reveló que el San Borja COMDICA se presenta más como un órgano burocrático que el formulador de políticas públicas, en aplicación de los derechos de los niños y adolescentes en el espacio local.

Palabras clave: Historia de la Infancia y la Adolescencia. Miembros. Orientaciones para la Niñez y la Adolescencia.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I	
2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOCIAIS E LEGAIS DA INFÂNCIA E DO ADOLESCENTE.....	11
2.1 Passagem Histórica Social e Legal da Criança e do Adolescente.....	11
2.2 A Formação do Direito da Criança e do Adolescente através dos tempos.....	29
2.2.1 A Formação do Direito do Menor e a Doutrina da Situação Irregular.....	30
2.2.2 A Doutrina da Proteção Integral.....	36
CAPÍTULO II	
3 O CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO DIREITO DE CIDADANIA E A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA.....	40
3.1 Antecedentes Históricos e o Debate sobre Controle Social como Direito de Cidadania.....	40
3.2 Conselhos dos Direitos, Participação Popular e Descentralização Política.....	46
3.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente e os Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente.....	49
CAPÍTULO III	
4 SÃO BORJA E O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	53
4.1 Estrutura, Registro e Funcionamento das Atividades do COMDICA na Gestão 2009/2010.....	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	68
ANEXOS.....	73

1 INTRODUÇÃO

Os anos 1980, na vida brasileira foram marcados pelos movimentos de redemocratização do país. A Magna Carta da República de 1988 representou um marco histórico como resultado dessa mobilização e pressão na Assembléia Nacional Constituinte, para que temas considerado progressista fossem incluídos no seu texto. Assim foi nela estabelecido e demarcados espaços de participação popular, que se constituíram em arenas de democracia participativa. Sendo então, implantados os Conselhos dos Direitos que têm como função principal elaborar e fiscalizar a execução de políticas públicas, nos diversos segmentos e nas três esferas de governo, com participação paritária e reuniões periódicas.

E foi nesse sentido que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8069/90 estabeleceu que: 1- Crianças e Adolescentes são detentores de garantias legais e prioridade absoluta nas políticas públicas; 2- criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas três esferas da administração pública. Estes dois pontos e mais as determinações da Magna Carta Constitucional que nortearam o presente estudo sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Borja-COMDICA.

Justifica-se o espaço temporal da pesquisa na última gestão, período de 2009 a 2010, em razão do extravio da documentação anterior ano de 2008, o que compromete o resgate histórico desse órgão deliberativo. Restando assim uma proposta para pesquisa futura, visando resgatar pelo menos parte da memória desse Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Da mesma forma, em razão desta ausência de documentação foi realizado o recorte temporal fixando-se na leitura da documentação da última gestão, período de 2009/2010. Assim a análise assentou-se nas atas das assembleias do COMDICA - São Borja, deliberações e demais documentos produzidos por este órgão nesse período referido, e além das observações no e do próprio COMDICA – São Borja, durante as visitas da pesquisadora ao local. Também foram observados os temas mais recorrentes na pauta do Conselho e a sua representação no contexto local. Os documentos analisados, todos obtidos na sede do COMDICA, são atas de Assembleias, Reuniões de Mesa Diretora, Reuniões Temáticas, além de outras deliberações e eventos.

Utilizou-se da pesquisa qualitativa como método de investigação teórico-histórico e social, no que concerne à pesquisa nos documentos originais e somado a textos encontrados na pesquisa bibliográfica de diversos autores. Assim, quanto à metodologia utilizada registra-se que na fase exploratória dos dados foram coletados no próprio COMDICA, através dos documentos ali arquivados, dicionários, artigos, monografias, dissertações, teses e publicações periódicas (jornais e revistas) e impressos diversos. As fontes bibliográficas foram obtidas por empréstimo, por consulta privativa, por sistemas de reprodução, por aquisição. Foram, também, localizadas em bibliotecas convencionais, bibliotecas virtuais, em livrarias e em sistemas de busca via *Internet*.

O método utilizado foi o indutivo, em que a pesquisadora buscou e recolheu os dados identificando as partes que compõe o objeto do presente estudo, com a finalidade de estabelecer uma temática, na forma de pesquisa bibliográfica, histórica social, legal e documental. O método indutivo parte sempre de fatos específicos, particularizados e observáveis, suficientemente catalogados e enumerados, para se chegar a uma compreensão geral e universal para, finalmente descrevê-lo.

Foi nesse sentido, desenvolvido o presente estudo dos Direitos da Criança e do Adolescente, como sujeitos de direito e tutelados pelos princípios da Doutrina Proteção Integral, no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de São Borja-RS.

Visualizou-se assim, com o procedimento metodológico adotado, o processo histórico, social e legal do conceito de infância no Brasil. Constatou-se que a evolução dos direitos e garantias da Criança e do Adolescente foi construída de forma lenta e gradativa, iniciando-se com as ações caritativas e práticas de institucionalização e chegando-se ao que se tem hoje com a aplicação da Doutrina da Proteção Integral e a prioridade absoluta nas políticas públicas.

Nessa linha foi desenvolvido a proposta deste trabalho no sentido de avaliar o processo de implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente do Município de São Borja-RS, no período de 2009 a 2010, cujos pressupostos teóricos serão discutidos nos capítulos subseqüentes que terão como guias o que segue:

No Capítulo 1 com um breve resgate histórico-social do que representou a infância ao longo da História bem como dos direitos da Criança e Adolescente e, ao mesmo tempo, realizando um paralelo dos marcos da história geral brasileira,

abarcando o período do início do Brasil-Colônia até a entrada da década de 1990 com a consolidação da democracia no Brasil. Nesse Capítulo será desenvolvida uma reflexão histórica e teórica sobre a construção da História Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, pontuando a evolução da legislação sobre o tema neste período. Será feita uma análise das previsões contidas na Magna Carta de 1988 a respeito da Criança e do Adolescente, como detentores dos Direitos Fundamentais e da Doutrina de Proteção Integral.

No Capítulo 2 será feito um estudo direto do início da trilha abordando de forma mais específica a temática sobre o Controle Social como Direito de Cidadania, a descentralização política, a participação popular, a representação governamental e não-governamental dos Conselhos dos Direitos, a sua legitimidade, e em especial, como instituição protetora dos Direitos da Criança e do Adolescente, de acordo com o que está previsto na Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

No Capítulo 3 será revisitada a história do Município de São Borja-RS, bem como da criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município, sua estrutura, composição, funcionamento, ações e assembleias e seus representantes nas suas respectivas funções.

Após, será realizada a discussão e análise dos dados coletados junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de São Borja-RS, no período da vigência da presente gestão do referido Conselho, verificando se estão de acordo com a previsão constitucional e infraconstitucional do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa reflexão é de extrema relevância porque será feita uma relação entre o que ensina a literatura e a legislação e os dados recolhidos junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA de São Borja-RS.

CAPITULO I

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS, SOCIAIS E LEGAIS DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

Na perspectiva de compreender a História Social e Legal da Criança e do Adolescente no Brasil, se faz necessário analisar, embora de forma breve, a evolução histórica pela qual passou o País, da Colônia aos nossos dias, abarcando nesse estudo as transformações pelas quais passou a sociedade, a política e a economia brasileira e o direito do segmento criança e adolescente. Ao longo da História constatou-se que a criança não era considerada um ser independente, mas sim um objeto, propriedade dos pais, da família ou do clã ao qual pertencia, pois ela não detinha uma individualidade reconhecida, e nem direitos até o século XX.

No Brasil, a temática relativa às Crianças e Adolescentes foi marcada pelo caráter assistencialista e repressivo da Doutrina da Situação Irregular. Os Códigos vigentes de 1927 e o de 1979, cujos destinatários eram os *menores* em conflito com a lei ou em situação de abandono, tratavam as Crianças e os Adolescentes como objetos e não como sujeitos de direitos. Somente com o advento da Carta Constitucional de 1988 e afirmação dos princípios decorrentes da Declaração Universal dos Direitos da Criança, que as instituições passaram a se mobilizar no sentido de criação de instrumentos legais, que regulamentassem e dessem proteção efetiva e integral à Criança e ao Adolescente, resultando assim no Estatuto da Criança e Adolescente-ECA em 1990.

Seguindo nessa trilha, com a promulgação da Carta da República Federativa do Brasil, em 1988, houve a execução da Doutrina da Proteção Integral e a consagração do Princípio da Prioridade Absoluta nos Direitos Fundamentais das Crianças e Adolescente iniciando-se assim, uma nova configuração sócio-jurídica desse segmento da população brasileira.

2.1. Passagem Histórica Social e Legal da Criança e do Adolescente

O mundo europeu, na passagem da Idade Média para a Idade Moderna, após a segunda metade do século XV, sofreu grandes transformações políticas,

econômicas, sociais e culturais e como conseqüência, a expansão comercial européia, as aventuras marítimas e a descobertas de Novas Terras.

De certa forma houve no campo político o fortalecimento e centralização do poder real; na economia, com o absolutismo, a importância do comércio tomou forma; com o primórdio do capitalismo, na sociedade houve o surgimento de uma nova classe social: a burguesia; no campo cultural, o Renascimento artístico; nas ciências, progresso técnico e científico; e no campo religioso, a divulgação do Cristianismo em outros continentes.

As rotas comerciais marítimas tinham como objetivo o Mar Mediterrâneo unindo a Europa, a Ásia e a África e, destinavam o comércio das especiarias vindas do oriente que eram consumidas pelos europeus desde a Idade Média. Na fase mercantilista este comércio de especiarias representou o embrião do Capitalismo.

A posição geográfica privilegiada, a tradição e as rotas marítimas bem como o comércio das especiarias incentivaram Portugal e Espanha a se lançarem às Grandes Navegações: a leste ou oriental, o ciclo dos Portugueses e a oeste ou ocidental, o ciclo dos Espanhóis.

Com o descobrimento do caminho marítimo para as Índias, o rei de Portugal, Dom Manuel I, organizou poderosa esquadra com objetivo de fundar feitorias no Oriente (Calicute). Esta expedição foi chefiada por Pedro Álvares Cabral, que por fim descobriu o Brasil no dia 22 de abril de 1500 (TEIXEIRA, 1979, p. 33).

A Nova Terra é o que nos esclarece Joaquim Thomaz:

... representada por uma paisagem verde, de clima suave, de gentildade exótica, de ares salutíferos:

Para o padre Cadim tudo era melhor aqui que na Europa: o peixe não produzia sarna, os pássaros tinham entonações canoríssimas, as frutas possuíam os sumos mais delicados; eram deliciosos os legumes, variados e sadios, e o peixado sobrava abundantemente nas aldeias indígenas e nos colégios do litoral (1981, p. 25).

Essa terra *por excelência toda verde, abundante de erva e arvoredo*, devia despertar, como despertou, a gula e a inveja das nações poderosas. É que produzia, além das frutas, da caça e da pesca, preciosas drogas e *pausbrasis*, cuja procura constituía o tormento dos construtores e dos fabricantes de tintas. *Fazer Brasil*, isto é, derrubar a madeira pesada dessas árvores estranhas, eis a tarefa primordial do ávido colonizador (1981, p. 25).

Assim inicia o descobrimento e a colonização do Brasil, como um desdobramento da expansão marítima e comercial européia, que assinala o início dos Tempos Modernos. A implantação de um sistema colonial que a política mercantilista visava desenvolver subordinou-se ao Mercantilismo (política econômica

das monarquias nacionais): a função da Colônia seria completar a economia metropolitana e o sistema colonial como característica das relações entre a metrópole e suas respectivas colônias. Assim de certa forma, a História colonial do Brasil está vinculada à expansão comercial e colonial da Europa (PEDRO, 1988, p.125).

No período pré-colonizador (1500-1530), a extração do pau-brasil constituiu-se na mais importante atividade econômica, que aliado ao grande número de indígenas existentes na costa, permitiu aos portugueses que a exploração dessa madeira tintorial fosse realizada com facilidade, através da utilização da mão de obra indígena sob, a forma de escambo ou comércio de troca.

A Coroa Portuguesa então instituiu o Governo Geral, na data de 1548 com o objetivo de, além da defesa da terra contra ataques de invasores e realizar alianças com os indígenas, iniciar sua catequese. Dessa maneira, além da conversão da população indígena de um modo geral, o ensino das crianças foi uma das primeiras e principais preocupações dos padres da Companhia de Jesus, os padres Jesuítas, desde o início de sua missão na América Portuguesa. Diante da dificuldade que os Jesuítas encontravam em catequizar os indígenas adultos, perceberam que seria mais fácil educar as crianças-indígenas, e posteriormente, utilizá-las para atingir os pais.

De um modo geral, ao vir para a Colônia, a Sociedade de Jesus traz o desejo de assumir as tarefas da educação cristã da população colonial, branca européia e indígena nativa. Em pouco tempo, uma ampla rede missionária espalha-se pelo Brasil: colégios e missões serão a partir daí os centros de irradiação do ensino e da catequese. (TEIXEIRA, 1979, p. 73).

Verifica-se assim, que no Brasil-Colônia as primeiras escolas foram jesuítas. Do ano de 1554 a 1570 foram instituídas escolas primárias e outros colégios. A partir daí, os filhos passaram a educar os pais e adequá-los aos novos costumes e isso se deu pelo fato de que a criança indígena era compreendida como uma folha em branco, passível de ser modelada.

Em um primeiro momento os Jesuítas se dedicaram às crianças portuguesas que aqui habitavam, objetivando a construção de um novo processo societário pela facilidade de moldá-las e, mais tarde, trataram as crianças indígenas para incutir os novos valores destinados a fixar a conquista da nova terra descoberta.

As crianças e os adolescentes indígenas eram assim obrigados a presenciar a catequese cristã e acatar o que lhes eram ensinados, mesmo sem nada entender, sob pena de sofrerem castigos físicos. Mais tarde, porém começaram a demonstrar resistência aos ensinamentos da cultura portuguesa.

Conforme as fontes históricas iniciam-se o processo de catequização dos indígenas com a vinda dos Jesuítas, objetivando a viabilidade da colonização da nova terra descoberta. De acordo com os escritos dos primeiros Jesuítas que aqui aportaram, no início revelou-se uma tarefa fácil, pois os indígenas se mostraram receptivos ouvindo atentos às pregações. Mais tarde os catequistas observaram que estavam enganados, pois assim como recebiam as pregações, os indígenas a abandonavam. Dessa forma os Jesuítas afirmavam que os silvícolas eram toscos e que deveriam ser tratados à força (THOMAS, 1981)..

Os três primeiros Governadores do Brasil: Tomé de Souza – 1549 a 1553 trouxeram os primeiros padres Jesuítas, entre eles Manuel da Nóbrega, para iniciar o trabalho de catequese. Foi ele que incrementou a cultura da cana-de-açúcar; importou gado da ilha de Cabo Verde; introduziu escravos negros africanos no Brasil; Duarte da Costa, de 1553 a 1557, e trouxe sete padres Jesuítas incluindo o Apóstolo do Brasil e do Novo Mundo Padre José de Anchieta e Mem de Sá em 1558 a 1572, que expulsou os franceses da Baía de Guanabara, graças à participação dos tamoios pelos jesuítas Nóbrega e Anchieta.

No que se refere à economia do Brasil-Colônia, Portugal considerava a Colônia apenas como fornecedora de matérias prima e consumidora de produtos enviados pela metrópole devido a mentalidade mercantilista, entre os séculos XIV e XV, pela qual a importância era o espírito do lucro fácil e enriquecimento rápido. Assim a formação econômica do Brasil foi orientada por ciclos: do pau-brasil (de 1500 a 1553); ciclo da cana-de-açúcar (de 1600 a 1700); ciclo do ouro ou da mineração (de 1700 a 1800).

Durante dois séculos e meio, a colonização funciona harmonicamente, dentro do regime de monopólios comerciais, garantidos pela vigência sempre eficiente do “pacto colonial”. Entretanto na segunda metade do século XVIII, percebe-se claramente que, de um modo geral, a colonização marcha para o ocaso. Nota-se que a Colônia entra num processo de declínio global, econômica, social e politicamente. Sem dúvida, trata-se do ponto de inflexão do movimento do colonizador, que entra em franca decadência, tanto pelas suas próprias contradições, como crise do mercantilismo europeu (TEIXEIRA, 1979, p. 148).

No que se refere aos Jesuítas estes foram expulsos no ano de 1759, e posteriormente, vieram outras ordens religiosas dedicando-se a ensinar as crianças, como as carmelitas, beneditinos e franciscanos. No ano de 1792 foi implantado o ensino público, pelo Marques de Pombal.

A economia da Colônia Portuguesa, por um período de um século e meio, tinha como base a empresa açucareira, aparecimento de uma nova estrutura social a família patriarcal, com base na aristocracia rural e a introdução do escravo negro africano; desenvolvimento da monocultura, do latifúndio e surgimento de povoados, vilas e cidades. E com a criação de gado (pecuária) no interior do Brasil-Colônia originou ainda um novo tipo social, o fazendeiro de gado.

Dessa forma houve o descobrimento do Brasil em 1500, o país passou a ser Colônia de Portugal, que, além de passar a exportar matérias-primas, riquezas minerais e produtos tropicais deveria importar manufaturados da Metrópole. E, da mesma forma, estava obrigado a reproduzir os padrões sociais e culturais de Portugal inclusive os nativos da terra, os indígenas, estavam obrigados a adaptar-se aos novos costumes e modos, substituindo sua economia de subsistência e seus cultos religiosos pela exploração metropolitana.

Nesse sentido ensina Diègues Júnior:

Se é certo que o padrão da sociedade brasileira foi fundamentalmente aquele predominante em Portugal, trazidos pelos portugueses para além-mar, não há esconder, todavia, que esse processo se enriqueceu sobremaneira no Brasil. Transladou-se para o Brasil a organização da sociedade acentuando-se aqui, com o espírito social da época, o sistema escravista. A repugnância pelo trabalho manual já marcante na sociedade portuguesa, segundo expressivo depoimento de Clenardo, desenvolveu-se no Brasil; a mania de fidalguia trouxe à baila o surgimento de uma aristocracia rural, que, em seus inícios, era formada principalmente dos senhores de engenho, aristocracia que a poesia de Gregório de Matos ironizou em seus versos satíricos: “Só sei que deste Adão de massapé, Uns fidalgos procedem desta terra” (1980, p. 165).

E no que se refere à etnia, a Sociedade Colonial era representada por três grupos: o indígena, o europeu (português) e o negro africano.

Ainda Diègues Júnior

Não há negar hoje em dia que traços ou complexos de cultura integrantes da formação brasileira ou característicos, como valores de cultura, do Brasil moderno nos vieram, em grande parte, dos indígenas, da participação não menos expressiva do negro africano como escravo, e fundamentalmente do português; do português, aliás—deve dizer-se - , foi a base essencial, constituindo-se, sobretudo, o esteio ou suporte a que outros grupos se adaptaram ou se incorporaram. (1980, p. 45)

Assim se deu, desde o início da colonização, a mesclagem dos grupos étnicos, mas isto não quer dizer que os três grupos citados acima tenham sido exclusivos, afirmamos baseado no mesmo autor (1980), que ao contrário, houve outros grupos como o francês, o espanhol, o holandês, o judeu.

Dessa forma deram-se as condições históricas da colonização, com a convivência e adaptação entre as raças formadoras da etnia brasileira. Os índios sempre que podiam optavam pelo isolamento. Já o convívio entre portugueses e africanos obedecia às regras do sistema escravista aqui implantado, resultando numa maior aproximação.

Nos séculos XVI a XVII, a sociedade do Brasil-Colônia era basicamente rural, patriarcal e escravista, onde a atividade econômica predominante era a agricultura (cana-de-açúcar e tabaco). Era uma sociedade rigidamente estratificada onde no vértice da pirâmide estavam os grandes proprietários rurais, os senhores-de-engenho, que formavam uma aristocracia rural e na base havia um contingente numeroso de escravos e dependentes. Quando o Brasil-Colônia passou a utilizar a mão-de-obra dos africanos escravos nas atividades econômicas substituindo os indígenas, introduziu as crianças e adolescentes negros no ciclo de exploração.

Como ensina Teixeira

A colonização portuguesa do Brasil, de base agrícola, nos dois séculos iniciais, pelo menos, reveste-se assim de um forte caráter de exploração mercantilista. É a política mercantil do Estado português que dá o embasamento da empresa colonial, constituído pelo regime de monopólios comerciais, que por sua vez organizam o complexo das relações econômicas, políticas e culturais entre colônia e metrópole. A empresa agrícola açucareira, fundada no latifúndio e no trabalho escravo, especializada para sua função exportadora, forma a infra-estrutura de toda a colonização.(...) Desta maneira, todo o complexo que constitui o sistema colonial assenta sobre as bases do latifúndio, do escravismo e dos monopólios comerciais, evoluindo ao longo de mais de três séculos, segundo estímulos externos e internos significativos advindo das transformações do panorama político econômico europeu, e das crises e percalços do desenrolar da própria vida colonial.(1979, p. 52).

A passagem do século XVIII para o século XIX foi marcado por grandes transformações econômicas, sociais e políticas, como a Revolução Francesa e a Revolução Industrial com reflexos aqui na Colônia, sendo que nas últimas décadas de 1700, final do século XVIII, de acordo com Teixeira (1979, p. 176), “o Brasil entra em processo de descolonização chegando ao ápice com a Proclamação da Independência, em setembro de 1822.”

E nesse mundo do trabalho, com a exploração agrícola na Colônia Portuguesa, fundada no latifúndio e no trabalho escravo, pertencia tanto ao adulto como à criança e essa situação perdurou até a aprovação da Lei do Ventre Livre, de n. 2.040 de 28 de setembro de 1871. A referida Lei

...declarava, em sua essência “de condição livre os filhos de mulher escrava que nasceram desde a data desta lei” e providenciava “sobre a criação e tratamento daqueles menores e sobre a libertação anual de escravos”.

(...)Ao elaborar a lei o governo pensara unicamente num fundo de emancipação para esses negros, já que a “Lei do Ventre Livre” declarava que as crianças ficavam sob a autoridade do senhor de suas respectivas mães até a idade de oito anos completos. “Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãe terá opção: ou de receber do Estado a indenização de 600\$000, ou de utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 anos”. Assim observava, em 1874, o engenheiro negro, André Rebouças, cerca de 4.000 contos de réis permaneciam no Tesouro inaplicados e, “não tendo sido utilizado esse fundo de emancipação, continuava no cativeiro pelo menos 4.000 criaturas” Tirar, por outro lado, estes ingênuos do poder dos senhores de suas mães era impossível, pois o mesmo governo que fizera a lei não pensava na educação destes. Por outro lado, a matrícula especial destes negros nascidos livres não era cumprida (CASTRO, 1994, p. 254).

Diversos literatos na área da história social fazem estudos sobre o papel da criança e como consequência o papel da mulher, da mãe na vida familiar, ao longo do tempo, como Ariès (1981), Leite (2004).

Da mesma forma

A família patriarcal encontrou no *pater familias*, o seu ponto alto; o domínio do homem - do pai, do marido, do patriarca - se tornou destacado, e em torno dele se desenrolaram as atividades sociais. A mulher, salvo raras e históricas exceções, não tinha vez; não escolhia marido, cuidava dos filhos, não recebia visitas, pois vivia em quase completa reclusão inacessível aos olhos dos visitantes. Só aos poucos a situação foi mudando; lentamente embora, no decorrer dos séculos, as mudanças se foram verificando, sem uma alteração mais profunda das bases estruturais existentes. E só quando se desenvolve a vida urbana, e isto já nos fins do século XIX, é que a transformação se acelera (DIÉGUES JÚNIOR, 1980, p. 166).

Assim não havia direito à infância e a educação às crianças e adolescentes, pobres e negros, pois eram entregues aos ricos senhores que os faziam trabalhar intensamente em diversas atividades, de maneira explorada. Quanto à criança e adolescente indígena e sua família há poucos registros enquanto que o significado da criança e adolescente para os colonizadores encontram-se nos escritos de vários historiadores, possibilitando dessa forma, a compreensão do modo como era concebida a criança e o adolescente na sociedade colonial.

Nas pesquisas dos antropólogos e dentre essas as de Clarice Cohn, em sua obra “Antropologia da Criança”, (2005) e resenhada por Eduardo Dullo:

As pesquisas (em geral) são feitas com adultos, o que pode ser interpretado como consequência da importância que nossa sociedade confere a esta faixa etária, em detrimento de outros períodos – a velhice e a infância – como *locus* de produção de significados e reflexões acerca da vida social.

(...) “...não podemos falar de crianças de um povo indígena sem entender como esse povo pensa o que é ser criança e sem entender o lugar que elas ocupam naquela sociedade – e o mesmo vale para as crianças nas escolas de uma metrópole.”

(...) Ao diferenciar três aspectos dos estudos sobre a criança (a definição da condição social da criança, como ator social e como produtora de cultura), demonstra que a especificidade de um sentimento de infância é característica da modernidade ocidental, historicamente construída, conforme o estudo clássico de ARIÈS (2006, p. 14).

De acordo com Boto (2002), comentando a obra do conceituado Philippe Ariès, em sua obra História Social da Criança e da Família:

Os estudos sobre a história da infância ganharam significativo impacto desde o trabalho pioneiro de Philippe Ariès, que discorreu, no início dos anos 60, sobre a infância do modo pelo qual a modernidade do Ocidente se apercebe de suas crianças. O livro História Social da criança e da família trabalhava a sensibilidade adulta acerca da infância em sociedades européias, tomando o final da Idade Média como ponto de partida e o século XIX como ponto de chegada. Progressivas modificações ocorriam nesse âmbito: a criança, à partida, é destacada apenas por seu caráter incompleto; por um não-adulto. Pouco a pouco, reconhecida em especificidades que são suas, passaria a ser observadas, paparicada, mimada e, finalmente, amada. Essa longa trajetória, contudo, teria sido acompanhada por acentuadas mudanças na agremiação familiar e pelo decréscimo nas taxas de mortalidade infantil, que, por si mesmas, teriam acentuado apego dos adultos por suas crianças. A tese de Ariès consolidava assim, a suposição de que, desde o século XVI até o século XIX, teria sido firmada a subjetividade moderna com relação à infância (BOTO, 2002, p. 11).

Em suas reflexões sobre este segmento Philippe Ariès, afirma que entre os Séculos X e XII não havia a compreensão do que significava a criança e o adolescente como na atualidade, em virtude do entendimento da sociedade da época, que esse segmento simplesmente não existia, ou quando muito uma representação da fase anterior da idade adulta: “até por volta do século XII, à arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la” (1981, p. 64).

O entendimento vigente atual da infância, segundo Boto (2002, p.12), ligada à ingenuidade e inocência e merecedora de ser protegida de “assuntos de adultos”,

inexistia até o fim da Idade Média, pois adultos e crianças compartilhavam não só dos mesmos ambientes sociais, em razão de não haver espaço entre adultos e crianças, como todos conviviam com as mesmas mazelas da época.

Posteriormente, no século XIII houve certo desenvolvimento nessa representação, pois começaram a serem retratadas nas artes como criança-anjo. Mas a mortalidade infantil era muito alta devido não haver um sentimento como existe na atualidade, de cuidado diante da fragilidade de um ser que merece toda proteção (ARIÈS, 1981, p 64).

A descoberta da infância iniciou no século XVIII e foi evoluindo como narra a história da arte e a iconografia dos séculos XV. No Século XV e XVII, na Idade Média, Ariès reconhece que houve novo sentimento em relação à infância. Assim, a criança passou a representar uma fonte de distração para os adultos devido a sua ingenuidade e graça fornecia, portanto, um relaxamento aos adultos. E isto fez com que passasse haver um maior apego à infância (1981, p. 64).

A Historiografia da Criança e Adolescente e os literatos, tanto os da época como os da atualidade, no Brasil, destacaram e destacam a representação colonial acerca da criança indígena, da portuguesa, da inglesa, da negra africana, nas duas concepções: a escrava pobre e trabalhadora e a filha do rico senhor.

É o que narra também Philippe Ariès (1981), em que, embora o sentimento de infância na sociedade medieval não existisse, não quer dizer que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas, este sentimento não significava o mesmo que afeição pelas crianças, o que não havia era a consciência da particularidade infantil, que separa essencialmente criança de adulto. Embora não havendo o apego à criança e ao adolescente, houve aos poucos preocupação das autoridades da época, com os costumes e a forma que a sociedade deveria entender como modelo de adulto ético e trabalhador. Assim nasce a preocupação de fornecer às crianças e adolescentes uma rígida educação.

A partir do século XV, as realidades e os sentimentos da família se transformariam: uma revolução profunda e lenta, mal percebida tanto pelos contemporâneos como pelos historiadores, e difícil de reconhecer. E, no entanto, o fato essencial é bastante evidente: a extensão escolar. Vimos que na Idade Média a educação das crianças era garantida pela aprendizagem junto aos adultos, e que, a partir de sete anos, as crianças viviam com uma outra família que não a sua. Dessa época em diante, ao contrário, a educação passou a ser fornecida cada vez mais pela escola. A escola deixou de ser reservada aos clérigos para se tornar o instrumento normal da iniciação social, da passagem do estado da infância ao adulto. (ARIÈS, 1981, p. 159).

A infância no Brasil-Colônia era tratada de forma diferenciada de acordo com a sua classe social. Os filhos dos ricos senhores da época, neste caso os filhos homens, recebiam toda uma educação esmerada, culta e no geral, eram enviados à Europa para estudar voltando doutores. Com relação às filhas mulheres, destaca-se que também recebiam uma educação esmerada baseada na moral, para serem futuramente uma boa mãe, uma boa esposa e cuidadora do lar. A realidade se diferenciava para as crianças pobres, escravas e negras da época, sendo estas obrigadas a aprender a trabalhar desde tenra idade seja na lavoura ou pastoreando o gado, ou nos serviços domésticos.

As crianças ricas bem como as pobres e escravas conviviam no mesmo espaço até a idade de sete anos, mas a partir de então cada uma tomava seu rumo enquanto as afortunadas pela sorte recebiam educação extremada, para as outras não agraciadas pela fortuna, era destinado a aprender um ofício para serem mais tarde exploradas, machucadas e maltratadas.

De igual forma o abandono de crianças ao longo da história brasileira revela-se como fenômeno recorrente, embora registros desse fato mostram-se escassos, Bacellar (2002, p. 5): “No Brasil, os poucos trabalhos que se interessaram pela questão são ainda insuficientes e pontuais, mas ao menos permitem que se esboce um panorama provisório da prática do abandono”.

Também Cavazzani (2009, p. 2854) destaca que:

Em fins da década de setenta surgiram no meio acadêmico brasileiro os primeiros trabalhos a tangenciarem o assunto do abandono de bebês no contexto da América portuguesa. Laima Mesgravis e A. J. Russel-Wood, trouxeram à lume, as primeiras linhas acerca dessa questão focando, porém, suas discussões, na atuação institucional das Santas Casas de Misericórdias, também conhecidas como *Casas de Roda*, sob o ponto de vista de sua função no processo colonizador português. (RUSSELL-WOOD, 1981); (MESGRAVIS, 1976). Não menos importante seria a contribuição, também precursora, de Maria Luiza Marcílio, que ao se utilizar de técnicas de demografia histórica, compilou as primeiras séries de dados quantitativos a dimensionar a incidência da exposição de filhos, na Vila de São Paulo, centro administrativo da Capitania de São Paulo. Somaram-se a ela outros demógrafos historiadores revelando que mesmo em localidades destituídas de *Casas de Roda* o abandono de bebês seguia como prática recorrente. (MARCÍLIO, 1968); (BURMESTER, 1974); (KUBO, 1974). Os passos desses historiadores pioneiros foram seguidos, e, vinte anos depois, em fins da década de 1990, surgiram nos círculos acadêmicos brasileiros as primeiras publicações a elevar a problemática do enfeitamento de crianças ao status central da discussão. Ficam aqui anotadas as contribuições de Renato Pinto Venâncio, Carlos Bacellar, e, novamente, Maria Luiza Marcílio. (MARCÍLIO, 1998); (VENANCIO, 1999); (BACELLAR, 2001).

Da mesma forma sintetiza assim, a historiadora Eliane Cristina Lopes (1998, p. 81) “Como demonstramos anteriormente, caracterizar a origem do abandono não se constitui tarefa das mais simples e frutíferas quando tratamos da realidade colonial brasileira.”

Na lição de Faleiros ao que se refere para rever o abandono das crianças

A política pública se fazia no interesse de proteger a honra privada, escondendo-se a ilegitimidade com um véu assistencialista/religioso, ao mesmo tempo facilitador do trabalho doméstico. Para atender à internação de crianças ilegítimas foi implantada a Roda, um cilindro giratório na parede da Santa Casa que permitia que a criança fosse colocada de fora sem que fosse vista de dentro, e assim recolhida pela Instituição que criou um local denominado “Casa de Expostos”. O objetivo desse instrumento era o de salvar a honra das famílias. Eram as crianças enjeitadas ou expostas. A maioria dessas crianças enjeitadas ou expostas era branca ou parda, filhos de brancos ou de brancos e negros. A primeira Roda, na Bahia, foi criada em 1726 e a última, em São Paulo, só foi extinta nos anos cinquenta. Em geral, as crianças eram entregues às amas-de-leite alugadas ou a famílias que recebiam pensões muito pequenas e utilizavam as crianças para o trabalho doméstico. Por sua vez, na casa dos expostos havia grande mortalidade: em torno de 90% das crianças morriam, seja por omissão ou falta de condições da própria Santa Casa, ou por desinteresse da Corte. Além das Santas Casas, misto de espaço público e privado, cabia às Câmaras Municipais cuidar dos abandonados, podendo para isto criar impostos. Algumas câmaras prestavam assistência aos órfãos e abandonados através da colocação familiar, ou seja, entrega de crianças a algumas famílias em troca de pagamento (2005, p. 3).

O historiador Cavazzani cita que a primeira Roda teria sido instalada em 1726, na Santa Casa de Misericórdia de Salvador, a segunda em 1738, no Rio de Janeiro, e, finalmente, a última Roda do período colonial seria instalada em Recife no ano de 1789. Afirma esse historiador que no hoje Estado do Paraná, que a Vila de Nossa Senhora da Luz de Curitiba não houve as Casas de Roda a amparar os pequenos expostos. Os pequenos infantes eram deixados nos domicílios chamados de *porta de fogos* ou abandono domiciliar, contrapondo-se ao abandono institucional, como conhecido no meio historiográfico (2009, p. 2854).

Os acolhidos sob o abrigo dos senhores donos da *porta de fogos* e no *parentesco espiritual como padrinho*, encontravam assim condições para sobreviver à morte prematura, características evidentes diante da precariedade vivenciada na Colônia. As pesquisas de vários autores sobre a temática revelam que os dados sobre as crianças abandonadas se restringem aos registros de batismos, redigidos pelos próprios párocos e que de uma maneira geral, indicavam a data, o local do

fato, o nome da pessoa chefe de família onde fora encontrada e acolhida a criança enjeitada e o nome dos padrinhos. (BACELLAR, 2009, p. 4).

Assim, a prática de abandono de crianças no Brasil Colônia não se realizava de maneira uniforme, estudos dão conta que tal prática era por vezes expressiva e ora insignificantes, mas não há registros das razões dessas variações, podendo indicar pobreza, ilegitimidades e filhos indesejados. As pesquisas também relacionam que o abandono se dava mais nos centros urbanos maiores. No entanto o que se verifica dos relatos dos estudiosos sobre o assunto era que

... até finais do século XIX o abandono restringiu-se, na maioria das vilas no Brasil, e de maneira bastante evidente, a ser um assunto quase que inteiramente de foro doméstico. Enjeitar uma criança não era, portanto, questão de entregá-la a uma roda de expostos, a uma instituição hipoteticamente preparada para recolhê-la, mas sim de escolher um domicílio que, por algum critério, pudesse ser visto como apto a cuidar daquela alma inocente e desamparada (BACELLAR, 2009).

O fato de abandonar significava deixar as crianças, nas soleiras dos domicílios em que houvesse condições de sustentar o infante ou eram entregues nas Casas de Misericórdia ou nas Câmaras Municipais neste caso, eram deixados escritos junto à criança exposta, informando a motivação de tal atitude. Nesse sentido Bacellar (2009) relata que na Vila de Itu e a Vila de Sorocaba, em São Paulo, "...os expostos surgem batizados desde os primeiros registros da paróquia, ainda em finais do século XVII", de acordo com a primeira exposição documentada em Itu datada de 26 de abril de 1699, "...quando a criança batizada como Antonio foi deixada no fogo do capitão Antônio Ferreira Soares...".

Afirma o mesmo historiador que os autores costumam relacionar a freqüência dos abandonos à evolução da economia e dos níveis de pobreza, que afetariam a ocorrência de crianças ilegítimas e expostas.

Nesse mesmo sentido, as crianças, segundo Lopes (1998, p. 31), eram entendidas ou integradas no cotidiano do Brasil Colônia, ora protegidas no lar ou abandonadas na escuridão das ruas. A atuação dos filhos era definida pela estrutura familiar onde estavam inseridos. Nos Séculos XVI a XVII eram levados pela aristocracia a outros lares para adquirir educação; ou eram cuidados pela mãe no lar ou abandonados quando esta necessitava trabalhar.

Nas pesquisas de Alzira Lobo de Arruda Campos (2003, p. 439), nos processos judiciais do Estado de São Paulo no ano de 1859, relatam as esferas de

poder ao qual estavam submetidos os imaturos, ou seja, os laudos médicos dão conta dos espancamentos a eles infligidos.

Campos comenta outro processo judicial (2003, p. 444):

A socialização diferenciada dos machos e fêmeas encaminhava os primeiros às escolas de primeiras letras, relegando as segundas ao aprendizado de papéis demarcados para a mulher; “pelo dito juiz lhe foi mandado mandasse os órfãos machos ler e escrever e contar e as fêmeas coser e lavar, apartando-as do mal e chegando-as para o bem (Inventários e testamentos, v. 43, p. 161).

Assim as mulheres analfabetas adquiriram treino da casa no seio da família e mais a arte de bordar, da costura e das rendas e como consequência, Campos (2003) relata os juízos depreciativos sobre a educação feminina, pelos viajantes do século XIX. Eram formadas jovens prendadas, quietas e modestas para o lar e para servir aos futuros maridos e filhos.

Dessa forma, no século XIX, devido às grandes transformações econômicas, políticas e sociais, o conceito de infância adquiriu novos significados e uma dimensão social até então inexistente do mundo ocidental. A partir de então, nos séculos seguintes, foram evoluindo e crescendo o interesse pela infância e, assim aos poucos, foram construídas e desenvolvidas formas de proteção a esse ser, considerado na atualidade, como sujeitos de direito e merecedor de toda a Proteção Integral.

Com a vinda da Família Real para o Brasil (1808 - 1821) foi necessário introduzir-se uma série de melhoramentos para a administração do Reino e das Colônias, já que o Rio de Janeiro passava a ser, de fato, a Capital. Foi assim um período marcante com a criação de diversos órgãos administrativos, incentivo ao desenvolvimento cultural, início da política de imigração. No ano de 1821, a Corte Real regressou a Portugal. D. João VI aqui deixou seu filho D. Pedro de Alcântara com cinco anos de idade (futuro Imperador D. Pedro I), como Príncipe-Regente do Brasil. O Brasil, devido a pouca idade de D. Pedro II é governado por regências no período de 1831 a 1840, quando é aclamado D. Pedro II, o Imperador do Brasil (TEIXEIRA, 1979, p. 237).

Dessa forma do Descobrimento do Brasil até o ano de 1830 não havia previsão de direitos à criança e ao adolescente e nem mesmo qualquer política de atendimento desse segmento da população. Neste período as medidas adotadas em relação à infância, se resumiram na educação escolar dada pelos Jesuítas e a

implantação da Roda dos Expostos, que foram mantidas entre os anos de 1726 e 1950. Mas mesmo com esta forma de instituição, o seu funcionamento e tratamento dispensado às crianças era muito escasso gerando altos índices de mortalidade infantil.

Assim, desse período que vai de 1840 a 1889, o Brasil é governado por D. Pedro II e é conhecido como Il Império. Entre seus principais momentos está o lento processo que determinou a Abolição da Escravatura, com a assinatura pela Princesa Isabel, no dia 13 de maio de 1888, a chamada Lei Áurea e que teve início com o fim do tráfico negreiro em 1850, sob pressão dos ingleses. A partir de então a mão-de-obra escrava foi substituída pela imigração européia. No final do século XVIII o Regime Monárquico entrou em crise e D. Pedro II deixa o Brasil e o Marechal Deodoro da Fonseca proclama a República do Brasil em 15 de novembro de 1889 tendo início o período da Velha República e seu fim com Washington Luís (1926-1930).

Nesse período o Brasil já sofria de crescente urbanização, ocorrido nas principais capitais das Províncias do Império, durante o século XIX, mas não estava associado, como nos países europeus, ao desenvolvimento das grandes indústrias, movimentadas pelo capitalismo industrial. As cidades brasileiras nessa época exerciam as funções burocráticas, comerciais e portuárias porque através dos seus portos, circulavam os produtos agrários destinados ao mercado externo, entre eles o açúcar nordestino, o café fluminense, o charque do Sul e muitas outras riquezas como objetos, produtos, livros, idéias, homens, mulheres e crianças, provenientes das terras estrangeiras (TEIXEIRA, 1979, p. 265).

Havia necessidade de trabalhar como em qualquer sociedade, assim havia intenso tráfego de trabalhadores braçais, serventes, domésticos, mercadores, jornaleiros, quitandeiras, costureiras, carregadores e outras categorias de trabalhadores urbanos que labutavam em busca de seu ganha-pão diário. As crianças e adolescentes se destacavam no meio da população, pois representavam o papel de pequenos agentes na labuta diária das cidades. Eram *moleques* de recados, vendedores ambulantes, criados e aprendizes, as crianças populares, escravas, livres nacionais ou estrangeiras, exerciam diversas atividades na sociedade. As crianças e adolescentes pertencentes das classes pobres e trabalhadoras participaram assim, da história do Brasil Imperial como contam os *Relatórios Provinciais*, os arquivos de polícia, os relatos dos viajantes e

contemporâneos, os documentos das instituições de assistência religiosa e educacional, assim como outros inúmeros documentos.

Freitas (2002, p. 345) dá conta do percurso da idéia de infância articulada pelo sergipano Manoel Bonfim. A idéia inicial foi pronunciada em um discurso proferido na Escola Normal do Rio de Janeiro, em 1906, intitulada “O respeito à criança”, e foi finalmente exposta no livro “Cultura e educação do povo brasileiro”, publicado em 1932. Seus estudos referiam-se a psicologia da aprendizagem e a escolarização infantil, e isto na visão do autor citado devem ser considerados vestígios que antecedem uma obra. E esses momentos são importantes porque dá oportunidade para se vislumbrar de outro ângulo ou maneiras, a complexa questão de como a criança é percebida pela sociedade ao seu redor.

Desde meados do século XIX, a educação das crianças, jovens e adultos das camadas populares livres, nacionais e estrangeiras, e libertas, constituiu um dos projetos de reforma insistentemente discutido pelos dirigentes do Estado e por outros setores da sociedade imperial. A ênfase na instrução e na educação popular, viabilizadas pela construção de escolas públicas e colégios, e pelo desenvolvimento da escolarização, acompanhavam outros planos de intervenção dos poderes públicos na vida da população e nos espaços das cidades, como a construção de ferrovias e bondes, a instalação da iluminação pública, os projetos de saneamento, ajardinamento e cercamento de praças, a regulamentação das festas, além da "ideologia da higiene", responsável pela prevenção e erradicação das doenças como a febre amarela que atingia grandemente os setores mais pobres da população.

Esse cenário no qual ciências de aferição e estratégias higienistas se misturam no trato da criança, será constante desde a chegada da República e perdurará, sofisticando-se, na “era Vargas”. Será importante, ao final, compreender o “diferencial Bonfim” no transcorrer desse percurso. Da mesma forma que os laboratórios de antropologia educacional ou de psicologia experimental eram apresentados como precursores de uma ciência da educação infantil, o higienismo foi também convertido em ciência precursora da organização do sistema público de ensino (FREITAS, 2002, p. 352).

Essa foi primeira nota, de acordo com o autor citado, “o entremear moral com higiene e formação intelectual foi o objetivo de inúmeras publicações nascidas junto com o século XX”.

Assim deve ser entendido o processo histórico e social da infância no Brasil considerando o tratamento dado pela família à época e a negação dos direitos da criança e do adolescente.

1. A idéia de inocência infantil seria acompanhada por um sentimento de vergonha; de pudor do adulto perante a criança. Diante disso, a sociedade adulta passaria a guardar segredos; escondendo das crianças, objetos, cenas e conversas compreendidas como “de gente grande”.
2. Diferentemente dos tempos medievais, o mundo moderno destaca-se, pois, pela preocupação dos adultos com as crianças; preocupação que resultará na criação de concepções analíticas, de teorias sobre o desenvolvimento infantil, no lugar social que presencia a gênese e o fortalecimento de instituições específicas para a formação das jovens gerações-os colégios.
3. Haveria, como movimento correspondente, um crescente impacto das letras: uma sociedade cada vez mais rendida à tipografia, em progressiva ampliação de seu universo de leitores. (BOTO,2002, p. 12/13).

Segundo Kuhlmann Jr.(2002, p. 459) o motor impulsionador da proteção à infância, no mundo ocidental, se deu a partir do final do século XIX mediante a criação de uma série de associações e instituições com o objetivo de cuidar das crianças nos seus direitos sociais à saúde, à educação e instrução com propostas de legislação e de associações de assistência no espaço público e privado.

O tratamento dispensado pela Medicina à infância pobre no Brasil oitocentista e início do século XX, de acordo com Gondra (2002, p. 307) foi primeiro, o reconhecimento de “*infância*” e a partir disso a formulação de um programa de atendimento às crianças desamparadas. Sendo a preocupação o debate em torno de um lugar para a sua internação, um hospício no qual a criança pobre seria, protegida e educada com base em princípios filantrópicos e higiênicos objetivando um “destino dos infelizes”.

Foi assim, o isolamento no “hospício dos rejeitados”, conforme Gondra (2002) citando exemplos do Dr. Gonçalves (1855), como uma alternativa adotada no mundo civilizado. Esta medida seria tomada em virtude do índice de mortalidade de 82% verificado na “roda dos expostos”, no Rio de Janeiro. “Valendo-se desse indicador, o médico carioca mapeia as causas de sua produção, alertando para uma alternativa que, segundo ele, era mais eficaz para o projeto de higienização da infância desamparada”. (GONDRA, 2002, p. 307).

Com isso, defende os estabelecimentos que têm por fim a *proteção dos infelizes* abandonados por seus pais em termos da “absoluta necessidade” e da “grande vantagem para a moral pública”. A idéia de “proteção à infância” foi institucionalizada de modo *exemplar* pelo Dr. Moncorvo Filho ao criar o IPAL no Distrito Federal, na noite de 24 de março de 1899, na

residência do próprio médico, contando com a presença de grupo seletivo e plural. Adepto da caridade cristã, Dr. Moncorvo Filho aproxima-se das posições do Dr. Gonçalves, defendendo e protagonizando iniciativas voltadas para assistir e proteger a infância pobre, de modo alternativo ao

A inauguração das preocupações com a infância, no Brasil, como objeto do saber, se dá na transição do Império para a República. É quando surgem estudos dedicados à infância, principalmente por parte dos médicos. As discussões sobre a infância brasileira, na virada do século, estão inseridas nas preocupações eugênicas e desenvolvimento da medicina social no Brasil. Referente à infância pobre, a eugenia tentava afastar a criança de um contexto sócio-familiar conturbado, permeado pelo alcoolismo, prostituição, criminalidade entre outros, moldando-o a um padrão de conduta moralmente aceitável para a época. Criam-se então os institutos de proteção e assistência à infância, primeiramente em 1901, no Rio de Janeiro, que expande seu modelo em diversas partes do país. Fundado pelo médico Artur Moncorvo Filho, o Instituto de Assistência à Infância do Rio de Janeiro-IPAI visava atender às crianças pobres de até 14 anos, além de gestantes e amas de leite. Pretendia-se, portanto, cuidar da saúde da infância, além da moral, uma vez que os grandes temores das classes privilegiadas eram a mortalidade infantil e a criminalidade (GONDRA, 2002, p. 289).

Historicamente as representações da infância nesse período no Brasil emergem através de eventos comemorativos na entrada do Brasil no mundo do progresso. É a partir de datas comemorativas que houve uma preocupação com os infantes, como se observa nas ações regulares sob a chancela do Instituto de Assistência à Infância do Rio de Janeiro-IPAI, tais como o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância e o Museu da Infância, ambos tiveram como ponto de partida, o Departamento da Criança no Brasil (GONDRA, 2002, p. 313).

Constata-se que também a educação infantil se torna projeto, no início do século XX, vivendo intensas transformações. As instituições educacionais e outras propostas para a infância foram realizadas nas exposições Internacionais, que ocorreram em diversos países desde a Exposição de Londres, em 1851, e adentraram o século XX.

A educação assim é identificada, como um dos elementos do progresso, cultuado ao lado da eletricidade, das máquinas, das inovações tecnológicas, dos produtos industriais. Outro aspecto importante foi os Congressos Internacionais das mais diversas modalidades, ocorridos durante as exposições, muitos deles se

ocupando da infância e da sua educação. Marca-se também, a entrada da influência do médico higienista nas questões educacionais.

No Brasil, o interesse pela infância e pela educação infantil, segundo KUHLMANN JR (2002, p. 459), veio pela Exposição Internacional Comemorativa do Centenário da Independência do Brasil, em 1922, a qual representou um grande número de publicações em congressos, com propostas para as crianças. Houve também o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância (CBPI), que ocorreu em conjunto como 3º Congresso Americano da Criança (CAC) no Rio de Janeiro, de 27 de agosto a 5 de setembro de 1922, durante a Exposição Internacional comemorativa do Centenário da Independência. Nesse sentido verifica-se todo um envolvimento, na época, de diferentes setores sociais sobre a educação das crianças e o que mais chama à atenção a articulação em torno da infância e da sua educação pelos adultos.

Acontecimentos esses no Brasil vinham desde a data de 1870, ampliando-se no regime Republicano, destacando-se os trabalhos do médico Arthur Moncorvo Filho, em 1899. Nesse rumo seguem-se outros eventos, no nível internacional, como os Congressos Americanos da Criança a partir de 1916, em Buenos Aires e também, o 2º Congresso Americano da Criança em Montevideú, em 1919 e vários outros ao longo do século XX. Assim tendo à proteção a infância como motor impulsionador a criação, em todo o mundo ocidental, para a criação de uma série de associações e instituições com a finalidade de cuidar da criança, cuja atribuição entendia-se e entende-se como competência do Estado e da Sociedade. Dessa forma, o que se verifica é que o final do século XIX e o início bem como o transcorrer do século XX demarcaram um período em que os cuidados com a infância e a sua educação integraram os discursos sobre a edificação dessa sociedade moderna. (KUHLMANN JR, 2002, p. 459).

Com essa constatação percebe-se que as políticas públicas e assistencialistas para a infância, que foram as primeiras formulações e propostas, consideradas como embrionárias, a partir daí foram ganhando mais expressão chegando assim às leis e à organização do Estado. Verifica-se então, que educar a infância é criar um espaço para ela e dar um tratamento como um fato social cuja competência é do Estado e da Sociedade, de forma que:

A criança que se torna sujeito de um processo, qualquer que seja sua natureza jurídica ou o objeto e debate é apresentada com as práticas

narrativas e discursivas do psicólogo, do médico, do jurista, do pedagogo, do assistente social e do sociólogo, etc. (FREITAS, 2002, p. 13).

Nesse aspecto, a historiografia da infância se entrelaça com outras vertentes que influenciam a história da infância, tais como: a história da assistência, da família, da mulher e da educação relacionando-se com o mundo dos adultos, com a sua cultura, ideologias e formas de pensamento. No sentido da infância e dentro da área educacional foi enfatizada uma concepção de moral à infância, mediante um discurso higienista, pedagógico, assistencial e cultural ((KUHLMANN JR, 2002, p. 490).

Até se chegar ao que temos hoje, com base a Carta Magna de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, que deu origem aos novos rumos para a política de proteção e assistência à infância e adolescência:

A Constituição Federal de 1988, ao incluir a população infanto-juvenil como possuidora de direitos fundamentais, estabelece que as ações para a garantia e efetivação destes direitos devem ser fruto de ações que envolvem a família, núcleo de convivência da criança, o Poder Público e a sociedade. Há uma relação de co-responsabilidade entre esses entes no que tange à construção da proteção dos cidadãos crianças e adolescentes e à sociedade civil foi reconhecida uma importante presença nesse processo (FRANCO, 2010).

A problemática da infância e adolescência constitui-se um assunto de suma importância no atual momento da vida brasileira, uma vez que a temática continua sendo não menos dramática do que no final do século XIX e no início e transcorrer do século XX, assim constatou-se como sendo de primordial importância realizar um estudo, com o objetivo de recuperar, senão no todo, mas parte da História Social da Criança bem como repensar as práticas institucionais e discursos relativos aos cuidados da infância.

2.2 A Formação do Direito da Criança e do Adolescente através dos tempos

Para a compreensão da legislação referente à criança e ao adolescente na atualidade é de vital importância conhecer a trilha jurídica, seguida pelo Estado no que se refere às principais normas jurídicas que nortearam o tema, ao longo da História Brasileira.

A ciência jurídica tem como princípio acompanhar a dinâmica da sociedade no seu desenvolvimento social, econômico e político, sendo assim se faz necessário entender a trilha percorrida na evolução histórica normativa do Brasil, em relação à criança e a adolescência.

Portanto, como afirma Basílio e Kramer

Longa é nossa trajetória legal e institucional no trato da infância. O século XX é marcado por: a) três grandes leis promulgadas para regular a ação do Estado no trato com a infância (Código de Menores de 1927 e 1979 e o Estatuto da Criança e Adolescente, 1990; b) os diversos patronatos de menores que, por iniciativa de grupos religiosos ou de boa vontade, tomam forma em todo o país; c) dezenas de internatos diretamente vinculados e financiados pelo Estado (sendo mais visíveis o Serviço de Assistência a Menores – SAM, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem, e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – Febems); d) a entrada em cena de diversas Organizações Não-governamentais (a partir do ano de 1980) e o desmonte indiscriminado da ação e financiamentos sob responsabilidade da União. (2006, p. 19/20)

Entendido dessa forma verifica-se que o direito juvenil está dividido em três doutrinas jurídicas básicas, a saber: Doutrina do Direito Penal do Menor; Doutrina da Situação Irregular e Doutrina da Proteção Integral. Tal divisão será a adotada neste capítulo para melhor compreensão dos marcos legislativos e sociais ocorridos nas trilhas da História Brasileira, desde as Ordenações Filipinas até o atual Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para abordar os direitos relativos a esse segmento da população no Brasil é importante fazer algumas considerações sobre a temática. Sendo assim torna-se imprescindível restaurar a história da Doutrina do Direito Penal do Menor passando pela Doutrina da Situação Irregular e evoluindo para a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo esse segmento da população brasileira, como sujeito de direitos e deveres.

2.2.1 A Formação do Direito do Menor e a Doutrina da Situação Irregular

A legislação imperante no Brasil Colônia tinha como base o direito português. Assim no ano de 1446, em Portugal, houve a promulgação da primeira Ordenação conhecida como Afonsina, seguindo-se, posteriormente as Ordenações Manuelinas no começo do século XVI e as Ordenações Filipinas, de 1603, que dentre outros assuntos, constavam dispositivos legais de interesse para o Direito Penal e Civil. Desta forma, por um período de mais de dois séculos vigorou no Brasil

as Ordenações Filipinas, uma vez que aqui era Colônia de Portugal. Esta legislação regulamentava os negócios de família e vigorou no Brasil até o advento do Código Civil Brasileiro de 1916. (CASTRO, 1994, p. 79).

No Capítulo CXXXV do Livro 5º das Ordenações Filipinas, sob o “Título Livro 5Tit. 135: Quando os menores serão punidos por os delitos que fizerem” assim regulamentavam a situação do menor:

“TÍTULO CXXXV:

Quando os menores serão punidos por delictos, que fizerem, (...)E se for menor de dezesseis anos até vinte ficará em arbítrio dos Julgadores dar-lhe a pena total, ou diminui-lha. E em este caso olhará o Julgador o modo, com que o delicto foi commettido, e as circunstâncias delle, e a pessoa do menor; a se achar em tanta malícia, que lhe pareça que merece total penal, dar-lhe-há, posto que seja morte natural. E parecendo-lhe que não a merece, poder-lha-há diminuir, segundo a qualidade, ou simpleza, com que achar, que o delicto foi commettido. E quando o delinqüente for menor de dezessete annos cumpridos, polosque o delicto mereça morte natural, em nenhum caso lhe será dada, mas ficará em arbítrio do Julgador dar-lhe outra menor pena. E não sendo o delicto tal, em que caiba pena de morte natural, se guardará Direito Comum”.

Assim aqueles que não possuíam discernimento à imputabilidade havia a possibilidade de abrandar as penas aos adolescentes com idade entre dezessete e vinte e um anos. Diferentemente do Código Filipino, no Título CXXXV do Livro Quinto, onde as punições aos adolescentes “maior de dezessete anos, e até vinte, o indivíduo poderia ser punido com a pena de morte, ao arbítrio do julgador”. Não contando que o adolescente em conflito com a lei, com dezessete anos completos, ficava também a arbítrio do julgador à aplicação de uma pena menor.

Enquanto no Brasil a legislação vigorante era essa, confirmando a expressão de João Stuart Mill que serve de mote a esse trabalho, na Inglaterra se construía o embrião do Direito da Infância. Era editada a primeira normativa de combate ao trabalho infantil, conhecida como Carta dos Aprendizizes, de 1802, ato que limitava a jornada de trabalho à criança trabalhadora ao máximo de doze horas e proibia o trabalho noturno. (SARAIVA, 2002, p. 22).

No Brasil, de acordo com SARAIVA (2002, p. 26), nesse período o marco da luta pelos Direitos da Infância, confunde-se com a luta do movimento abolicionista, inclui-se, assim, a lei do Ventre Livre, Lei 2040, de 28.09.1871. Com a referida Lei, em 1871, iniciou-se a extinção da escravidão ao considerar livres as crianças nascidas de mulher escrava após a data de sua promulgação, mas com sentido

perverso, eis que prescrevia que “...ficavam sob o poder e autoridade dos senhores de suas mães, obrigados a criá-los e tratá-los até a idade de oito anos completos”.

Atingida essa idade os senhores teriam direito a uma indenização pecuniária, entregando as crianças negras aos cuidados do Estado, ou exerciam o direito de opção pela utilização dos serviços até os vinte e um anos completos como forma de compensação pelas despesas em sua criação, complementa Saraiva *apud* João Stuart Mill (2002, p. 26). Assim, a Lei do Ventre Livre criou duas categorias: a de escravo por tempo determinado, até 21 anos, e a do “abandonado para ser livre em instituições de acolhimento”.

No período do Brasil República, em 1889, foi promulgado o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890, e diferentemente da legislação anterior, segundo SARAIVA (2002, p. 28) evoluiu ao adotar o critério biopsicológico fundado na idéia de “discernimento” que ficava a cargo do Magistrado a avaliação do menor, sobre a sua “aptidão para distinguir o bem do mal”. Pela legislação penal de 1890 reconhecia-se a irresponsabilidade penal, ao menor com idade até nove anos, porém a imputabilidade plena permanecia como no Código do Império, fixada em quatorze anos.

Ao final do século XIX, por critério objetivo, a imputabilidade penal era alcançada aos quatorze anos, podendo retroagir aos nove anos, de acordo com o “discernimento” do infrator. Em cotejo com o início do século, quando a imputabilidade penal estava fixada aos sete anos, houve avanço (SARAIVA, 2002, p. 29).

Conta Saraiva (2002, p. 29) que no ano de 1896, houve um episódio conhecido como o Caso Marie Anne abrindo um precedente histórico de luta pelos direitos da infância nos Tribunais no mundo. No caso a menina Marie Anne, em Nove York, contava com nove anos e sofria intensos maus-tratos impostos pelos pais. Para o Direito Civil da época, não havia diferença entre uma criança e um animal, a situação foi levada aos Tribunais, registrando-se assim o primeiro processo judicial efetivo e a Associação que fez a defesa da criança foi a Sociedade Protetora dos Animais, sob o argumento que se aquela criança fosse um animal, teria a entidade legitimidade para agir, assim com mais razão, tratando-se de um ser humano. Dessa forma, a criança que no início do século XIX era tratada como “coisa”, passou a ser objeto da proteção do Estado. Estava assim nascendo o Direito de Menores.

Esse período, que vai do início do século XX até o seu final em meados da década de 80 caracterizou-se pela união do Poder Judiciário e a Assistência de então. A inspiração nesse período para a produção legislativa do Brasil como já descrito alhures, sobre a responsabilização penal juvenil vem dos Estados Unidos da América, o qual foi o primeiro país a criar uma Justiça Especializada para o menor infrator inspirado no Caso Marie Anne.

A partir daí iniciou-se a construção da Doutrina do Direito do Menor calcado no binômio carência/delinquência. No início do século XX dois fatos foram marcantes, o primeiro foi a realização do Congresso Internacional de Menores, em Paris, no ano de 1911 que assentou os princípios de novo direito, base para a Doutrina da Situação Irregular.

E o segundo episódio importante para os direitos da criança, no início do século XX, foi a Declaração de Gênova de Direitos da Criança adotada pela Liga das Nações, em 1924, considerado o primeiro documento reconhecendo os Direitos da Criança em âmbito internacional, passando a partir de então, a adoção pelas legislações de menores em todo o mundo, do caráter tutelar em vez da pena indiferenciado de outrora.

Nessa trilha, também o Brasil adotou os mesmos fundamentos tutelar no ordenamento jurídico pátrio entre 1921 e 1927. A Lei 4.242, de 5 de janeiro de 1921, abandonou o critério biopsicológico, vigente desde 1890 do Código Penal, considerando inimputável o menor que não tivesse quatorze anos completos, com a vinda do Decreto 22.213, de 14 de dezembro de 1922, que declarou que não serem criminosos os menores de quatorze anos de idade.

Finalmente, com o Decreto 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, estabelecia-se o Código de Menores, o conhecido Código Mello Mattos, em homenagem ao magistrado José Cândido Albuquerque Mello Mattos, pelo seu envolvimento em criar junto ao juizado um estabelecimento de assistência e proteção às crianças e adolescentes delinquentes e abandonadas, bem como, pela contribuição na organização do referido Código de Menores de 1927.

Dentre dos dispositivos previstos na legislação menorista, estavam a prerrogativa do Juiz de Menores referentes às crianças menores de dois anos abandonadas pelos pais, os menores expostos, os estabelecimentos de recolhimento e internação de menores, suspensão do Pátrio Poder e as ações

administradas aos menores abandonados, delinqüentes ou que estivesse a perigo de ser.

Desta forma, o Código de Menores modificou o entendimento sobre discernimento, culpabilidade e responsabilidade das crianças e adolescentes, assumindo a assistência sob o aspecto educacional e abandonando a postura de filantropia, exercida pela Santa Casa de Misericórdia, como também, a postura de repreensão demonstrada no Livro V das Ordenações Filipinas e a tímida demonstração de assistencialismo do Código Criminal do Império de 1830.

Porém, foi com o Código de Menores de 1927, que o termo Menor foi utilizado para designar aqueles que se encontrava em situações de carência material, moral ou infratoras. Com a Constituição Federal de 1934 veio a previsão sobre a proteção ao trabalho das crianças com idade inferior a 14 anos; proibindo o trabalho noturno aos adolescentes com idade inferior a 16 anos e ainda impondo a proibição para adolescentes com idade inferior a 18anos de trabalhar em indústrias insalubres. Previa também o amparo à maternidade e à infância.

Nesse contexto, verifica-se que foi no Estado Novo, no Governo do Presidente Getúlio Vargas, que houve a previsão constitucional de “assistência à infância e à juventude, na Carta de 1937 em seu artigo 127, garantido a este segmento as condições físicas e morais para o seu desenvolvimento. Dessa forma, o Estado Brasileiro se responsabilizava perante a Nação com a proteção da infância e juventude.

O Código Penal de 1940 determinou a responsabilidade penal aos 18 anos de idade, dessa maneira alterou o Código de Menores de 1927. Este Código tinha como fundamento a imaturidade do menor e sujeito a uma educação corretiva não mais, fazendo referências à delinqüentes e abandonados.

Em 1941, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) através do Decreto-Lei 3.733/41. Esse órgão funcionava igual a um “Sistema Penitenciário para a população menor de idade”, utilizando a forma educacional “correcional-repressiva que tinha como base o abrigo em internatos para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofício urbano” para os “carentes e abandonados”.

Este Serviço, o SAM, tinha como finalidade amparar os menores carentes, abandonados e infratores, centralizando a execução de uma política de atendimento,

com o objetivo de correção, repreensão e assistencial aplicadas aos infratores pelo Juiz, de acordo com o regulamentado pelo Código de Menores 1927.

Assim foi até a década de cinquenta, quando houve a iniciação de debates que visavam à reformulação da legislação da criança e adolescente. E estes ganharam força, posteriormente, com a aprovação pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959, da Declaração Universal dos Direitos da Criança e ratificada pelo Brasil. Este documento, segundo Saraiva (2002, p. 41) gerou "...o embrião de uma nova concepção jurídica de infância, que irá evoluir, no final da década de oitenta, no século XX, para a formulação da Doutrina da Proteção Integral".

Tais debates de reformulação foram interrompidos pela Ditadura Militar nos anos de 1960. E foi durante esse Regime Militar de 1964 que houve maior intensidade da Doutrina da Situação Irregular. Sendo sob a égide da Política Nacional de Segurança que surgiu o Código de Menores de 1979, consagrando a Teoria da Doutrina da Situação Irregular.

Em 1º de dezembro de 1964, pela Lei 4.513, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), para substituir o Serviço de Assistência a Menores (SAM), com autonomia para formular e implantar uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Tais orientações não se dirigiam ao conjunto da população infanto-juvenil brasileira, pois levou em conta apenas as crianças e os jovens considerados em situação irregular, que segundo Saraiva (2002, p. 43) "...incluíam aqueles menores em estado de necessidade em razão da manifesta incapacidade dos pais para mantê-los, colocando-os na condição de objeto potencial de intervenção do sistema de Justiça, os Juizados de Menores".

Nesse período e sob o pálio das diretrizes da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) foi promulgada em 10 de outubro de 1979 a Lei 6.697 – o Código de Menores, inspirado na ideologia da Doutrina da Situação Irregular, que entendia que os menores são objeto da norma quando se encontrarem em estado de patologia social, ou seja, quando não se ajustavam ao padrão estabelecido. E segundo Saraiva (2002, p. 44) "...70% da população infanto-juvenil brasileira estavam nesta condição, permitindo que mais tarde se afirmasse que quem estava em situação irregular era o Estado Brasileiro".

Assim sendo, estariam em situação irregular e inserida no Código de Menores de 1979, as crianças e adolescentes de até dezoito anos, que praticassem

atos infracionais e as que estivessem sobre a condição de maus-tratos familiar ou em estado de abandono pela sociedade, de acordo com o disposto no art. 1º e 2º da referida Lei.

Assim, de acordo com os estudos de Saraiva (2002, p. 47) durante "...a vigência do Código de Menores, a grande maioria da população infanto-juvenil recolhida às entidades de internação do sistema FEBEM no Brasil, na ordem de 80% era formada por crianças e adolescentes, "menores", que não eram autores de fatos definidos como crime na legislação penal brasileira".

A sociedade declarou a falência da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), ao reclamar a sua participação sobre a política pública voltada a infância e juventude e desta forma reconhecendo que os problemas não pertenciam exclusivamente do Estado, mas também à sociedade por ser gerados por ela e nela instalados.

Estavam assim sendo semeadas as primeiras sementes da Doutrina da Proteção Integral e que mais tarde viria a ser incorporada à legislação constitucional de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.2.2 A Doutrina da Proteção Integral

Neste item abordar-se-á a geração do embrião da Doutrina da Proteção Integral que começou a germinar no início do século, com a Declaração de Genebra de 1924. Naquela época, no Brasil, ainda adotava-se a teoria do Direito Penal do Menor. A Declaração de Genebra de 1924 já determinava a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial. A Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em Paris, no ano de 1948, reclamava o direito a cuidados e assistências especiais aos menores. A Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969, conhecida como "Pacto de San José da Costa Rica", dispunha que toda criança tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado.

As Nações Unidas, em 29.11.1985, publicou as Regras Mínimas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, conhecidas como Regras de Beijing (Res. 40/33 da Assembléia Geral). Em 1990, a Assembléia Geral da ONU, publicou as Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil, conhecida com

Diretrizes de Riad, bem como as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

Conclui-se então, que a origem mais próxima da Doutrina da Proteção Integral é a Convenção sobre o Direito da Criança, aprovada pela Assembléia-Geral da ONU em novembro de 1989. Tal convenção foi admitida como direito interno brasileiro através do Dec. Legislativo 28, em setembro de 1990, promulgado pelo Presidente da República em novembro de 1990 (Decreto 99.710). Estes documentos internacionais formaram o ambiente jurídico, social e político necessários para a construção de um novo direito relativo às crianças e adolescentes.

Verifica-se assim, que embora o Brasil somente abandone a fase de situação irregular da criança no final do século XX, o cenário internacional já se mostrava favorável à mudança desde o início do século, de acordo com os documentos internacionais como os diversos enunciados normativos dos documentos internacionais citados.

A partir da década de 1980, com a redemocratização do país, inicia-se um clima legislativo extremamente propício a mudanças. O Código Penal tem a sua parte geral alterada, através da Reforma Penal de 1984, inspirada na doutrina de Francisco de Assis Toledo, através da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984. No que concerne a responsabilidade penal juvenil, o art. 27 da nova parte geral do Código Penal trouxe apenas uma única alteração redacional: ao invés de menores "irresponsáveis", adota-se, coerentemente, a expressão "inimputáveis", sendo então a responsabilização de tais jovens aprimorada 6 anos mais tarde.

Vem o ano de 1988 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Carta Cidadã, a qual surge trazendo inúmeras proteções à vida, a saúde, à liberdade, à dignidade, à cultura, ao lazer, dentre outras prerrogativas. Portanto, seguindo nessa trilha verifica-se que a Carta da República de 1988 estabelece princípios e preceitos a serem trilhados objetivando a proteção da criança e adolescente.

Constata-se que por ocasião da redação e promulgação da Magna Carta de 1988 ocorreram intensas mobilizações sociais. Como título ilustrativo, observa-se que a campanha pela Constituinte iniciou nos anos 1970. Eram tempos sinalizando a abertura política com os movimentos populares, greves e anistia política e reorganização dos partidos políticos.

A luta pela elaboração de uma nova Constituição aspirava que ela se originasse de uma Assembléia Constituinte soberana, democrática e nacional. Assim não foi, uma vez que a Constituinte derivava do Congresso, que ainda contavam com congressistas oriundos das velhas oligarquias. Mas teve igualmente resultados positivos com a participação popular dos movimentos sociais que se traduziram no direito a ampla participação popular nas decisões, criação de canais de participação como os Conselhos Gestores e elaboração de previsões que abriram trilhas para a elaboração de legislações especiais, como é o caso do artigo 227, que originou o Estatuto da Criança e Adolescente.

Assim o art. 227, reza que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (CF/1988, art. 227).

É com inspiração no âmbito internacional e nos princípios maiores da Constituição Federal de 1988, que surge a Lei 8.069/90 – O Estatuto da Criança e do Adolescente - revogando o 2º Código de Menores e finalizando de uma vez por todas a Doutrina da Situação Irregular.

Inicia-se assim no Brasil a Doutrina da Proteção Integral que tem entre seus fundamentos a proteção biológica, psicológica e social e reconhecendo a indispensável importância do papel da família na sociedade. Repudia-se o uso da palavra "menor", trazendo o novo Estatuto expressões como criança, definida como o jovem até os 12 anos incompletos e, adolescente o jovem entre 12 anos completos e os 18 anos incompletos, reconhecendo as diferenças existentes em cada um destes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente tem como premissa básica que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, não devendo mais ser considerados como meras extensões de seus familiares, adquirindo direitos próprios, os quais podem se opor até mesmo aos de seus pais.

Aliado a proteção integral, o adolescente adquire a categoria de responsável pelos atos considerados infracionais que cometer, aplicando-se medidas sócio-educativas aos mesmos. À criança que cometer tais atos será aplicada apenas uma

medida protetiva, referida no estatuto. Cria-se uma responsabilização penal especial, atendendo os anseios da população vitimizada pela violência.

A infância e adolescência são reconhecidas como uma fase específica e especial da vida humana, sendo a criança e o adolescente, seres em desenvolvimento e de forma alguma aptos a se auto-determinarem, sendo dignos de uma proteção especial.

As disposições constantes no novo Estatuto apresentam-se perfeitamente coerentes com as idéias predominantes no cenário internacional, dentre as quais se destacam a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1980, e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Infância e da Juventude e para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade, em 1990.

Em 1993 e 1996 surgem, respectivamente, a Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Lei nº 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nas quais se fundamentam os principais instrumentos de efetividade do Estatuto da Criança e Adolescente: Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares e os Setoriais de Políticas Públicas.

É o que será demonstrado no próximo capítulo, que a criação dos Conselhos Gestores como controle social e poder de deliberação, embora não seja sua existência considerada como novidade como se verifica historicamente, mas representa uma grande novidade como cenário decisório no País. É uma idéia que vinha sendo gestada desde a década de 1970, onde a Sociedade Civil passou a se mobilizar mais e disputar a esfera política com o Estado, dando origem a novos tipos de instituições mais combativas e novas práticas sociais, se organizando na busca do controle sociais das políticas públicas, podendo ser citada as Pastorais da Igreja Católica e as Associações de Moradores.

CAPÍTULO II

3 O CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO DIREITO DE CIDADANIA E A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

Como afirmado anteriormente à participação efetiva da população no processo de elaboração de políticas sociais públicas e de tomada de decisão são consideradas uma inovação, oferecidas nos espaços setoriais institucionalizados de participação social, onde juntamente com o Poder Público as demandas são levantadas, analisadas e traduzidas em políticas públicas inclusivas e universais. É certo que a experiência de conselhos populares não é recente, pois a história com os conselhos da Comuna de Paris, conselhos de fábrica da Alemanha, Itália e Espanha, os *soviets* russos e os conselhos operários do século XVIII e XIX, sugerem a possibilidade de participação popular (RAICHELIS, 2000).

3.1 Antecedentes Históricos e o Debate sobre Controle Social como Direito de Cidadania

Nos anos de 1980 verifica-se a proliferação de organismos colegiados com representação externa ao Estado, mas o surgimento de organismos colegiados de deliberação se desenvolve nos anos de 1930, com a República Nova. Também durante o Regime Militar, nos anos de 1980, eles têm papel relevante como espaço de negociação. Mais tarde, houve a previsão deste modelo no Texto Constitucional de 1988, com a previsão em três áreas: da saúde, da assistência social e a da infância e juventude, o que significou uma importante conquista dentro da política social brasileira (GONZÁLES, 2000, p. 19).

A origem dos Conselhos tem como base os movimentos sociais, como conselhos populares ou estratégias de luta operária na fábrica, e as comissões de fábrica.

A experiência dos conselhos na sociedade brasileira não é nova. Além das referências às práticas operárias do início do século e às comissões de fábrica estimuladas pelas oposições sindicais nos anos 70-80, foi o crescimento dos movimentos sociais nesse mesmo período, e sua complexa relação com o Estado na luta contra o autoritarismo, que trouxe a temática dos conselhos populares e comunitários para a esfera da reprodução social (RAICHELIS, 1998 *apud* GOHN, 1990; WANDERLEY, 1991)

Essas questões foram levadas à Assembléia Constituinte e foram discutidas e inseridas como participação comunitária na Constituição Federal de 1988, institucionalizando assim, os Conselhos de Políticas Públicas.

O Controle Social da Gestão Pública nas diversas áreas, como: da Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, entre outros, tem como objetivo de se firmar como um espaço de co-gestão entre Estado e Sociedade. Entre si estes três segmentos caracterizam-se por sinalizarem uma forma inovadora de modelo de gestão pública para o exercício da cidadania ativa. Apesar de terem em comum uma história de dificuldades dentro da política social brasileira, o certo é que se revelaram em mudanças conquistadas na Carta da República de 1988. E as conquistas significaram uma estrutura assemelhada com processo decisório e de controle, pela participação popular e na descentralização e municipalização das ações.

E assim, foram criadas leis que regulamentaram os três segmentos, que foram a LOS - Lei Orgânica da Saúde, LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social e o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, que a partir delas e com suporte na Magna Carta de 1988, deram base para a criação dos Conselhos de Direitos nas três esferas governamentais.

O formato pelo qual se entende como Conselho dos Direitos, como a utilizada na gestão pública brasileira, não é nova na história. Os Conselhos são uma invenção tão antiga quanto à própria democracia participativa. Na modernidade, surgiram em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional. Neste sentido poderiam ser pensados como uma estratégia de colaboração entre diferentes atores sociais ou tidos como caminhos para as mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder dentro da sociedade (GOHN, 2001).

A década de 1980, precisamente os anos de 1984 a 1989, foi um período marcado pela mobilização e participação política no Brasil, por parte da população, destacando-se nesse período o movimento das Diretas Já, em 1984, a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988 e as eleições diretas de 1989. Este período foi marcado por muita expectativa do povo brasileiro, no sentido do desejo que este alimentava de mudança no panorama político do país. Mudanças para uma sociedade mais justa e mais democrática com uma participação efetiva nos rumos do País.

Na visão de Raichelis (2000), durante a década de 1980, a sociedade brasileira foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil que emergiu com a luta pela democratização do Estado e da sociedade. Esse período foi marcado por um movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública, como a organização de movimentos sociais em diferentes setores, o fortalecimento dos sindicatos, a visibilidade das demandas populares e a luta por direitos sociais.

Dessa forma, o processo de democratização política experimentada a partir das décadas de 1980 e 1990, como resultado da pressão de movimentos populares, abriu espaço para a criação de participação popular nas arenas públicas de decisão política, como exemplo, os diferentes Conselhos dos Direitos, nos três níveis de governo. A criação de Conselhos Gestores pode assim, ser compreendida como a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil, uma vez que significam e propiciam a entrada de temas políticos na vida de indivíduos ou grupos organizados que até então se encontravam às margens desta discussão.

Como foi dito alhures o formato de Conselho utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História. Na literatura encontramos pesquisadores que afirmam que os Conselhos não são algo moderno e tampouco tem inspiração brasileira, pois sua origem é tão antiga quanto à própria democracia participativa.

A discussão sobre o papel político dos Conselhos neste século pode ser dividida inicialmente em duas grandes vertentes: as teorias que apresentam os conselhos com alternativa ao governo representativo parlamentar, desenvolvidas por marxistas como Lênin, Rosa Luxemburgo, Antônio Gramsci e Anton Pannekoek e aquelas nas quais os conselhos são formas de intermediação do processo decisório, paralelamente ou de forma complementar às formas de governo representativo, parlamentarista ou presidencialista. Nessa vertente encontram-se as teorias desenvolvidas por autores de orientação pluralista, seja na vertente mais tradicional, seja nas teorias de desenvolvimento mais recente, como neocorporativistas, nos anos 80- e os autores que retomam o uso do conceito de sociedade civil, nos anos 90 (GONZÁLES, 2000, p. 105).

Observa-se historicamente, segundo o mesmo autor (2000, p. 106) que houve Conselhos que se tornaram famosos como foram os da Comuna de Paris, os Conselhos dos *soviets* russos, os Conselhos operários de Turim, da Alemanha nos anos 1920, Conselhos na antiga Iugoslávia, nos anos 1950, e os Conselhos atuais na democracia americana. Os conselhos operários e os populares, em geral,

rejeitavam a lógica do capitalismo assim, buscavam outras formas de poder, autônomos, descentralizados e auto-determinado.

Constata-se que os Conselhos como forma de gestão da coisa pública constitui-se em um instrumento de exercício da democracia e um tema para a gestão pública. Assim, no Brasil houve os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970/80 e os conselhos gestores institucionalizados como os existentes atualmente. (GOHN, 2001). Os conselhos populares dos anos 1980 tinham como núcleo a questão da participação popular e surgiram com o objetivo de oposição ao regime militar. A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições, que controlam a vida em sociedade. A participação se tomou então, um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos.

Nos anos 1990 surgiram os Conselhos Gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988. A Magna Carta adotou como princípio norteador a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via democracia participativa. Segundo Gonzáles (2000, p. 91), este tipo de democracia tem se desenvolvida como instituição fundamental os parlamentos ou congressos, como o Poder Legislativo e Executivo, onde seus integrantes são escolhidos por voto popular ou eleições indiretas no parlamento. Assim defende o mesmo autor que

A partir desta visão, o limite do papel dos conselhos dentro da democracia representativa seria o de contribuir na transmissão das reivindicações dos setores organizados ao governo, negociar possíveis decisões e fiscalizar a implementação das decisões (2000, p. 92).

Nesse mesmo rumo verifica-se que leis específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação, por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da Sociedade Civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional nas três esferas governamentais. Foram criados e existentes no país, Conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos, como a saúde, educação e cultura; os de interesses gerais da comunidade, como os do meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural; e os

de interesses de grupos e segmentos específicos, como crianças e adolescentes, idosos, mulheres, etc.

Contemporaneamente a participação e o controle social tornaram-se essenciais no atual modelo de gestão pública, uma vez que são indispensáveis na solidificação do acesso ao atendimento aos cidadãos aos seus direitos fundamentais, como previstos em lei. Assim, o exercício efetivo da participação popular adquire relevância no controle social sobre a coisa pública. Da mesma maneira, os Conselhos dos Direitos adquiriram importância fundamental, como espaço público, na gestão das políticas públicas. Nesse sentido, o Controle Social através dos Conselhos dos Direitos no Brasil é marcado em sua trajetória por um processo de luta da sociedade, de forma especial, a partir dos movimentos sociais.

Como foi visto no capítulo anterior até os anos de 1930 o Brasil possuía uma sociedade onde o Estado detinha o poder absoluto e governado pela elite dominante onde os menos favorecidos tinham pouca interferência nos assuntos de governo. Sendo a partir de então, nos anos que se seguiram, chamado de período populista, houve grandes movimentos da sociedade civil, dos sindicatos, dos camponeses, dos operários e dos movimentos estudantis, que através de pressões exigiam maior ação social por parte do Estado, mas foram suplantados pelos golpes de 1930 e, posteriormente pelo de 1964, que imobilizou os movimentos populares em razão de que ameaçavam as elites dominantes no país.

As articulações dos movimentos sociais, embora reprimidas pelo Governo Ditatorial de 1964, se constituíram em grande experiência que se aprofundou e amadureceu durante aquele período negro da História brasileira, e que aflorou com vigor no período da redemocratização do país no final dos anos de 1970 e durante os anos de 1980.

A década de 1980, mais precisamente nos anos de 1984 a 1989 foram cruciais para o Brasil, pois representou a participação e mobilização política pela população que desejava uma sociedade mais justa e democrática, com uma participação ativa nos destinos da Nação. Assim

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 de democracia-evidenciada pela transição dos governos militares para os governos civis. Por outro lado, efetivou-se um processo de grande recessão e contradições no campo econômico (COUTO, 2008, p. 139).

A população brasileira não estava satisfeita com a forma de participação de democracia representativa, apenas através do voto popular, desejava mais, desejava uma forma de participação mais ampla para o exercício da cidadania, exigia um modelo de gestão diferente do tecnocrático e centralizado desenvolvido pelos governos militares.

Com a transição da ditadura militar para a democracia ou a entrega do poder pelos militares aos civis foi mantida, através do acordo das elites, as velhas práticas do regime oligárquico das décadas anteriores a 1930, assume um presidente civil, Sarney defensor do regime militar, mas assim mesmo considerado um avanço em direção da democracia. E como afirmado por Couto (2008, p. 144); “Sendo assim, pode-se sintetizar que o governo Sarney ficou conhecido como de transição democrática, que teve como resultante a Constituição de 1988...”.

Desse modo o país teve na década de 1980 um novo patamar na relação entre Estado e sociedade, marcada pela transição dos governos militares à constituição da democracia. Houve uma mobilização popular forte na Assembléia Nacional Constituinte nesse sentido, havendo reclamos em defesa de uma maior ampliação dos canais de participação e controle social pela sociedade brasileira. A reivindicação foi atendida pelos constituintes com a previsão do controle social como forma de cidadania, em cinco direções: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas, como previsto no artigo. (COUTO, 2008. p. 141).

Por essa razão a expectativa da democratização e maior abertura dos canais de participação, no que se refere à participação popular foi lenta e difícil, com a quebra de muitos paradigmas onde a História dá conta de organismos colegiados com participação de representação de forma externa ao Estado, como instrumento direto de Controle Social e tendo premissa a justiça social. Isto se traduz a dois pressupostos básicos o desenvolvimento da cidadania e a construção de um espaço democrático.

Nesse sentido, os Conselhos dos Direitos podem ser entendidos como uma conquista da sociedade civil que tem por fim a fiscalização das políticas públicas, visando à indicação de trilhas, idéias e promoção de participação efetiva da comunidade nas decisões públicas. Mas, por outro lado, apesar de se constituírem em uma das mais importantes inovações institucionais na política brasileira, a

profusão dos Conselhos dos Direitos no Brasil, não garante em si um aprimoramento da democracia brasileira.

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2003).

Os Conselhos dos Direitos representam espaços de decisão e de efetiva atuação da representação popular da coletividade, desempenhando um papel inovador, dentro da democracia brasileira na medida em que conseguem, através do processo de representação e participação da população, interferir diretamente nas decisões políticas. Entretanto existem alguns limites neste sentido. Muitos conselhos são formados estritamente somente como exigência legal para a obtenção de recursos públicos, não expressando uma real movimentação da sociedade como participação.

Esse ponto é crítico, tendo em vista que os Conselhos devem ser compreendidos como uma instância de poder aliado à prática de participação da Sociedade, e isto por si só induz a uma desigualdade como esfera de poder. Considerando que os Conselhos são espaços de participação direta, sem qualquer interferência no processo decisório, ousa-se afirmar que a participação se realiza na forma da democracia representativa.

3.2 Conselhos dos Direitos, Participação Popular e Descentralização Política

A Sociedade Civil movimentou a Assembléia Nacional Constituinte, na visão de Cunha & Cunha (2002, p.15), enfrentando o tema das decisões políticas e disto resultando dois princípios que fundamentaram o processo de descentralização: a democratização e a participação.

Nesse sentido ainda as mesmas autoras (2002, p.15) a Carta da República de 1988 deu nova formato à organização do sistema federativo brasileiro que ao redefinir o papel do Governo Federal, deu-lhe competência para coordenar as

políticas públicas sociais, enquanto que aos municípios, reconheceu-os como entes federados autônomos e, assim, executores dessas políticas.

Nessa trilha nos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o ponto de vista da cidadania, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. Cidadania como ensina Ferreira (*apud* DALLARI, 1993, p.20), buscando expressar a igualdade dos homens em termos de sua vinculação jurídica a um determinado Estado; portanto, este com o poder de definir os condicionantes do exercício da cidadania.

O cidadão constitui uma criação do Estado que vai moldá-lo aos seus interesses e considerá-lo como iguais entre todos. Assim na reconstrução da democracia brasileira o Estado teve atender uma série de exigências de diferentes grupos sociais, como os negros, indígenas, crianças e adolescentes, homossexuais, idosos, e outros.

Nesse sentido para a efetivação e execução das políticas públicas tem-se o instrumento do Controle Social no processo de gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela Sociedade Civil, na garantia dos Direitos Sociais fundamentais e dos princípios democráticos balizados na Carta Constitucional de 1988.

Assim surgiu o instrumental chamado de Conselhos dos Direitos caracterizado como participação da Sociedade na elaboração e execução das políticas sociais, como forma de Controle Social, na direção de uma nova sociedade mais justa e igualitária na direção da redução de desigualdades sociais. Nessa mesma linha, afirma-se que os Conselhos caracterizam-se como instrumentais importantes porque são originários de lutas da população, apesar de terem sido efetivados na esfera pública por força de lei e vinculados ao Poder Executivo.

A participação vista como representação, criadas por lei passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de toda formulação e implantação de uma política pública, no sentido de que as políticas públicas são importantes nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. Essa intervenção tem como organização estrutura mista, composta por representantes do Poder Público e por representantes da Sociedade Civil.

No que concerne a descentralização deve ser entendida como a distribuição de poder e redistribuição dos espaços de exercício de poder e os meios para seu exercício, estando, portanto, relacionada à ampliação da democracia e da participação, o que por vezes se torna dificultosa em virtude de haver gestores autoritários e centralizadores que não promovem abertura à efetiva participação e diálogo com a sociedade.

Esse entendimento do que representa a descentralização, nos espaços de participação da Sociedade Civil na administração pública destacam-se os Municípios como unidades federativas autônomas, descentralizadas e local de diálogo, entre a população e o governo, no âmbito das políticas públicas.

Essa participação é enfatizada pelo Controle Social pressupondo a participação da Sociedade na elaboração e fiscalização das políticas públicas sociais. Os Conselhos representam, assim, o controle da Sociedade sobre as ações do Estado. Constituindo-se, portanto, numa nova forma de democracia, participativa, deliberativa e fiscalizatória, complementando assim, a democracia representativa existente no Estado Brasileiro.

Dessa forma, foram estabelecidos pelo artigo 14 da Carta Constitucional, os instrumentos de democracia direta: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, e ao lado destes foram criados outros mecanismos de participação popular na tomada de decisões políticas, como os Conselhos de Gestão, caracterizados, na sua essência, como espaços democráticos representativos como resultado dos movimentos organizados da sociedade civil, são os Conselhos de Gestão setorial das políticas sociais.

Os *conselhos* são espaços paritários em que a sociedade civil (50%) e os prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos discutem, elaboram e fiscalizam as políticas sociais das diversas áreas: saúde, educação, assistência social, criança e adolescência, idoso, entre outras. São baseados na participação social, que tem sua base na universalização dos direitos, pautadas por uma nova compreensão do caráter do papel do Estado (CARVALHO, 2005) A sua novidade é a idéia do controle exercido pela sociedade através da presença e da ação organizada de diversos segmentos. Os Conselhos devem ser visualizados como lócus do fazer político, como espaços contraditórios, orientados pela democracia participativa, tendo no horizonte a construção da democracia de massas. Os Conselhos nos três níveis: nacional, estadual e municipais foram criados no início da década de 1990, aos as Leis Orgânicas das diversas políticas sociais. (BRAVO, 2009, p. 396)

Destaca-se dentre os espaços de participação, os Conselhos Gestores reconhecendo-os como modelo inovador, capaz de gerar uma nova cultura democrática e nova relação entre o Poder Público e a Sociedade, por meio de aumento da participação da população em processos que envolvem decisão e partilha do poder governamental local, enfocando a importância dos seus aspectos jurídicos e formais.

Representam espaços de partilha de poder envolvendo Estado e Sociedade Civil onde esta influencia temáticas específicas ligadas às políticas públicas através da discussão, planejamento e execução das mesmas, de fazer o controle social das ações de governo. Estes espaços podem se classificar como consultivos e deliberativos tendo na sua composição uma distribuição paritária de poder, entre a Sociedade e o Poder Público, e democratizante em razão de incorporarem novos agentes na esfera do poder.

A criação dos Conselhos foi decorrente da norma constitucional e da descentralização política nela prevista representando assim, um marco nas relações entre Estado e Sociedade Civil.

3.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente e os Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente

Da mesma forma, a Política Nacional de Proteção aos direitos da Criança e do Adolescente prevista na Lei n.º 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, elenca uma série de direitos destinados a este segmento. Assim tem-se a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, que deve ser realizada através de um Conjunto de Ações Governamentais e não Governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Carta da República de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 são os documentos legais, que considera as Crianças e os Adolescentes como sujeitos de direitos, como determinado no capítulo VII do Texto constitucional

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. ([Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010](#)).

O Estatuto da Criança e do Adolescente considera Crianças e Adolescentes como pessoas em condições peculiares desenvolvimento. E como ensina Arantes

...um dos méritos do Estatuto da Criança e do Adolescente é ser preciso: não deixa dúvidas quanto ao que seja tanto os direitos das crianças e dos adolescentes quanto aos deveres da família, Estado e sociedade no cumprimento destes direitos, apontando, também, as medidas cabíveis no caso de risco, violação ou descumprimento dos mesmos (1992, p. 278).

Quanto aos direitos dos infanto-juvenis há a saúde em que a Criança e o Adolescente são protegidos desde a gestação, de acordo com o artigo 8º do Estatuto, quando é assegurado à gestante, através do Sistema Único de Saúde (SUS), o atendimento pré e perinatal. Neste caso cabe ao Poder Público, as instituições e aos empregadores propiciar condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães que cumprem pena em regime fechado (art. 9º do ECA).

Da mesma forma a Criança e ao Adolescente é assegurado atendimento médico, através do SUS. Sendo obrigatório ao Poder Público, o fornecimento gratuito de medicamentos, próteses e outros recursos relativos a tratamento, habilitação e reabilitação. E quando internado em qualquer estabelecimento de saúde, terão direitos a acompanhamento em tempo integral, de um dos pais ou responsável, pelo tempo determinado pelo profissional de saúde responsável pelo atendimento (art. 11 e 12 do ECA).

E é direito da Criança e do Adolescente serem criados no seio da família e, excepcionalmente, em família substituta. Da mesma forma não poderá haver discriminação entre os filhos biológicos, havidos ou não do casamento, ou por adoção, pois terão os mesmos direitos e qualificações. No que se refere ao pátrio poder, o seu exercício deverá ser em igualdade de condições, pelo pai e pela mãe. Os filhos havidos ou não fora do casamento poderão ser reconhecidos pelos pais, conjunta ou separadamente (art. 19, 20, 21 do ECA).

Quanto à educação, os pais ou responsáveis têm obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino e ao Estado compete assegurar ensino fundamental, obrigatório e gratuito, e progressiva obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio. E o trabalho somente é permitido aos adolescentes de 16 anos, na condição de aprendiz. Aos portadores de deficiência é obrigatório o atendimento

educacional especializado. E às crianças de zero a seis anos de idade o direito de atendimento em creche e pré-escola. (art. 53, 54, 55 a 69 do ECA).

No que se refere às entidades de atendimento à Criança e Adolescente, o dirigente da entidade é equiparado ao guardião para todos os efeitos de direito. Sendo as entidades de atendimento, governamentais e não governamentais, são fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares art. 86 a 95 do ECA).

Quanto às medidas de proteção afirma-se que sempre que os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados, por ação ou omissão da Sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão de sua conduta, medidas de proteção poderão ser aplicadas. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, com preferência às que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Os menores de 18 anos são penalmente inimputáveis (art. 98 a 102 do ECA)..

No ato infracional praticado por adolescente é garantido, como Direito Fundamental, a privação da liberdade somente em flagrante do ato ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente. Assim a apreensão de qualquer adolescente e o local onde se encontra recolhido, deverá ser imediatamente comunicado à autoridade judiciária competente e à família do apreendido ou, à pessoa por ele indicado. Sendo a internação, antes da sentença, somente poderá ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias (art. 103 a 109 do ECA).

No que se refere às Garantias Processuais afirma-se que nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal. São também assegurados aos adolescentes, conhecimentos do ato infracional cometido; igualdade na relação processual; defesa técnica por advogado; assistência judiciária gratuita e integral, na forma da Lei; direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento (art. 110 a 111 do ECA).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, como texto infraconstitucional consoante com as conquistas da Carta Magna, rompeu definitivamente com a Doutrina da Situação Irregular vigente no Código de Menores, a Lei n. 6.697/79, ao estabelecer como diretriz a Doutrina de Proteção Integral, como prevista da Carta Magna de 1988 e documentos internacionais. Assim, de acordo com CURY (1992, p. 12) foi nesse sentido que os dispositivos constitucionais abarcaram a questão da

criança como prioridade absoluta considerando, a sua proteção, como dever da família, da sociedade e do Estado.

Ao materializar a Doutrina da Proteção Integral, o Estatuto da Criança e Adolescente criou um Sistema de Garantia de Direitos objetivando dar as garantias legais às Crianças e Adolescentes para que tenham direito ao pleno desenvolvimento físico, psicológico e social, cujo fundamento legal encontrou eco nos artigos 204 e 227 da Carta da República de 1988. Nessa trilha estabelece o artigo 204 às diretrizes às ações governamentais na área da assistência social, como a descentralização política administrativa, e participação popular na formulação das políticas públicas e no controle social das ações destas políticas. E o artigo 227 atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de promover e garantir os direitos humanos fundamentais aos infanto-juvenis.

Portanto verifica-se desse modo, que toda a ação governamental de atendimento aos direitos da Criança e do Adolescente deverá levar em consideração a diretriz da participação popular, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Assim, estabelece o direito à participação popular nas políticas públicas destinadas a Crianças e Adolescentes.

As funções prioritárias do Conselho dos Direitos são a elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos de Crianças e Adolescentes e o controle na execução dessas políticas.

No que diz respeito à elaboração de políticas no campo do Orçamento Público, ressalta-se que é função do Conselho dos Direitos acompanhar e emitir opiniões no momento da elaboração das leis orçamentárias, devendo garantir recursos suficientes para secretarias ou ministérios que cuidam de políticas direcionadas a Crianças e Adolescentes, fazendo-se aplicar o princípio constitucional da prioridade absoluta constante no artigo 227 da Constituição e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Percebe-se pelo exposto que tanto a Constituição da República quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente cuidaram de estabelecer normas e diretrizes para a fiel garantia dos direitos de Crianças e Adolescentes, com absoluta prioridade, criando para isso mecanismos de controle social, como o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO III

4 SÃO BORJA E O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

São Borja nasceu a partir do desmembramento do município de Rio Pardo em 12/12/1887, através da Lei n. 1.614. A Comarca foi criada através da lei 1.020, de 11/03/1833 desmembrado de Rio Pardo. É o núcleo habitacional mais antigo do território rio-grandense do sul. Os primitivos habitantes deste território foram os indígenas, que deixaram um legado na cultura e na formação étnica. Até a derrocada em 1756, os Jesuítas incrementaram a pecuária extensiva, o artesanato, o cultivo da terra e deixaram o primeiro plano diretor do município.

São Borja é uma localidade situada no centro dos principais eixos comerciais do continente. É o primeiro dos Sete Povos das Missões e Terra dos Presidentes, portanto é uma das cidades mais importantes da histórica política brasileira (Fonte História-Prefeitura de São Borja).

No ano de 1990, pela Lei Municipal n.1856 foi criado o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA São Borja que em conformidade com a referida legislação é um órgão com competência deliberativa, de caráter obrigatório e composição plural no âmbito do Município de São Borja.

4.1 Estrutura, Registro e Funcionamento das Atividades do COMDICA na Gestão 2009/2010

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA São Borja ao ser criado nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, e de acordo com a legislação, Lei Municipal n. 1856 de 14 de novembro de 1990, bem como seu Regimento Interno, prevê que seus representantes, membros titulares ou suplentes, terão direito a voto. A referida Lei preceitua que o COMDICA terá a representação dos seguintes órgãos: Do Poder Executivo Municipal; Da Câmara Municipal de Vereadores, Do Poder Judiciário; Do Ministério Público; Do Magistério Público Municipal e Estadual; Classe Médica; Clube de Serviços; Lojas Maçônicas; Entidades Religiosas; APAE Local; Entidades

de Atendimento na área da criança e do adolescente; Associações Comunitárias e Clubes de Mães.

A Composição do COMDICA, de acordo com o Decreto n. 12.295, de 16 de novembro de 2009, de nomeação é formado por dezesseis (16) membros sendo que é formado por oito (08) representantes governamentais e oito (08) não-governamentais e a cada representante titular corresponde um suplente e os representantes são:

I - Os Representantes do Poder Executivo:

Da Secretaria Municipal de Educação e Cultura-SMEC; Da Secretaria Municipal da Saúde-SMS; Da Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Cidadania-SMTASC; Da Secretaria Municipal de Relações Institucionais-SMRI; do Poder Executivo de Planejamento, Orçamento e Projetos – SMPOP; Da Secretaria Municipal de Administração e Fazenda – SMAF; Da Secretaria Municipal de Turismo, Esporte, Eventos e Juventude – SMTEEJ; Da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMAM.

Neste ponto se faz necessário uma observação no que se refere a distribuição dos representantes do Poder Público no Conselho, sendo que a análise é no sentido de equilíbrio na representação para que haja maior diversidade na representação.

II – Os Representantes da Sociedade Civil Organizada:

Do Lyons Club de São Borja; Da OAB – Subseção de São Borja; Da União Samborjense das Associações de Moradores – USAM; Dos Psicólogos; Do Centro de Formação Teresa Verzeri; Da Pastoral da Criança de São Borja; Da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE; Do Centro de Atendimento a Criança e ao Adolescente – CEDEDICA.

Quanto à distribuição dos representantes da Sociedade Civil poderia haver maior representatividade e melhor diversidade na representação das entidades, como indica Gohn (2002, p. 24), questões consideradas relevantes no debate sobre criação e implementação dos conselhos gestores: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais e a paridade quantitativa entre membros do governo e da sociedade civil.

A Estrutura e Funcionamento do Conselho estão previstos no Capítulo IV da Lei de criação do COMDICA. A Estrutura está inserida na seção I, no artigo 5º, e

compreende o Plenário, a Diretoria e as Comissões. Na subseção I está previsto que o Plenário é o órgão deliberativo do Conselho constituído pelos seus membros. E quanto ao funcionamento, é realizado através de convocação de no mínimo, 1/3 de seus membros. Na subseção II prevê que a Diretoria do Conselho contará com um (01) Presidente, um (01) Vice-Presidente, um (1) Secretário e um (01) Tesoureiro, todos eleitos, por voto direto e secreto, por seus membros. Está previsto também, que bienalmente e no mês de julho, terá eleição da Mesa Diretora, através da maioria de votos secreto. O mandato será por três (03) anos com direito à reeleição. E os membros da Mesa Diretora não poderão ser substituídos pelos seus suplentes do Conselho. Na vacância de qualquer dos cargos da Diretoria será realizada eleição para substituição e pelo período que faltar para o término do mandato. Na seção III, há a previsão das Comissões em que se constituem em órgãos técnicos destinados a assessorar a Diretoria nas atividades específicas do COMDICA.

Nesse ponto e conforme a Resolução 105 do CONANDA, a responsabilidade do Poder Executivo consiste em fornecer espaço físico e condições básicas para atuação dos Conselhos, para que eles sejam visíveis, estáveis e reconhecidos pela comunidade.

O registro das ações do COMDICA é realizado através de Atas das Assembléias Ordinárias, Extraordinárias, Reuniões de Mesas Diretoras e outras Reuniões eventuais. O COMDICA tem catalogados em seus arquivos treze (13) Atas no ano de 2008; vinte e uma (21) no ano de 2009; e catorze (14) Atas no ano de 2010. As Atas das Assembléias são importantes demonstrativos da forma como o Conselho conduz seus debates, no entanto, as Atas do COMDICA de São Borja se revelaram pouco informativas, não reproduzindo com clareza os fatos ocorridos durante as Assembléias e, portanto, é um registro bastante precário que dificulta a reconstrução histórica do Conselho.

As Atas registram inúmeras faltas dos representantes, inclusive a 1ª Reunião Ordinária do ano de 2009, marcada para o dia 23 de janeiro, não aconteceu por falta de quórum, sendo a próxima marcada somente para o dia 30 de março de 2009. E pela numeração das Atas esta também não aconteceu, eis que a Ata n. 02/2009, registra a ocorrência da Reunião somente na data de 17 de julho de 2009.

Aos 06 dias de agosto de 2009 houve uma Reunião Extraordinária para a votação da nova diretoria do Conselho. Nessa Reunião foi eleita a atual diretoria do Conselho e cobrada a presença dos representantes bem como, sejam elas

realizadas de 15 em 15 dias. O que se observou da análise das Atas das reuniões, sob a coordenação da nova diretoria, que ocorreram reuniões até o mês de março de 2010, com reuniões de 15 em 15 dias. Notou-se que no mês de abril/2010, não houve reunião, somente acontecendo em 25 de maio de 2010 e após, dia 28 de junho de 2010 para a posse dos Conselheiros do COMDICA. A próxima reunião ocorreu no dia 30 de junho de 2010, onde houve muitas faltas dos Conselheiros. As demais reuniões ocorreram até o mês de setembro de 2010, normalmente com a frequência estabelecida de 15 em 15 dias. A partir desse mês de setembro/2010 até o mês de dezembro de 2010 ocorreu uma reunião ao mês. Assim, ocorreram 36 reuniões no período pesquisado, de Janeiro de 2009 a dezembro de 2010.

O que chamou a atenção da pesquisadora são as ausências às reuniões, dos representantes no Conselho, ou é falta de interesse ou dificuldades de se liberarem das suas funções diárias de trabalho. E isso conduz a um melhor gerenciamento nessa questão no COMDICA porque este tem como diretriz executar uma política estruturada, no sentido de ampliação da participação que deve ser direta e transparente. E o papel desempenhado pelos Conselheiros nesse espaço exige que sejam pontuais e assíduos no cumprimento de suas obrigações.

Deve haver alternância na Presidência entre os representantes da Sociedade Civil e o Poder Público, conforme orientação do CONANDA, em razão da maior distribuição de igualdades de força e de tornar mais efetiva a garantia do espírito paritário. Apesar de que está previsto na legislação do COMDICA, mandato de 03 anos e reeleição dos Conselheiros, esse órgão está estruturado como autônomo e formado por um conjunto de conselheiros, composto de um colegiado de representantes de diversas instituições.

Verificou-se também, na análise das Atas e nos demais documentos arquivados, que o COMDICA deve dar mais ênfase na formulação de políticas no atendimento dos infante-juvenis e monitoramento nos procedimentos de atendimento, uma vez que essa temática é pouco discutida naquele órgão. Quanto ao controle das operações do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, observou-se nas Atas, a de n. 10 e 20/21/2009 (no anexo), a liberação de numerário às entidades pelo COMDICA, mas deve haver maior compromisso na apresentação das prestações de contas pelas Instituições do numerário recebido.

Pela análise das Atas do COMDICA São Borja, como a da Ata de n.04/09 e 08/2010 (no anexo), verifica-se que os temas discutidos, giram sempre nos mesmos

e com frequência nos assuntos burocráticos, nas correspondências recebidas, na participação em eventos, etc. Houve também em algumas reuniões a análise de projetos, para aprovação, direcionada à captação de recurso pelas entidades cadastradas; avaliação de solicitação de registros de programas a serem desenvolvidos pelas Secretárias Municipais; discussão sobre a eleição do Conselho Tutelar; análise de prestação de contas das entidades, no geral são estes assuntos mais abordados nas reuniões. Os temas de política de atendimento e de garantia de direitos das Crianças e dos Adolescentes têm pouca expressão nas pautas dos Conselhos.

Nesse contexto verificou-se, pela observação direta da pesquisadora no local, que o cumprimento da Doutrina de Proteção Integral, como garantia de que o Poder Público local priorize os direitos da Criança e do Adolescente, concretizando-se em boas condições de atuação e na infra-estrutura de trabalho, incluindo espaço físico e disponibilidade de equipamentos básicos para gestão e comunicação, composição com pessoas capacitadas e dedicadas no desempenho dos Conselhos, mostrou-se satisfatório.

Nessa mesma trilha o COMDICA São Borja para atingir o que prevê a Doutrina de Proteção Integral deve conhecer a situação das Crianças e Adolescentes na realidade local, apontando as necessidades e as mudanças dessa realidade, no sentido de propor políticas que garantam os direitos básicos dos infanto-juvenis. Esse procedimento é realizado através de diagnóstico, monitoramento e elaboração de um banco de dados sobre a realidade das Crianças e dos Adolescentes no Município objetivando propor programas, priorizações e oferecer soluções concretas, com a finalidade de definir diretrizes de atuação, monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia das políticas desenvolvidas pelo Poder Público Municipal.

Portanto, sem um necessário diagnóstico do Conselho dos Direitos, retratando a real situação das Crianças e Adolescentes no Município, a efetividade da Proteção Integral fica comprometida e fragilizada, bem como deverá haver também compromisso da administração pública com as ações desenvolvidas pelo COMDICA São Borja, caso contrário a atuação deste Conselho será estéril, não correspondendo ao que exige o Estatuto da Criança e do Adolescente, e por fim não haverá um atendimento das políticas de proteção integral.

Nesse contexto foi direcionada a pesquisa para compor o referencial teórico sobre o Conselho, no estudo da sua organização e funcionamento. Assim, nesse sentido foi observado que para funcionar bem e cumprir com seu papel, de formulador e controlador da política de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente no Município, é necessário a existência de instrumentos de gestão que se constituem no diagnóstico social, no plano de ação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas sociais voltadas aos infanto-juvenis.

No que se refere à divulgação e mecanismos dos direitos dos infantes constitui-se, não só uma função do COMDICA São Borja, mas uma forma de dar visibilidade a este órgão. Para tanto se faz necessária fazer campanhas na comunidade local, para que a Sociedade tenha conhecimento, das atividades e das políticas de atenção aos infanto-juvenis desenvolvidas por aquele órgão deliberativo.

A importância dos Conselhos dos Direitos, no entendimento de favorecimento à democratização da gestão das políticas públicas e a sua eficiência como espaço de Controle Social efetivo e democrático, de acordo com a Resolução 105 do CONANDA, está no entendimento de que para o funcionamento do Conselho dos Direitos, devem ser observados certos aspectos como os tipos de entidades representadas no Conselho, os representantes do Governo como indicação diretamente do Executivo, enquanto os Conselheiros da Sociedade Civil devem ser submetidos a um processo de escolha, sendo seu mandato pertencente à entidade e não ao representante.

No arcabouço jurídico institucional de criação do COMDICA São Borja, considera este órgão como deliberativo e controlador das ações, no atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito do Município de São Borja. Nesse sentido não se pode esquecer que os Conselhos são responsáveis pela formulação e monitoramento de políticas de defesa dos direitos da Criança e do Adolescente. Assim o COMDICA São Borja deve se estruturar para traçar um plano de ação, com propostas claras e planejamentos da sua atuação. Este plano de ação deve ter como base os dados obtidos de um diagnóstico bem feito.

O diagnóstico a ser realizado pelo COMDICA é a elaboração de um estudo detalhado, da situação dos infanto-juvenis no Município, que servirá para orientar as decisões dos referido órgão. Este documento produzido indicará as principais áreas sensíveis e vulneráveis objetivando o atendimento, bem como os problemas que

atingem a população infanto-juvenil, além de dar suporte para a avaliação das ações a serem desenvolvidas no Município.

Assim verifica-se que o diagnóstico, a avaliação e o monitoramento das ações são partes fundamentais da boa gestão dos Conselhos porque através desses instrumentos, será conhecida a real situação local da Criança e do Adolescente determinando assim, as áreas de atendimento que o Conselho deve priorizar. Pela análise de documentos advindo desse órgão conclui-se que embora a gestão de 2009/2010 esteja comprometida com o funcionamento do Conselho, ainda há muito por fazer.

E pelo que foi analisado, o funcionamento do COMDICA pode ser considerado precário, uma vez que ele não dispõe de uma estrutura física adequada para suas atividades, além de utilizar uma pequena sala disponibilizada pela Prefeitura em seu próprio prédio, e ainda ter que dividi-la com os demais Conselhos do Município. Além do espaço físico bem reduzido em seu tamanho, conta apenas com uma estagiária, que ainda tem que se desdobrar para atendimento de todos os demais Conselhos existentes no Município.

No que se refere à localização do Conselho, considerando à facilidade de acesso dos Conselheiros e demais interessados, é relativamente acessível porque está localizada no térreo, com entrada paralela ao Prédio da Prefeitura Municipal de São Borja, com as dimensões do espaço físico e sua organização precária e frágil, para a dinâmica do bom funcionamento das reuniões e encontros de seus integrantes. No que se refere à privacidade para as atividades pode ser considerada boa assim como sua conservação.

A documentação do COMDICA São Borja encontra-se arquivada em um armário de forma desorganizada e dividindo o espaço também com os outros Conselhos. Neste aspecto é necessário ter uma atenção maior, uma vez que a guarda dos documentos é fundamental para a existência dos Conselhos, pois contam a sua história, os seus aspectos legais e, portanto, não se admite a falta de cuidado com os registros de sua atividade. Tanto é verdade, que o descuido no arquivamento dos seus registros, tomando-se como exemplo as Atas, somente existem desde o ano de 2008, porque as anteriores encontram-se perdidas, de acordo com o registrado na Ata de n. 1/2008 e confirmado pela direção do COMDICA São Borja.

Nesse ponto o Poder Público Municipal tem que fazer um esforço maior no fornecimento de melhoria das instalações para um melhor funcionamento do COMDICA, em respeito às disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa legislação confere aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente um caráter obrigatório e um papel estratégico na formulação e controle da política de proteção e atendimento aos direitos da infância e da juventude.

A Lei Orçamentária do Município de São Borja disponibiliza para o ano de 2011, dotação orçamentária, conforme conferido no Site Oficial da Prefeitura de São Borja, previsão para a Sala dos Conselhos, Manutenção do COMDICA e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a previsão dos gastos.

Portanto, além da previsão de numerários para a manutenção da Sala dos Conselhos conta o COMDICA São Borja, com uma dotação orçamentária própria que está aquém da necessária. Da mesma forma nada indica que o Executivo Municipal leve a apreciação do Conselho prioridades referentes à Criança e ao Adolescente. Somadas estas questões verifica-se que não há uma valorização desta instituição na medida de sua relevância política, órgão decisório essencial de Controle Social e com capacidade para influenciar as decisões governamentais, no âmbito das políticas públicas.

O diagnóstico construído a partir do estudo do COMDICA-São Borja, da análise de sua documentação, das visitas realizadas naquele espaço e nas observações diretas e com as leituras à literatura visitada e revisitada, a presente pesquisa tem condições de apontar para uma série de desafios para o aperfeiçoamento desse espaço público.

O primeiro diz respeito à própria compreensão do papel destes órgãos e ao estabelecimento de limites entre estes espaços públicos e o Poder Público. As incertezas sobre as finalidades, competências e poder dos Conselhos contribuem para que os integrantes destes espaços públicos desenvolvam inseguranças tornando-os fragilizados para a discussão e execução das atividades. Com isto em vista, é preciso que se estabeleça um consenso mínimo acerca das finalidades dos Conselhos, respeitando-se a centralidade do Poder Público no processo de formulação e execução das políticas públicas. Só assim será possível qualificar o debate sobre participação política e avançar no aprimoramento do sistema representativo. A visão de Anhucci & Suguihiro em relação a este ponto merece ser reproduzida:

O CMDCA deve contribuir com a efetivação de uma gestão pública democrática a partir de inserção dos sujeitos sociais dos diferentes segmentos da sociedade civil no espaço público de decisão. A luta pela democratização da coisa pública se dá por meio de um processo de participação política. Isso garante o controle e a fiscalização da sociedade civil sobre a gestão da política pública voltada à população infanto-juvenil (2010, p. 49).

O segundo fato apontado por este trabalho e que está ligado direto à delimitação de papéis entre os Conselhos e o Poder Público, ou seja, este órgão não deve perder o objetivo de sua atuação. Devendo evitar entrar no mérito das questões de governo e se envolver nos aspectos cotidianos da gestão pública. Este é um problema que a literatura considera como um risco para o bom funcionamento desse espaço, em razão de se houver qualquer tipo de envolvimento nas ações administrativas públicas, não há como o Conselho adotar uma posição crítica e possível de construir demandas políticas amplas. Como órgãos mistos entre Poder Público e Sociedade Civil, os Conselhos devem buscar sempre a inserção de novos temas e novas demandas políticas na agenda pública, evitando entrar em questões administrativas que não lhe compete.

Um terceiro fato a levar em consideração é o processo de seleção dos integrantes do Conselho que deveria ser mais democrático e plural a escolha. Há que se problematizar, porém, como os candidatos ao posto de Conselheiro seriam escolhidos e em que medida a importância de determinadas organizações civis interfeririam em favor de alguns candidatos. Uma sugestão passível de estudo seria a possibilidade da seleção dos Conselheiros ocorrerem através de eleições diretas e não por indicação das entidades e do Poder Público.

Seguindo nesse sentido foi verificado que em relação à representação democrática dos integrantes do COMDICA São Borja, não se dá pelo voto direto, uma vez que ou são escolhidos pelas entidades, no caso dos representantes não-governamentais ou pelo Poder Público local, dos representantes governamentais. Somado este fato com a função não remunerada é originado um aspecto positivo, sugerindo uma participação mais interessada e de espírito público, no exercício da função. Porém muitas dificuldades na gestão dos Conselhos podem ser constatadas, justamente pela não remuneração dos Conselheiros, uma vez que em razão da indisponibilidade de tempo, de dedicação ou mesmo a falta de assiduidade dos integrantes às reuniões, pode ser em razão de possuírem outro exercício profissional.

Assim para que haja uma verdadeira representação da Sociedade Civil, os seus representantes devem possuir capacidade de eleição de prioridades, que sejam do interesse coletivo e para que isto ocorra se faz necessária a pluralidade de instituições no Conselho dos Direitos.

Seguindo nessa mesma trilha há um quarto fato em relação, ainda à legitimidade da representação dos Conselheiros, que é o fortalecimento dos vínculos entre os representantes e as suas bases. Isto merece um olhar mais reflexivo, em razão do mesmo estar atuando como representantes das entidades e assim, devem somente ter posições de interesse coletivo e não emitir posições pessoais. Para tanto, há a necessidade que este espaço democrático mantenha sempre aberto seus canais de comunicação com a Sociedade, para que haja um maior controle desta em seus representantes.

Um quinto fato que se revela de vital importância, para o fortalecimento dos Conselhos, é o da qualificação dos Conselheiros, na sua formação continuada, para o exercício de suas funções. Isto no sentido de que os integrantes compreendam o seu papel político, a importância de sua atuação como atores privilegiados na interlocução Governo e Sociedade Civil. Para tanto, se faz necessário uma capacitação técnica mínima para uma participação de qualidade no Conselho, objetivando assim ter representantes em condições de acompanhar e entender os programas governamentais e dessa forma, levar os mesmos para o seio de suas entidades, visando uma análise mais cuidada, no sentido de contribuição para a formulação das políticas públicas e capacidade na inserção novos temas na agenda do Poder Pública.

Assim para que haja uma verdadeira representação da Sociedade Civil, os seus representantes devem possuir capacidade de eleição de prioridades, que sejam do interesse coletivo e para que isto ocorra se faz necessária a pluralidade de instituições no Conselho dos Direitos.

Quanto ao ponto central da pesquisa: 1. As ações do COMDICA estão sendo conduzida de maneira adequada e satisfatória à questão do atendimento dos direitos da Criança e do Adolescente no Município de São Borja/RS, conforme os ditames da Doutrina da Proteção Integral? 2. Essas ações estão materializadas, conforme os ditames do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos fundamentos legais dos artigos 204 e 227 da Constituição Federal

de 1988? 3. A estrutura do controle social, a promoção e a defesa dos direitos do COMDICA, estão sendo conduzidos a contento?

Observa-se que a forma de participação mais marcante do Conselho é sua fragilidade, com pouca capacidade de fazer articulações e defesas mais coletivas, bem como a dificuldade de ter visão da totalidade dos problemas e possíveis soluções. Constatou-se que as entidades não-governamentais representadas no Conselho, não conseguem se transformar em agentes coletivos em defesa dos direitos daqueles a quem são destinados as suas principais ações, que são as Crianças e Adolescentes.

O que foi observado que a temática desse segmento da população no COMDICA aparece, na verdade, como coadjuvante social, e não da forma como preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, como de prioridade absoluta, como direito de cidadania a ser garantido. O predomínio das entidades representantes não-governamentais como também dos representantes governamentais, no que diz respeito à solicitação de opinião e ajuda do COMDICA, como órgão colegiado, por parte do Poder Público, não houve em nenhum momento, de acordo com as Atas e demais documentos, de deliberações sobre temas referentes ao segmento Criança e Adolescente.

A centralidade das discussões gira em torno de financiamento das ações de seus atendimentos, assim há a falta de diagnósticos que possibilitem uma compreensão da situação dos infanto-juvenis no espaço municipal, de diagnóstico da questão social e a falta de pautas e deliberações acerca de assuntos que dizem respeito a cobranças nos atendimentos e maior participação do governo municipal a este segmento. Verificou-se que o COMDICA São Borja representa apenas um órgão formalmente deliberativo, mas carece de força junto ao governo local, para que possa reivindicar e verem instituídas políticas que atendam às prioridades da população, alvo das políticas públicas que por ele devem ser deliberadas.

O COMDICA São Borja apresenta falta de articulação com o Poder Público Municipal e este dá mostra de pouca vontade na participação popular nas tomadas de decisões de diferentes formas. Entre elas se percebe a fragilidade da estrutura física colocada à disposição do COMDICA, com espaço reduzido e falta até mesmo de armários para que se guarde a documentação de forma separada, da documentação dos demais Conselhos, que permanecem armazenados no mesmo espaço, a falta de recursos humanos, técnicos e financeiros dificultando o cumprimento de suas

funções de fiscalização, elaboração de diagnósticos e políticas. Da mesma forma, verificou-se a precariedade no acesso a informações produzidas no âmbito do governo municipal, como prazos para solicitação de recursos orçamentários, informações estatísticas, entre outros porque na análise da documentação, referente a este órgão deliberativo, não se constatou a presença de comunicados informando os assuntos, de interesse necessário para liberação de recursos e encaminhamento de deliberações, entre outros.

Da mesma forma foi verificado que não há uma discussão acerca das ações realizadas e as que devem ser realizadas pelo próprio COMDICA São Borja assim, é difícil fazer uma boa trilha sem se deter num diagnóstico de quais foram as conquistas, as falhas, as dificuldades encontradas nesse caminho. Em momento algum foi realizada uma análise dessa trajetória e assim, não há uma construção e um balanço da história do COMDICA nas suas realizações. Neste passo a impressão que ficou foi de sempre recomeço até mesmo os próprios registros do COMDICA não permitem que se faça uma reconstrução histórica. Os documentos produzidos pelo Conselho são frágeis no sentido de informações imprecisas e questões tratadas de forma superficial e pior, os registros passados foram extraviados e, portanto, somente existentes e arquivados, os do ano de 2008 adiante.

Neste ponto é de vital importância enfrentar o problema que no geral se apresenta nesse espaço de decisão, qual seja, suas reuniões devem se constituir em um cenário produtivo e dialógico. E isto só será possível se houver método na condução das reuniões para se conseguir os objetivos característicos deste cenário de decisão. E por outro lado, se faz necessário que o Poder Público tenha à disposição as informações necessárias para um bom mapeamento das dificuldades sociais do Município, com o fim de que tenha condições de acompanhar e avaliar os programas sociais, e com isso proporcionar ao COMDICA São Borja informações direcionadas para uma construção coletiva de diretrizes.

A resposta da pesquisa para todas essas questões mostram que esse espaço deliberativo, como instância privilegiada no processo de construção de uma nova relação Estado-Sociedade Civil, depende de uma adequada estrutura e funcionamento, de um maior fortalecimento, de mobilização de forças e recursos, da construção de consensos e de ações mais compartilhadas. Tudo isso depende de

mudanças que precisam ser implantadas, numa adequada simetria, dentro do aparelho do Estado e no âmbito da Sociedade Civil.

Diante de tudo quanto foi exposto neste capítulo é de se ressaltar a necessidade de haver maior diagnóstico, avaliação e monitoramento das ações desenvolvidas pelo COMDICA São Borja. Da mesma forma, o que foi observado também que deve haver maior divulgação dos direitos dos infanto-juvenis, bem como os mecanismos colocados à disposição para exigibilidade desses direitos. E igualmente, maior divulgação sobre o COMDICA São Borja, incentivando assim a participação da população no referido órgão, como forma de conhecer este espaço de decisão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como escopo fazer uma análise sobre os Conselhos Municipais dos Direitos, na sua constituição como instrumentos para a consolidação da gestão democrática e espaço de participação da Sociedade Civil ou se apenas são estruturas formais e burocráticas. Para isto foi visitada a literatura que trata sobre a temática e da mesma forma realizado estudo sobre a participação da Sociedade nesses espaços, tomando como referência o Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente – COMDICA, no Município de São Borja. E de forma mais específica foi analisada a presença do Princípio da Proteção Integral ou não, como consagrado na Magna Carta de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, no âmbito desse Conselho no cenário local. Para se chegar ao tema principal se fez necessário conhecer os aspectos históricos, sociais e jurídicos relacionados à Criança e ao Adolescente.

Nesse contexto foi verificado e concluído que os Conselhos constituem-se em espaços públicos de democracia participativa exercendo um importante papel de controlador das ações desenvolvidas pelo Poder Público, e é nessa trilha onde caminhou o presente estudo ao realizar a análise do papel dos Conselhos de Direito nas políticas municipais. Dessa forma foi tratada a temática dos Conselhos de Direitos num quadro referencial da gestão pública brasileira e, em especial na gestão pública local.

Para isso, se fez também necessário, falar sobre a redemocratização do País, bem como a previsão na Constituição Federal de 1988 dos Conselhos de

Direito, que devido ao seu caráter deliberativo e sua composição paritária passaram a possuir força legal para atuar nas políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários, público alvo a ser atendido em um processo de partilha do Estado com a Sociedade, a fim de ampliar a participação popular nas decisões políticas.

Nesse sentido o estudo focalizou na atuação e nas ações trilhadas pelo Conselho Municipal de Direito da Criança e Adolescente - COMDICA de São Borja, a fim de verificar se estão sendo conduzida de maneira adequada e satisfatória à questão do atendimento dos direitos da Criança e do Adolescente no Município de São Borja/RS. E assim, se tornou importante conhecer a atuação do COMDICA no contexto local, Município de São Borja-RS, nas suas ações e na sua função de controle, diagnóstico e efetividade das Políticas Públicas, a partir da legislação atinentes à temática, em especial à Doutrina de Proteção Integral, inserida na Lei 8089/90, Estatuto da Criança e Adolescente-ECA. Concluindo-se que pela análise dos dados coletados, os desafios revelaram-se imensos e dentre eles considera-se que o Conselho analisado deve ser fortalecido.

Foi verificado que a participação é uma das questões mais importantes da existência dos Conselhos dos Direitos, como inseridos na Constituição da República de 1988. Da mesma forma a participação popular em instâncias de decisão pública, como a dos Conselhos, em que governos e sociedade colocam na pauta pública problemas, tensões, demandas, para serem discutidas e serem encontradas soluções conjuntas, representa uma das formas de democratizar a sociedade brasileira. Portanto, sem qualquer dúvida pode-se afirmar que o potencial de ampliação da democracia através da participação em Conselhos é muito salutar. E no caso específico do COMDICA São Borja é possível afirmar que sua história de atuação, proporciona contribuição para a democratização das políticas públicas, como as inseridas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Olhando as formas de atuação das entidades observa-se que elas dialogam, manifestam opinião única, votam em conjunto em determinados temas, convergem nas suas opiniões nos assuntos. Mas, se fixar o olhar sobre a história do Conselho será possível perceber que as entidades se auto-representam e, normalmente, defendem interesses coletivos quando seu próprio interesse congrega o coletivo.

Desse modo, a forma de participação que ocorre no COMDICA São Borja é uma pseudo-participação, porque as tomadas de decisões são realizadas sem

consulta à comunidade, caracterizada como decisão final de um pequeno grupo representando um coletivo de pessoas.

Portanto, no COMDICA São Borja tudo se resume a uma pró-forma de tarefas burocráticas acabando assim no resumo de atividades de circulação de informes sobre eventos, atividades ligadas ao Estatuto, como eleição do Conselho Tutelar, e à administração do próprio Conselho. Não há qualquer registro, documento ou depoimento de conselheiros ou técnicos (inexistentes) do Conselho, que apontem para discussões que remetam a questões mais abrangentes, que tratem de políticas e direitos universais sobre atendimentos diretos às Crianças e Adolescente. Questões essas que devem ser realizadas pelas entidades sociais ou pelos programas desenvolvidos pelas Secretarias Municipais, tais como as formas de violência e os atendimentos onde os infantes figuram como vítimas, o sistema de transporte escolar, discussão sobre a situação da rede de ensino municipal e estadual ou do atendimento à saúde que é ofertado pelo Poder Público nos três níveis de governo, entre outros.

Esse conjunto de fatores é impeditivo de práticas de boas políticas tanto para aquelas que devem ser elaboradas ou sugeridas pelo COMDICA quanto às elaboradas pelo próprio Poder Público Municipal. Não há existência ou pelo menos sugestões de ações políticas pelo COMDICA São Borja ao governo local, pelo menos não há registros dessa natureza na documentação armazenada e nem deliberações dessa natureza nas Atas analisadas.

Conclui-se que os elementos apresentados ao longo deste trabalho possuem caráter qualitativo e portanto, servem mais para nutrir as reflexões sobre a temática e, nesse mesmo sentido, espera a pesquisadora que os fatores aqui expostos possam servir para futuras pesquisas, nesse mesmo espaço do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDICA São Borja.

REFERÊNCIAS

ALBERTON, Mariza Silveira. Violação da Infância: Crimes Abomináveis: humilham, machucam, torturam e matam! Porto Alegre. Editora AGE, 2005.

ANHUCCI, Valdir & **SUGUIHIRO**, Vera Lucia Tieko. Revista Texto & Contexto (Porto Alegre), v.9, n.1, jan./jun.2010.

ARIÉS, Philippe. História Social da criança e da família. 2ª ed. Rio de Janeiro, Guanabara, 1981.

ASSIS, Machado. Memórias Póstumas de Brás Cubas. Biblioteca ZH. Klick Editora
AZAMBUJA, Maria Regina Fay de. **FERREIRA**, Maria Helena Mariante. Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Artmed. Porto Alegre. 2011.

AZEVEDO, Maria Amélia & **GUERRA**, Viviane N. de A (orgs.). Infancia e Violência Doméstica : fronteiras do conhecimento. 2ª Ed. Cortez Editora. São Paulo, 1997.

BACELLAR, Carlos de Almeida Prado. Achados ao primeiro cantar dos galos: os subterfúgios do abandono de crianças na vila de Itu, capitania de São Paulo, 1698-1798. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008_1178.pdf

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri e **KRAMER**, Sonia. Infância, Educação e Direitos Humanos. 2ª Ed. Cortez Editora. São Paulo. 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti, Brasil em Contra-Reforma desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª Ed. Cortez Editora. São Paulo. 2008.

_____ Política Social no Capitalismo Tardio. 4ª Ed. Cortes Editora. São Paulo 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti & **BOSCHETTI** Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. LEI 6.026 (1979). Código de Menores. Brasília, DF: Senado, 1979.

BRASIL. LEI 8.069 (1990). Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Senado, 1990.

BRASIL, Lei Municipal de São Borja-RS, n. 1856 de 14 de novembro de 1990, RS

BRAVO, Maria Inês Souza. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. Publicação do CFESS/ABESS-Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, 2009:

CARVALHO, Alisson...(et al) orgs. Políticas Públicas. B.H. Editora UFMG, PROEX, 2002.

_____ **CUNHA**, Edite da Penha & CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais.

_____ **FROTA**, Maria Guiomar da Cunha. Cidadania da Infância e do Adolescência. Da situação irregular à proteção integral.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: O longo caminho. 11ª Ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2008.

CAVAZZANI, André Luiz M., Em Lares Alheios: Uma história social dos enjeitados numa pequena vila da América portuguesa. Disponível em: <http://www.pph.uem.br/cih/anais/trabalhos/287.pdf>

_____ **LOVE**, Joseph L. A República Brasileira: federalismo e regionalismo 1889-1937.

COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? 3ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

CURI, Munir ...(et al) orgs. Estatuto da Criança e Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais. 2ª Ed. Malheiros Editores. São Paulo. 1992.

_____ **ARANTES**, Esther Maria de Magalhães. Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

_____ **LAHALLE**, Annina, pesquisadora do “Centre de Recherches Interdisciplinaire de Vaucresson/França. Comentando o art. 5º do ECA.

_____ **SÊDA**, Edson. Comentando o art. 88 do ECA.

DICKENS, Charles. 1812-1870. Conto de Duas Cidades. Editora Nova Cultura, 1996.

DOURADO, Ana Cristina Dubeux. História da Infância e Direitos da Criança. Edição Especial. Ano XIX – Nº 10 – Setembro/2009. Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/201715EspecialHistoriaInfancia.pdf>

DULLO, Eduardo. Resenha: COHN, Clarice. 2005. Antropologia da Criança. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/da/arquivos/publicacoes/cadernos_de_campo/vol14-15_n14-15_2006/cadernos_de_campo_n14-15_247-249_2006.pdf

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. Caderno Especial nº19 - 15 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Edição: 29 de julho a 12 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br/novosite/cadernos/cadespecial19.pdf>

FERREIRA, Nilda Teves. Cidadania: uma questão para a educação. RJ: Nova Fronteira, 1993.

FREITAS, Marcos Cezar & **KUHLMANN JR**, Moisés (ogs.). Os Intelectuais na História da Infância. Editora Cortez, 2002.

_____ **BOTO**, Carlota. O desencantamento da criança: entre a Renascença e o Século das Luzes.

_____ **GONDRA**, José G. “Modificar com brandura e prevenir com cautela”. Racionalidade médica e higienização da infância.

_____ **FREITAS**, Cezar de. Da idéia de estudar a criança no pensamento social brasileiro: a contraface de um paradigma.

_____ **KUHLMANN JR**, Moisés. A circulação das idéias sobre a educação das crianças: Brasil, início do século XX.

FRANCO, Renata Guimarães. Participação e Monitoramento da Sociedade Civil na Construção da Cidadania Infanto-Juvenil. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPENDI. Fortaleza-Ceará. Junho de 2010. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3286.pdf>

FREIRE. Lúcia M. B. Serviço Social Política Social e Trabalho Desafios e Perspectivas para o Século XXI. 3ª Ed. Cortez Editora. São Paulo. 2010.

FUKUI, Lia. Segredos de Família. Org. Lia Fukui. São Paulo: Annablume Editora: Nenge/USP: FAPESP, 2002.

_____ **BACELLAR**, Carlos Almeida Prado. Abandonados nas soleiras das portas: a exposição de crianças nos domicílios de Sorocaba, séculos XVIII e XIX.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf

GOLDENBERG, Mirian. A Arte de Pesquisar. 9ª Ed. Editora Record. São Paulo. 2005.

GONZÁLES, Rodrigo Stumph. Democracia e Conselho de Controle de Políticas Públicas: uma análise comparativa. Tese de Doutorado. UFRGS, Porto Alegre, 2000.

INFORMATIVO CEPAM. Conselhos Municipais das Áreas Sociais. Volume I. 2ª edição. Revista, Atualizada e Ampliada. IC. São Paulo. Ano I. n. 3. 132p.Dez./01.

_____ **GOHN**, Maria da Glória. Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública.

LEITE, Iolanda Lourenço. Gênero, família, e representação social da velhice. Londrina: EDUEL, 2004.

LOPES, Eliane Cristina. O revelar do pecado: os filhos ilegítimos na São Paulo do século XVIII. Annablume Editora: FAPESP, 1998.

MICHEL, Maria Helena. Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais. Ed. Atlas. São Paulo. 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio do Conhecimento Pesquisa Qualitativa em Saúde. 11ª Ed. Editora Hucitec. São Paulo. 2008.

MONACHA, Carlos. Educação da infância brasileira: 1875-1893. Campinas, SP: Autores Associados.

MOTA, Carlos Guilherme. Viagem Incompleta. A Experiência Brasileira (1500-2000): a grande transação. 2ª Ed. SENAC-SP, 2000.

_____ **COHN**, Amélia. A Questão Social no Brasil: a difícil construção da cidadania.

_____ **LOVE**, Joseph L. A República Brasileira: federalismo e regionalismo (1889-1937).

PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2ª Ed.-São Paulo: Cortez, 2002.

PONTES, Sandra Soares de. O Direito da Criança e do Adolescente na Constituição Federal de 1988.

_____ Conselhos de Políticas Públicas: Contribuindo para a Construção da Democracia no Brasil. Disponível in: <http://www.mp.ma.gov.br/site/centrosapoio/infJuventude/doutConsPoliticaPublicas.doc>

PORTUGAL, Ordenações Filipinas *on-line*. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l5p1311.htm>

PRIORE, Mary Del & **VENÂNCIO** Renato Pinto. O Livro de Ouro da História do Brasil. RJ: EDIOURO, 2006.

PRIORE, Mary Del (Org.). História das crianças no Brasil. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 56, 77-96, mar. 1998.

_____ Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. 2. ed. Rev. São Paulo: Cortez, 2000.

_____ Desafios da gestão democrática das políticas sociais. Capacitação em Serviço Social e Política Social, Brasília, UnB, CEAD, n. 3, p. 57-70, 2000b.

RAICHELIS, Raquel & **WANDERLEY**, Luiz Eduardo. Gestão Pública democrática no contexto do Mercosul. in: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf

RICHARDSON, Robert Jarry e Colaboradores. Pesquisa Social Métodos e Técnicas. 3ª Ed. Editora Atlas. São Paulo. 2008.

ROJAS, Berenice Couto. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SARAIVA, João Batista Costa. Adolescente em Conflito com a Lei: da indiferença à proteção integral. Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre.

SCHNEIDER, José Odelso & **LENZ**, Matias Martinho & **PETRY**, Almiro. Realidade Brasileira: estudo de problemas brasileiros. 4ª Ed. Porto Alegre, Sulina, 1977.

SPOSATI, Aldaísa. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. Revista Social & Sociedade n. 77. Março de 20048.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o debate. Rev. Socol. Polit., Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005.

THOMAS, Joaquim. Anchieta. Biblioteca do E xército. RJ. 1981.

TRINDADE, Judite Maria Barboza. O Abandono de Crianças ou a Negação do Óbvio. Revista Brasileira de História. Vol. 19, n. 37, São Paulo, 1999.

SCOBERNATTI, Gisele. Violência Intrafamiliar: Teoria e Prática-Uma Abordagem. Armazém Literário. Pelotas. 2005.

ANEXO – Cópia do Livro de Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Borja - COMDICA

Ano de 2008

Nº	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
DATA	26/fev	31/mar	07/abr	11/abr	16/jun	07/jul	11/jul	28/jul	28/jul	31/jul	17/ago	09/set	23/out
PÀGINA	1	2	2	3	3	3	4	5	5	6	6	6	7

Ano de 2009

Nº	14	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
DATA	23/jan	23/mar	17/jul	21/jul	31/jul	06/ago	13/ago	18/ago	25/ago	27/ago	28/ago	03/set
PÀGINA	7	7	7	8	9	9	9	10	10	10	10	11

Nº	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
DATA	04/set	04/set	14/set	24/set	06/out	23/out	02/nov	23/nov	03/dez	21/dez
PÀGINA	11	11	12	12	12	13	13	14	14	14

Ano de 2010

Nº	1	2	2	3	4	5	6	7
DATA	14/jan	06/jan	30/jun	08/fev	12/fev	23/mar	25/mai	28/jun
PÀGINA	14	15	16	16	16	16	17	17

Nº	7	8	9	10	11	12	13	14
DATA	30/jun	13/jul	10/ago	31/ago	14/set	13/out	09/nov	14/dez
PÀGINA	18	19	19	20	21	22	22	22