

**O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente como  
espaço de construção de cidadania\***  
**(The Municipal Council of Children and Adolescent Rights as a space for  
construction of citizenship)**

Marina Patrício de Arruda\*  
Sheila Kocourek\*\*

**Resumo** – Este artigo visa contribuir na reflexão sobre os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescentes como espaço propício à construção da cidadania. Nosso objetivo é mostrar que os Conselhos de Direitos sofrem de um esvaziamento e de uma retração que diz respeito à participação popular efetiva. O texto tem por base uma pesquisa desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da PUCRS, e possibilitou-nos a compreensão de que a prática dos conselhos municipais reflete, de um modo geral, a trajetória brasileira de constituição da cidadania respaldada por práticas associadas à escravidão e à passividade da população. Numa síntese provisória, compreendemos que a construção da cidadania pode ser possibilitada pelos conselheiros que se disponham a repensar sua prática na condução das reuniões e deliberações dos Conselhos Municipais, permitindo a participação ativa da população.

**Palavras-chave** – Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescentes. Participação popular. Cidadania.

**Abstract** – This paper intends to contribute in reflection on Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescentes Brazilian entities those are responsible for guaranties of children and teenagers rights in municipal spheres. The purpose of that reflection is to offer opportunities for a construct of social terms like citizen. The goal of the research is to give enough evidence about the reduction of representation in popular and effective forms. The text considers investigations from the Program of Post-graduation studies in Social Service at PUCRS those were significant in order to understand the passivity result of times of Brazilian colonization and as result of the story of citizen in our country. In our understanding is possible to consider effective citizen if the praxis of agents in those municipal courts could be assured under deliberation and leadership capable to promote that desirable intervention of all members.

**Key words** – Municipal Courts of Children and Teenagers Rights. Citizen. Effective Participation. Popular intervention.

---

• Artigo recebido em 30.03.2008. Aprovado em 02.07.2008.

\* Socióloga e Doutora em Serviço Social, docente junto ao PPGSS/Universidade do Planalto Catarinense - UNIPLAC – Lages/SC - Brasil.

\*\* Assistente Social e Doutora em Serviço Social, Vice-Diretora do Centro de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pampa - São Borja/RS - Brasil.

## Introdução

Este artigo foi elaborado a partir de reflexões oriundas de uma banca de doutorado, em Serviço Social da PUCRS,<sup>1</sup> e visa contribuir para a reflexão sobre os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente como espaço propício à construção de cidadania. Nosso objetivo é mostrar que os Conselhos de Direitos sofrem de um esvaziamento e de uma retração que diz respeito à participação popular efetiva. Considera-se que a trajetória da construção de cidadania no Brasil assegurou práticas associadas à escravidão e à passividade da população, o que, num movimento mais geral, manteve o esvaziamento deste fórum de discussão. Assim sendo, só uma discussão criteriosa, pautada em vivências profissionais e na preocupação reflexiva em relação aos desdobramentos teóricos e práticos do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) permitiu-nos compreender a forma pela qual chegamos ao atual estágio da falta de participação popular.

A sistematização destas idéias se deu na interface com o ECA cuja idéia renovadora,<sup>2</sup> por prever a proteção, em vez da mera reparação e controle, possibilitou-nos problematizar o “espírito do povo”<sup>3</sup> que exerce a participação popular.

### 1 Os direitos da criança e do adolescente na história brasileira

As práticas que dizem respeito à criança e ao adolescente no Brasil, em uma perspectiva de ‘Brasil 500 anos’, não trazem, em sua tradição social e cultural, a noção de cidadania, pelo acentuado caráter paternalista dos Códigos de Menores (1927 e 1979). A Constituição de 1988 instituiu uma nova lógica para as políticas sociais, colocando a cidadania como meta. Em meio a este movimento, o ECA surgiu como instrumento jurídico completo que respalda o trabalho desenvolvido pelos conselhos Municipais de Direitos, propondo um direito alterativo (na perspectiva de alterar a cultura) e, nesse sentido, tem

---

<sup>1</sup> Esta discussão se nutre da tese de doutorado de uma das autoras, intitulada “Nas dobras da história: o desafio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na construção da cidadania para o século XXI” (PUCRS, 2006).

<sup>2</sup> Estas experiências oportunizaram um olhar mais aprofundado sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que, por sua vez, está em consonância com a Constituição Federal de 1988, possibilitando a criação da política de atendimento integral às crianças e aos adolescentes, através da relação entre Estado, nas suas três esferas – Municipal, Estadual e Federal – e os diversos atores e a sociedade civil – associações, organizações não-governamentais, movimentos sociais. Esta nova possibilidade de gestão ocasiona a participação da sociedade civil, opinando, propondo, decidindo e fiscalizando o atendimento à criança e ao adolescente, traçando um novo formato à política na sociedade brasileira.

<sup>3</sup> “Espírito do povo” é uma noção tecida por Hegel e se refere à cultura de um povo, o saber absoluto, ou seja, a expressão do saber do que se sabe de uma comunidade, uma nação.

encontrado dificuldade para se estabelecer como uma política de proteção para todos. Passados dezoito anos de sua implantação, evidenciamos um cenário conservador, assistencialista e, muitas vezes, paternalista, que busca fortalecer uma forma de remediar e não de prevenir, apresentando-se de forma ainda curativa e controladora.

De fato, o ECA, ao se apresentar como um instrumento jurídico completo, que dá destaque aos direitos assegurados no artigo 227 da Constituição Federal, determinando a prioridade absoluta à criança e adolescente, responsabilizando o Estado, a família e a comunidade no cumprimento desses direitos, passa a demandar toda uma mudança de cultura. E o que ainda hoje se observa é que, depois de tanto tempo de criação, o Estatuto ainda vem cumprindo a função de normatizador. A dificuldade em alterar a prática e a tomada de posição impede que os próprios conselheiros ajam de forma democrática, permitindo a participação popular, muito embora exerçam pressão para a criação ou alterações das leis.

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

A sociedade brasileira estava relativamente satisfeita, pois, na medida do possível, os filhos do “Estado” estavam controlados, separados dos filhos de família. Os governos de ditadura militar, especialmente na década de 1960, investiram pesadamente para que o Estado de Bem-Estar Social fosse assim consolidado. O paternalismo estatal era útil para a classe burguesa, que se via livre da “sujeira nas ruas”, sem ter que se envolver neste serviço e que, ao mesmo tempo, beneficiava-se da pujança e da estabilidade econômica.

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

Com o ECA surgiu então a possibilidade de imprimir à sociedade e aos Conselhos

Municipais de forma especial, uma nova forma de atuação. As práticas, porém, de acordo com o estudo realizado, continuaram autoritárias e alienadas. Entretanto, como política social, o ECA fica à mercê de investimentos ou volumes de recursos indefinidos que o colocam numa condição perigosa de não-efetivação. Em termos práticos de direitos, ele continua sendo um “projeto”, pois os governos ainda não foram capazes de possibilitar a construção desse novo direito, seja pela falta de compromisso ético, de vontade política ou de competência técnica dos próprios conselhos. E, na condução das políticas públicas, poucas são as experiências positivas neste campo. Assim, “Nossa esperança é de que a exceção de hoje possa transformar-se na regra feliz de amanhã” (COSTA, 2005).<sup>4</sup>

Nesses termos, vários são os desafios encontrados para que essa política social se efetive. O desconhecimento da sociedade brasileira sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente é o maior deles. Embora o ECA tenha sido construído com o apoio da sociedade civil organizada e resultante de uma emenda popular subscrita por 1,5 milhão de cidadãos, continua ignorado pela maioria da população brasileira e, principalmente, pelas crianças e adolescentes. Para além do cumprimento dos direitos previstos por lei, vivemos o desafio da efetivação destes direitos a partir de relações democráticas, nas quais as decisões se assentem no desejo do povo, que, por sua vez, tem um espaço reservado para suas manifestações junto aos Conselhos Municipais de Direito.

Vale ainda ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente segue a lógica do princípio de uma lei programática,<sup>5</sup> instituída pela Constituição de 1988, que traz em seu bojo, a normatização de uma política de proteção que precisa ser implementada de imediato, mas, ao mesmo tempo, exige uma mudança cultural (espírito do povo) o que inclui o amadurecimento da própria sociedade que convive com correntes conservadoras e progressistas.

---

<sup>4</sup> Folha *on-line* 13-5-2005. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein](http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein)>. Acessado em: 6 fev. 2006.

<sup>5</sup> Observamos que a Constituição Federal de 1988 é resultado de um momento histórico. Histórico porque no seu bojo está a transição de um Estado autoritário para um democrático e que, portanto, traz, em seu texto constitucional, pretensas inovações (CARRION, 1997, p. 111), sendo os planos político, social e econômico os mais valorizados, necessitando uma mudança cultural da sociedade para a efetiva modernização da sociedade. No interior da Constituição de 1988, explícita ou implicitamente, quase sempre há a demanda de regulamentação através de uma legislação específica das matérias que são tratadas, para que a eficácia jurídica não seja abalada. Esta característica torna a Constituição Brasileira programática (CARRION, 1997, p. 23 e 25), ou seja, exige por um lado uma especificação ao máximo dos direitos que se quer garantir e, por outro, a participação ativa da sociedade civil na prospecção que apontam para o aperfeiçoamento e a materialização da norma.

## 2 Construção da cidadania: contingência e possibilidades do conselho de direitos

Neste item, detemos nossa reflexão no que Hegel (2002) chama de efetivo, o *dever ser* em contingência, em processo de realização. Considerada em sua forma imediata, efetividade é possibilidade ilimitada, o que existe em potência para a construção da cidadania. Em razão da contingência,<sup>6</sup> alguns resultados são necessários; outros, impossíveis, e alguns, inevitáveis.

A construção de um “espírito cidadão” revela-se na ação cidadã, na prática da participação popular no Conselho. No entanto, podemos observar que a possibilidade do Conselho ser uma via de construção da cidadania, através da participação popular, está intimamente vinculada a determinadas condições entre a constituição dramática do espírito de cidadania no Brasil como um todo, e isto é contingência.

Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no **tempo e no espaço** (grifo nosso). É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil, não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania, mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão [...] também em relação à abertura maior ou menor (PINSKY; PINSKY, 2003, p. 356).

Perceber a cidadania como prática é tratar de um processo contínuo de construção, e considerar que, além do “direito a ter direitos” (VIEIRA, 2001), cidadania é construção social, portanto agrega reconhecimento e valorização do ser social; explicitação de interesses e construção de vontades coletivas; participação decisória nos rumos do desenvolvimento societário local, nacional e mundial; democratização das esferas política, social, econômica e cultural; formação permanente de cidadãos no exercício da cidadania (MARSHALL, 1967; VIEIRA, 2001 e 2004; OLIVEIRA, 2004).

Diante dessas considerações, destacamos que a construção cidadania da infância-juvenil é possibilitada, na medida em que os conselhos/conselheiros constroem a sua própria cidadania, ou seja, enquanto projeto de si para o mundo (HEGEL, 2002). “Atuando, transforma, e transformando, atua. Gera uma realidade que, por sua vez, envolve-se, condiciona sua própria ação” (LIBERATI, 1997, p. 60).

Os conselheiros, ao divulgarem o espaço onde a comunidade pode estar participando, não podem vincular esta participação a uma mera obrigação imposta pela instituição que ele representa. Sua prática e seu discurso devem articular pressupostos de cidadania, valorizando o seu poder de intervenção na esfera pública. “Os conselhos assumem hoje uma função

---

<sup>6</sup> Hegel, 2002, utiliza a noção contingência para evidenciar que “a contingência é, ao mesmo tempo, aquilo que é e poderia não-ser e aquilo que é e não é por si”. Pressupõe, portanto, o possível. Quando há possibilidade de resultados diferentes em razão do conjunto de elementos que estão dispostos, a possibilidade é contingente.

pedagógica, no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática” (TATAGIBA, 2002, p. 63).

Neste sentido, o conselheiro tem um particular compromisso com a cidadania. Na medida em que compreende a relevância social de sua função (por isso não é remunerada), conclama a população para a compreensão e sensibilização da participação popular como estatuto democrático. A construção da cidadania é um processo que envolve a todos. Os conselheiros, por sua vez, se tornam co-responsáveis pelo processo que desenvolvem. A Constituição de 1988, ao reconhecer a necessidade da participação e viabilizar canais para sua ocorrência, “impõe conseqüências até mesmo em matéria processual, [...] não é apenas um direito fundamental, mas um Poder de Participação e um Dever Cívico de cidadania” (LIBERATI, 1997, p. 92), assumindo a responsabilidade de formulação e deliberação dos rumos das políticas públicas.

A participação popular cria também condições de continuidade dos projetos/programas nos quais acreditam e discutem para a legitimação de suas decisões por meio da opinião pública e da gestão das políticas de atenção à criança e ao adolescente. Entretanto, registramos uma situação de efetiva contradição. Uma “ação cidadã”, como síntese de todo o processo de construção da cidadania, traz em si a possibilidade da discussão, da noção de conscientização, “processo pelo qual os grupos passam a compreender as relações sociais que se estabelecem em uma sociedade historicamente determinada e a atuar criticamente no nível das mesmas relações” (LIBERATI, 1997, p. 59). A esta perspectiva, destacamos que ser cidadão é agir com consciência.

As idéias que aqui apresentamos demandam vários outros desdobramentos. Só nos tornamos conscientes à proporção que obtemos informações para reflexões críticas contínuas. A educação que defendemos apresenta-se como processo de formação, geração de saberes, aperfeiçoamento nas diversas instâncias da vida, posicionamento político consciente, especialmente no que diz respeito ao sujeito que ocupa lugar de representante (LIBERATI, 1997).

Todavia a “formação de conselheiros” tem sido recorrentemente associada à mera participação em eventos como as Conferências Municipais e Estaduais, palestras nas quais um ou outro conselheiro participa (por iniciativa própria). Nos dados obtidos pela pesquisa realizada em 2006,<sup>7</sup> consta que a temática da formação de conselheiro tem estado ausente das pautas de reuniões. Sem a preocupação de se refletir sobre o papel dos conselheiros também

---

<sup>7</sup> KOCOUREK, Sheila. “Nas dobras da história: o desafio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na construção da cidadania para o século XXI”, PUCRS, 2006.

não fica claro como se dá a substituição dos mesmos<sup>8</sup> e a respectiva compreensão de seu papel. Com efeito, as pautas de discussões, muitas vezes, têm conteúdos irrelevantes, sem encaminhamentos efetivos e difusos no que concerne ao Conselho, conforme verificamos nas atas investigadas:

- Discussão de quem faria o pagamento da funcionária que levou um bebê para casa para ser cuidado, já que o Abrigo Municipal não tinha condições de permanecer com ele (Ata nº 7/2000).
- Falta de pessoal na Escola-Pólo, que atende crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade (Ata nº 3/2000).
- Falta de combustível no carro do Conselho Tutelar (Atas nº 7/2000 e nº 4/2001).
- Planejamento da construção de um centro integrado de atenção à criança e ao adolescente. Um dos membros sugere que esse centro seja estruturado (Ata nº 3/2005).

Estes exemplos são apenas alguns dos inúmeros registrados pelas pautas de reuniões, sem indícios de decisões que impliquem construção da cidadania infanto-juvenil.

Numa síntese provisória, voltamos nossa reflexão à necessidade de uma formação continuada, capaz de orientar a “ação do cidadão” e os princípios democráticos e éticos. Um posicionamento político e consciente passa pela construção de programas de capacitação, e o grande desafio não está em capacitar apenas conselheiros, mas na capacitação das entidades como um todo, como refere Fortes (1996). Trata-se de uma mudança cultural e institucional, e a falta de propostas de formação de conselheiros faz com que o exercício, a efetivação das políticas do ECA permaneçam em caráter experimental.

Enfim, participar para construir a cidadania é uma prática social, inclui a implementação da proposta inovadora do ECA que, na medida em que descentraliza e municipaliza, oportuniza também soluções advindas da própria comunidade, com a participação direta da população envolvida, além de propiciar o poder de escolha e o debate democrático sobre matérias que lhe dizem respeito.

### **3 O conselho como síntese do processo histórico da participação popular**

Neste item, vamos discutir a “Cultura da Participação Popular”, considerando que a construção da cidadania se dá a partir de um conjunto articulado de práticas políticas,

---

<sup>8</sup> Seja por substituição de conselheiros ou por nova indicação no final do mandato dos mesmos.

econômicas, jurídicas e culturais (VIEIRA, 2001). Em especial, a partir da participação popular, entendida como um dos espaços mais importantes para o processo de democratização do Brasil.

A participação popular, como cultura, remete-nos à noção do “espírito do povo” preconizada por Hegel, já referida ao longo do texto. Os conselhos municipais refletem, de um modo geral, a trajetória brasileira de constituição da cidadania. A colonização do Brasil acabou por conformar um tipo de Estado com postura clientelista, paternalista e patrimonialista, que determinou a formação tardia da sociedade civil, com contornos de subserviência e acomodação. Além disso, os períodos sucessivos de ditadura, fez com que a sociedade civil se reservasse a apoiar causas assistencialistas ou ligadas aos trabalhadores urbanos.<sup>9</sup>

Apenas na década de 1980 os movimentos sociais passaram a protagonizar inúmeras reivindicações, assegurando um espaço de discussão dos projetos, especialmente àqueles voltados a populações menos favorecidas. Ao introduzir a perspectiva democrático-popular nos Municípios, Estados e União, a Constituição de 1988 oportunizou a participação da sociedade civil em decisões importantes como as tomadas nos Conselhos de Direitos. Nesse sentido, a Constituição de 1988 inseriu a participação popular<sup>10</sup> como uma das estratégias para a descentralização do poder, na medida em que possibilitou, mais ativamente, a participação política. A concepção de democracia, no Brasil, deixou de ser apenas representativa<sup>11</sup> para tornar-se, também, participativa. Liberati (1997) refere que:

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

Para a nossa discussão, o exemplo mais relevante está disposto no art. 227 da CF de 1988, que traça ações relacionadas aos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo o exercício do poder popular, ou seja, assegurando uma situação de co-gestão entre governo e sociedade civil (BOBBIO, 1992), de forma direta, através dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, articulando a perspectiva democrática da Constituição

<sup>9</sup> As formas mais relevantes de organização no período da década de 1970 eram as do campo social através da filantropia ou caridade e no campo sindical, que organizava os trabalhadores.

<sup>10</sup> A Constituição de 1988, no art. 195, prevê a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações.

<sup>11</sup> Entre as teorias mais utilizadas para definir a democracia representativa, é aquela sistematizada por Joseph Schumpeter (1942), que define a democracia como a realização do bem comum através da vontade dos cidadãos, exprimindo uma vontade do povo (OLIVEIRA, 2004).



Federal.

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

Outra situação temerária é o fato de os Conselhos não terem em sua base legal a obrigação dos conselheiros em “prestarem contas” perante a entidade que representam. Comungamos da idéia de que a “prestação de contas” é dever ético-político (LIBERATI, 1997, p. 112-113), tendo como pressuposto os fundamentos da administração pública, dispostos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, valorizando, assim, a democracia e construindo a cidadania.

Entendemos que, na medida em que os conselheiros (como representantes de um projeto coletivo e societário) perceberem sentido/significado das discussões realizadas no interior dos Conselhos, tornar-se-ão protagonistas da sua história, passando a tomar consciência do seu papel, conquistando sua autonomia para possibilitar a autonomia dos demais sujeitos envolvidos. A cidadania, como um processo em construção, permite que os Conselhos desponham potencialmente como uma via de construção da cidadania infanto-juvenil, a partir da participação popular.

O Conselho Municipal, como palco das discussões e de deliberações relevantes nos rumos da política de atenção à criança e ao adolescente, pode apresentar-se como espaço de discussão da efetivação de políticas públicas, “no sentido da democratização da gestão, tendo força para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades nos recursos orçamentários públicos, acenando na direção da partilha do poder” (TATAGIBA, 2002, p. 55), gerando uma situação de co-responsabilidade entre Estado e sociedade civil.

Entretanto, a frágil experiência democrática no Brasil dificulta a definição de prioridades, e o desenvolvimento do “espírito do povo”, voltado à cultura da participação. Nesse sentido, as problematizações aqui feitas focalizam a necessidade de abertura deste

espaço às participações heterogêneas (família, Estado, sociedade e especialmente dos destinatários da política), donde surgem amplas discussões de projetos e programas sociais capazes de cumprir com a prerrogativa de descentralização, para que a Doutrina de Proteção Integral seja atendida em sua totalidade.

A despeito da participação, queremos ainda chamar atenção para a ausência das crianças e especialmente dos adolescentes nas referidas reuniões dos conselhos. É preciso pensar numa mobilização ampla no sentido de garantir a inserção desta temática nos livros didáticos utilizadas nas escolas públicas e privadas. A intenção é que as crianças e adolescentes conheçam o teor da lei para o exercício do protagonismo juvenil. A esta perspectiva, a ampliação do debate sobre uma participação popular articulada poderá enfim, encaminhar uma ação cidadã.

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

Sob esta orientação, a criança e o adolescente passam a ser vistos não como problema, mas como parte da solução, a partir da abertura de espaços para o exercício de direitos fundamentais.<sup>12</sup> É direito de todos os jovens e adolescentes participar da definição dos modelos de atendimento aos seus direitos. Da mesma forma, é dever do Estado, da família e dos cidadãos abrir espaços para a escuta, o diálogo e o aprendizado. Nesse caminho, identificamos ser possível agregar valores, ampliar a discussão para atuar em favor de uma coletividade e de um projeto societário.

O ano de 1990 representou um marco histórico dos direitos da criança e do adolescente. Por meio da Lei Federal 8.069/90, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente, instrumento reconhecido internacionalmente, que regulamentou o artigo 227 da Constituição Federal, e os direitos da infância e da juventude. Esse conjunto de regras tem por objetivo interceder pelos direitos da criança e do adolescente, e considera as mudanças na ordem social, jurídica, administrativa e cultural, visto que cada país deve dirigir suas políticas

---

<sup>12</sup> No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Título II. Do Direito Fundamental, Capítulo II. Do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade. O Art. 15 diz que a criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. Art. 16, diz que toda criança e adolescente tem entre outros, o direito de conviver como família, participar da vida da comunidade, brincar, praticar esportes. Direito a se expressar e opinar.

e diretrizes, priorizando o interesse desta nova geração, que passa a ser “sujeito de direitos”.

A garantia desses direitos se define nos artigos do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) e se constrói pela Política de Atendimento (arts. 86 a 97) através de um conjunto articulado de ações da União, dos Estado, do Município e Distrito Federal, de parcerias do poder público, entidades não-governamentais e sociedade civil.

Dados recentes de pesquisa sobre o problema do atendimento dos direitos da criança e do adolescente (EL-KHATIB, 2001) trazem constatações decorrentes de nossa atuação junto à comunidade, nos últimos 8 anos, e mostram a importância da proposição dessas ações. Só a construção coletiva de ações inovadoras podem produzir impacto sobre as condições de acesso da criança e do adolescente ao exercício de seus direitos.

### **Concluindo provisoriamente esta discussão**

A existência de leis não basta para assegurar direitos sociais. Uma lei, por si só, não consegue mudar a realidade, nem há como decretar a participação popular para a mudança de rumo da política de atenção à criança e ao adolescente. O esvaziamento da participação popular demonstra ainda a dificuldade de diálogo, a falta de um debate consistente entre sociedade civil e Conselho Municipal. Por parte do Estado constatamos posicionamentos que desconsideram a questão social como prioritária. Por outro lado, a sociedade se mantém passiva e descomprometida, sem exigir mudanças ou o cumprimento de um plano objetivo de operacionalidade das políticas. Por sua vez, os Conselhos mantêm uma visão fragmentada e, muitas vezes, autoritária sobre as crianças e os adolescentes. Assim, apesar de todos os avanços das políticas públicas, não há um processo de formação sistematizado, capaz de garantir uma ação cidadã que retroalimente “o espírito do povo”, cerne da mudança cultural da qual falamos.

Ao final desta reflexão, podemos afirmar que a construção da cidadania pode ser possibilitada pelos Conselhos Municipais. Resta-nos ainda descobrir formas de implementar uma ação efetiva que passe pelo posicionamento democrático de cada conselheiro, que se disponha a este exercício prático. Num esforço final de síntese, poderíamos ainda propor ações voltadas ao envolvimento de toda a sociedade; ao encaminhamento de propostas de formação dos conselheiros; à transparência das ações propostas nas reuniões dos conselheiros, através da imprensa falada e escrita dos municípios; ao fortalecimento e implementação de parcerias interinstitucionais e intermunicipais; à democratização do poder através de um rodízio dos Conselheiros e de seus respectivos suplentes, bem como o ingresso de novos; à

ampliação da participação popular, especialmente da população infanto-juvenil, para que eles possam falar de si e do que desejam; à realização de um diagnóstico da situação da infância e juventude nos municípios, em parceria com as Universidades locais, com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Enfim, acreditamos que estes são alguns passos possíveis para o fortalecimento do Conselho como espaço de construção da cidadania que, ao se constituir como órgão, guarda em potência a “ação cidadã”. Como não existe um modelo pronto para a ação dos conselhos, destacamos a importância de se desenvolver o “espírito do cidadão” pela participação popular. Desejamos que, num movimento mais geral, possa esta discussão ampliar as possibilidades práticas dos conselheiros municipais. Transformar o Conselho num espaço de construção da cidadania é responsabilidade de todos. E a co-responsabilidade dos conselheiros é indissociável da co-responsabilidade da sociedade que, como observamos, segue alheia, deixando aos conselheiros a difícil tarefa de “fazer sem saber como”.

Por esse motivo, apoiadas na idéia de que o surgimento de uma vontade política de efetivação de direitos passa pela função do intelectual de fazer pensar e sacudir os hábitos e interrogar as evidências, ousamos problematizar tais questões. Numa síntese provisória, compreendemos que a construção da cidadania pode ser possibilitada pelos conselheiros que se disponham a repensar sua prática e a dar continuidade ao seu processo de formação, pois consideramos fundamental o papel dos conselheiros na condução das reuniões, nas deliberações dos Conselhos Municipais e na produção da cidadania ativa de crianças e adolescentes.

### Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei 8069/90. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, 1990.
- \_\_\_\_\_. [ECA] *Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal n. 8.069 de 13 de julho de 1990*. São Carlos: UFSCar/CMDCA de São Carlos; 1993.
- EL-KHATIB, U. Crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social: que problema é esse? São Paulo; 2001. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. COSTA, Folha *on-line* 13/05/2005. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein](http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein)> Acessado em: 6 fev. 2006.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992a.
- \_\_\_\_\_. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992b.

- CARVALHO, J. Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação democrática*. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.
- COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.
- FORTES, A. *Conselhos de direitos da criança e do adolescente*. Cadernos Abong, n. 15, julho de 1996, p. 21-35.
- GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 123)
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito*. Lisboa. Guimarães Editores, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Fenomenologia do Espírito*. 7ª ed. rev. Petrópolis, RJ: Vozes: Bragança Paulista: USF, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KONDER, L. *Hegel, a razão quase enlouquecida*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- LIBERTATI, Wilson Donizetti; CYRINO, Públio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MENDEZ, Emílio Garcia; COSTA, Antônio, Gomes da Costa. *Das necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MORAES, C. V. *A participação popular na gestão das políticas para a Infância e Adolescência em Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. Santa Catarina: UFSC, 1998.
- OLIVEIRA, Mara. *Interloquções Políticas: alguns espaços legais e legítimos de participação popular na defesa das políticas sociais públicas*. Anais Colóquio Internacional de Políticas Pública, Pobreza e Exclusão Social. Ijuí, RS, 2004.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla. *A história da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- SÊDA, Edson. (Org.). *O estatuto passado a limpo*. Porto Alegre: Juizado da Infância e Juventude, 1992.
- TATAGIBA, Luciana. Os gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEJADAS, Sílvia. *Juventude e ato infracional*. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.
- TELES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: USP. Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34, 2001.
- VIEIRA, List. *Os Argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.