

A SOCIEDADE CIVIL COMO ESFERA INERENTE AO DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E A JUVENTUDE

CIVIL SOCIETY AS A FUNDAMENTAL ASPECT FOR THE PERFORMANCE OF PUBLIC POLICIES RELATED TO CHILDHOOD AND YOUTH

Paulo Fernando Pinheiro

Resumo: Este trabalho tem como escopo a análise do papel da sociedade civil na elaboração das políticas públicas das garantias dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, traçando um breve histórico da evolução sociolegislativa dos direitos da criança e do adolescente, e das políticas públicas inerente a cada fase histórica da legislação. Em um segundo momento, chegou-se à concepção gramsciana de sociedade civil em contexto com o progresso sociolegislativo para entender qual o seu papel em relação aos direitos da criança e do adolescente, iniciando-se um estudo nos contratualistas clássicos (Hobbes, Rousseau e Locke) e finalizando nos experts contemporâneos (Hegel, Marx e Gramsci). Analisando o contexto da sociedade civil na evolução dos direitos da criança e do adolescente, pode-se concluir sobre qual papel a sociedade civil desempenha para a efetiva realização de políticas públicas por parte do Estado brasileiro, utilizando-se como procedimento metodológico a examinação bibliográfica para estabelecer os baldrames teóricos deste trabalho. Observou-se que elaboração de lei específica sobre direitos e deveres das crianças e adolescentes, inclusive com proteção constitucional, foi a resposta aos anseios da sociedade civil, que, a partir dos anos 1970, refletiu sobre a maneira como as crianças e adolescente eram vistos perante o Estado.

Palavras-chave: Criança e adolescente. Sociedade civil. Políticas públicas.

Abstract: This article analyzes the role of civil society in the elaboration of public policies and the guarantees of children's and adolescents' rights in Brazil. The article presents a brief history of the evolution of children's and adolescents' rights and of public policies of each historical phase of the legislation. At a given period in history the concept of civil society arrived at a gramscian concept in accordance to the socio/legislative progress to understand what its role is in relation to the rights of children and adolescents. In order to understand how the concept evolved classical authors such as Hobbes, Rousseau and Lock and also the contemporary experts such as Hegel, Marx and Gramsci were studied. The analysis of the context of civil society and the evolution of children's and adolescents' rights demonstrates the role that civil society performs in the implementation of public policies. The study included as a methodological procedure the bibliographical research to establish the theoretical support for the study. It was

* Mestrando em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

observed that the elaboration of the specific law related to children's and adolescent's rights and duties, including constitutional protection, was the answer to the desires of civil society that from the 1970s reflects about how children and adolescents were seen by the State.

Keywords: Child and adolescent. Civil Society. Public Policies.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, incorporando ao seu artigo 227 a resolução 44 da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, adotou a doutrina da proteção integral para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, determinando que essa proteção cabe à família, à sociedade e ao Estado.

No mesmo caminho, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), normativa específica criada por pressão da sociedade civil, ratificou a incorporação da doutrina da proteção integral no seu artigo 4º, também responsabilizando a família, a sociedade (comunidade e sociedade) e o Estado pela primazia dos direitos da criança e do adolescente, estabelecida pela Constituição da República e pelo próprio ECA.

Entretanto, a elaboração de uma legislação específica sobre os direitos e os deveres das crianças e dos adolescentes – o ECA – foi o resultado de políticas públicas adotadas pelo Estado, mas idealizadas na esfera da sociedade civil.

Analisando a evolução da legislação destinada às crianças e aos adolescentes, concebe-se que o Estado sempre foi o realizador dessas legislações e, por óbvio, só podia sê-lo, mas dentro da evolução histórica é possível ver que em determinadas legislações houve somente a atuação do Estado, ora criminalizando, ora se responsabilizan-

do pelas crianças e adolescente, e em outros momentos somente se concretizaram políticas públicas em razão da atuação da sociedade civil.

Para tanto, é necessário chegar a uma concepção do que é *sociedade civil* para concluir se ela é um ente, um conjunto de órgãos, um órgão privado, faz parte do Estado ou é uma esfera de debates em que as políticas públicas são idealizadas.

Lado a lado com as concepções de *sociedade civil* caminham as concepções de *Estado*, tanto que os autores clássicos da filosofia política moderna que primeiro conceituaram a sociedade civil foram os mesmos que conceituaram o Estado e até hoje são ícones da teoria geral do Estado: Hobbes, Locke e Rousseau.

Entretanto, as concepções clássicas de *sociedade civil* foram superadas pela filosofia do direito de Hegel e, imediatamente, pela oposição de Marx e sua superestrutura (sociedade política + sociedade civil).

Antonio Gramsci apesar de seguidor ferrenho da Marx, para pensar a questão da sociedade civil se baseia nas ideias de Hegel e acaba por aprimorar o conceito de *sociedade civil* de Marx, afirmando que a sociedade civil já está no plano da superestrutura do Estado e se firma como instrumento necessário à hegemonia do poder da sociedade.

Deste passeio pelo histórico das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, contextualizando com as várias concepções da *sociedade civil*, conclui-se que a sociedade civil, como parte da superestrutura, é uma esfera inerente à idealização de políticas públicas e teve papel mister na elaboração da atual legislação que confere os direitos e os deveres das crianças e dos adolescentes.

2 Rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente: breve histórico sobre as políticas públicas para a infância

2.1 De menor em situação irregular a sujeitos de direitos

A proteção à criança e ao adolescente vem passando por constante modificação, transformações que em determinado tempo caracterizaram a criança e o adolescente como coisa, objeto, sendo que hoje os reconhece como sujeitos de direitos.

Após a independência do Brasil, a discussão acerca dos direitos da criança e do adolescente apareceu restrita à primeira lei penal do império: o Código Criminal de 1830.

Esse código considerava que os crimes cometidos por crianças ou adolescentes caracterizavam atenuante na pena, mas, dado o avanço legislativo, que se libertou das severas ordenações portuguesas, bem como a característica da própria sociedade brasileira à época, esse atenuante da pena pode ser considerado um grande avanço legislativo. Eis que, como ainda não se priorizava a educação como forma de inclusão, os menores de 14 anos deveriam ser

recolhidos a uma *casa de correção* como medida de ressocialização¹.

Entretanto, alguns anos mais tarde, com a promulgação do Código Penal de 1890, houve nova modificação, que veio a contribuir com o sistema de garantias da criança e do adolescente, prevendo

- a irresponsabilidade total das crianças menores de 9 anos;
- o recolhimento em estabelecimento disciplinar industrial por tempo determinado judicialmente, desde que não excedesse 17 anos, para os maiores de 9 e menores de 14 anos de idade que agissem com discernimento;
- a obrigatoriedade de imposição de penas de cumplicidade ao maior de 14 e menor de 17 anos;
- a manutenção da atenuante de menoridade para os infratores maiores de 17 e menores de 21 anos de idade (PRATES, 2006).

Contudo, tanto o Código Criminal de 1830 quanto o Código Penal de 1890 somente disciplinavam os direitos da criança e do adolescente em âmbito penal, o que se mostrava insuficiente para regular matéria tão complexa, pois a legislação criminal apenas se preocupava com os “menores” considerados ameaça à ordem pública.

No início do século XX, a preocupação com a infância ganhou novos horizontes, pois a questão da infância ociosa se tornou problema social e teria consequência no futuro na nação.

¹ Art. 13. Se se provar que os menores de 14 anos, que tiverem cometido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos às casas de correção, pelo tempo que ao juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda à idade de 17 anos.

Essa preocupação com o futuro, que na infância se encontrava o futuro da nação, fez com que se tornassem misteres a criação de mecanismos que protegessem a criança dos perigos que lhe retirassem do caminho do trabalho e da ordem, ou seja, “era preciso defender a sociedade daqueles que se entregavam à viciosidade e ameaçavam a paz social” (RIZZINI, 2008, p. 83).

Assim, promulgou-se a primeira lei que realmente veio a disciplinar um sistema (pseudossistema) de garantias da criança e do adolescente: Código de Menores de 1927 (Decreto 17.943-A, 12 out. 1927), conhecido também como Código Mello Mattos.

O Código de Menores foi criando sob a égide de uma associação de duas ideias que se fundaram na passagem do século XIX para o XX: justiça e assistência.

Foi um período em que a infância foi “judicializada”, com os juristas da época liderando os braços da sociedade que se preocupavam com a questão da infância e da juventude, aliados aos médicos higienistas e organizações filantrópicas.

Por essa liderança dos juristas, acabou se empregando o termo menor “para designar a criança abandonada, desvalida, delinquente, viciosa, entre outras” (RIZZINI, 2009, p. 113).

Assim o termo extrapolou os limites do âmbito jurídico e se popularizou pelas demais classes da sociedade, tornando-se amplamente usado pela sociedade da época, ao contrário de hoje, em que a expressão *menor* designa, juridicamente, qualquer pessoa absoluta ou relativamente incapaz (menor de idade).

A grande contribuição que o Código de Menores trouxe para o sistema de garan-

tias dos direitos da criança e do adolescente foi prever a proteção e a assistência aos menores de 18 anos, estabelecendo tratamento apropriado ao “menor infrator”, resguardando, *in tesis*, as suas condições de saúde, a sua reinserção no âmbito familiar e, “em se tratando de menor pervertido ou abandonado, determinou o decreto a internação em uma escola de reforma, pelo prazo estipulado entre três e sete anos” (PRATES, 2006, p. 53).

Entretanto, a impressão que causa é que a judicialização da infância acabou por extrapolar os limites do âmbito jurídico, pois o legislador do Código de Menores de 1927 propôs medidas protetivas e assistenciais na tentativa de sanar o problema dos “menores”, inserindo institutos como a guarda e regulamentando meios de educação e vigilância dos menores

Destarte, de todas as contribuições que o Código Mello Mattos cominou, a mais importante foi o previsto no seu capítulo IX, que regulamentou o trabalho infantil e juvenil, estabelecendo a proibição do trabalho para menores de 12 anos, restringindo os locais, horários e jornada de trabalho (seis horas diárias), bem como os deveres do empregador para com os empregados menores.

Pari passu, o zelo demasiado pela infância abandonada e marginalizada velava um caráter teleológico do Código de Menores de 1927, que foi o de

[...] extirpar o mal pela raiz, livrando a nação de elementos vadios e desordeiros, que em nada contribuía para o progresso do país. Para atingir a reforma almejada para civilizar o Brasil, entendia-se ser preciso ordená-lo e saneá-lo. Designada como pertercente ao contingente de “menores abandonados e delinquentes” (portanto potencialmente perigosos), a população jovem que

fugia aos mecanismos sociais de disciplina, foi um dos focos para a ação moralizadora e civilizadora a ser empreendida. Sob o comando da Justiça e da Assistência, julgou-se estar, desta forma, combatendo os embriões da desordem. Traços desta história assombram o país até os dias de hoje (RIZZINI, 2009, p. 139).

Sob a vigência do Código Mello Mattos, entre as décadas de 1920 e 1970, firmou-se no Brasil, no âmbito jurídico, uma escola menorista que adotou a doutrina do direito do menor, que substituiu a doutrina do direito penal do menor imposta pelo Código Penal de 1890.

Na década de 1940, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que passou a prestar assistência social em todo o território nacional aos menores abandonados e infratores. Entretanto, o número de vagas disponíveis no SAM não supriu a demanda dos menores necessitados de assistência por parte do Estado (sete mil vagas para cerca de cem mil menores).

Além da incapacidade para abrigar os menores em situação de abandono ou delinquentes, o desvio de verbas, a falta de prédios apropriados e a falta de higiene apropriada, bem como a alimentação inadequada, o ensino desacreditado e a utilização do trabalho dos menores nas instituições de internação levaram o SAM a ser reputado como “fábrica de delinquentes” ou “escola do crime”, pois, em vez de proteger, ameaçava o menor.

Após a tomada do poder pelos militares (golpe militar de 1964), houve pressão para que o SAM fosse extinto e substituído por um novo órgão, desvinculado do presidente da república e do Ministério da Justiça. Desse modo se criou, em 1964, a Fundação do Bem-estar do Menor (Funabem), que

transferiu a responsabilidade pelos menores plenamente ao Estado.

Contudo, o governo militar impôs a ideologia da segurança nacional e, assim, a Funabem desenvolvia suas atividades voltada à parcela de menores que viviam à margem da lei: “Sua atenção voltava-se ao afastamento da criança do meio em que vivia, classificando como ‘à margem da lei e dos bons costumes’, ou seja, a criança era retirada da família, a quem se atribuía a responsabilidade pela situação em que o menor se encontrava.” (MARTINS, 2006, p. 33).

Em 1979, foi promulgado o novo Código de Menores, que revogou o Código Mello Mattos e superou a doutrina do direito do menor, impondo a doutrina da situação irregular. Entretanto, manteve a mesma política filantrópica e assistencialista do Código Mello Mattos, o que praticamente não trouxe nenhuma modificação expressiva.

Nessa época, a sociedade civil já estava se organizando e debatendo a questão do menor, uma vez que nas décadas de 1960, 70 e 80 vinham se gestando novos programas “baseados em premissas de alternativas comunitárias” (MARTINS, 2006).

A atuação da sociedade civil resultou em várias pesquisas sobre o enigma do menor abandonado, concluindo que o tratamento desenvolvido e direcionado ao menor não solucionaria o problema.

Assim, durante os anos 1980, a sociedade civil se focou em torno da problemática das concepções de *infância e adolescência*, reconstruindo um novo paradigma, além daqueles ditados pelo Estado até então, o que resultou na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e substituiu a doutrina da situação irregular pela

doutrina da proteção integral, inserindo no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 os princípios básicos da Declaração dos Direitos da Criança², ratificados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)³.

A criança e o adolescente passaram da condição de meros destinatários das ordens dos adultos a sujeitos de direitos, atribuindo-lhes “garantias plenas na relação processual, bem como todas as prerrogativas e direitos concernentes a institutos antes pertencentes a direitos somente de adultos” (MARTINS, 2006, p. 47).

Assim, a doutrina da proteção integral veio erigir que, tendo em vista a nova ordem constitucional do país, fosse dada prioridade absoluta à criança e ao adolescente, atribuindo o dever de proteção não mais apenas ao Estado, mas também à família e à sociedade civil como corresponsáveis pela observância das políticas de atendimento à criança e ao adolescente.

Dentre essas garantias está a política de atendimento compreendida em todas

² 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.

³ Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

as ações governamentais (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como as ações não governamentais (ECA, art. 86.), com o objetivo maior de proteger e assegurar os direitos contemplados pela nova doutrina, extrapolando a esfera jurídica por ter caráter multidisciplinar, inserindo modificação cultural nas políticas públicas voltadas à infância e à juventude que instituiu uma ordem de princípios orientadores que garantem à criança e ao adolescente o status de sujeitos de direitos, desfrutadores de todos os direitos fundamentais, portanto, em que são garantidos todos os instrumentos necessários a assegurar esses direitos (RAMIDOFF, 2006).

Uma das principais atividades para a garantia dos direitos da criança e do adolescente é a fiscalização das entidades de atendimento, pois o efetivo desempenho das atividades das entidades, com o correto desenvolvimento da política de atendimento, é elemento fundamental na efetivação dos direitos previstos pelo ECA e é nessa fiscalização que a sociedade civil tem papel de suma importância.

A despeito do artigo 95 do ECA⁴, existem três níveis de controle e fiscalização dessas entidades de atendimento pela sociedade civil: por meio dos conselhos tutelares, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

Ressalte-se que os conselhos tutelares não são os únicos órgãos da sociedade civil que se prestam à fiscalização das entidades de atendimento à criança e ao adolescente, pois igual importância têm os conselhos de direitos, bem como a possibilidade de

⁴ Art. 95. As entidades governamentais e não governamentais referidas no artigo 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos conselhos tutelares.

qualquer do povo realizar a fiscalização das referidas entidades, uma vez que a este é dado o direito de representação “para cobrar dos entes responsáveis a oferta irregular ou não oferta de atendimento adequado aos direitos da criança e do adolescente” (MARTINS, 2006, p. 62).

Assim, o ECA institui a participação da sociedade civil em atendimento ao artigo 204, II da Constituição Federal⁵, que traduz que a democracia participativa proposta pela constituição, com a participação da sociedade civil, é pertinente à política de atendimento à criança e ao adolescente.

3 As origens da sociedade civil

3.1 A sociedade civil e as teorias contratualistas

A sociedade civil teve grande importância no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direito, pois exerceu pressão para que legislação específica regulasse a condição não só do menor em situação irregular, mas sim de todas as crianças e adolescentes, sem qualquer distinção.

Contudo, para que possamos entender o papel fundamental da sociedade civil na primazia dos interesses da criança e do adolescente, mister se faz entender o que é

a sociedade civil e como se dá a sua atuação dentro do Estado.

A ideia de sociedade civil já era discutida entre os filósofos jusnaturalistas, que difundiram as teorias contratualistas clássicas.

A igualdade de direitos civis é o pilar das teorias contratualistas para explicar o Estado liberal democrático e é nessa óptica que as ideias jusnaturalistas vão embasar os conceitos de *sociedade civil*, que é “uma sociedade caracterizada pela troca entre indivíduos livres e iguais, proprietários de suas próprias capacidades e do que adquiriram mediante a prática dessas capacidades” (DURIGUETTO, 2007, p. 35).

Partimos do pensamento de Thomas Hobbes, que em sua obra *Leviatã* discorre que os indivíduos se encontram em um estado de natureza, eivados pelas más paixões responsáveis pela eclosão de um permanente estado de guerra.

Esse estado de natureza não caracteriza apenas os estados mais primitivos da história, mas também “a situação de desordem que se verifica sempre que os homens não têm suas ações reprimidas, ou pela voz da razão ou pela presença de instituições políticas eficientes” (DALLARI, 2002, p. 13).

Hobbes entendia que o estado de natureza era uma constante ameaça à sociedade, pois o homem, quando em estado de natureza, é egoísta, luxurioso, agressivo e bárbaro, qualidades que alimentam o permanente estado de guerra.

A igualdade natural de todos os homens é o combustível que alimenta a desconfiança de que outro homem venha e lhe tome seus bens, ou lhe cause algum mal, pois, em razão dessa igualdade, todos os homens são capazes de tal ato.

⁵ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Assim os homens viram a necessidade de instituírem um verdadeiro contrato social, abdicando de parte de seus direitos individuais, visando à criação de um ente soberano e protetor dos cidadãos: o Estado.

Para justificar o início do Estado e da sociedade civil, Hobbes alega que o permanente estado de guerra sofre intervenção da racionalidade humana, com os homens racionais celebrando o contrato social para superar o estado de natureza, instituindo o estado social garantidor dos direitos individuais de cada homem por meio da mútua transferência de direitos a um ser maior formado por todos os homens, dotado de um poder visível limitador e garantidor dos direitos individuais, que ele chamou de *Leviatã*.

Pela teoria hobbesiana, Estado é

[...] uma pessoa de cujos atos se constitui em autora uma grande multidão, mediante pactos recíprocos de seus membros, com o fim de que essa pessoa possa empregar a força e os meios de todos, como julgar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns. (DALLARI, 2002, p. 14)

Entretanto, preponderando a garantia das liberdades individuais e a necessidade de se criar um contrato social, a filosofia hobbesiana não previu a necessidade de se criar mecanismos para delimitar a ação do próprio Estado, que se tornou absoluto.

Com a preocupação do Estado com poderes ilimitados, Locke contrapõe-se clara e sistematicamente à teoria contratualista de Hobbes, negando a ideia de que a sociedade seja originada da necessidade de evitar a guerra “de todos contra todos”.

Locke igualmente assume uma posição contratualista, porém no sentido de que

a passagem do estado de natureza para a sociedade civil “se faz para assegurar a propriedade, e a finalidade de todo governo é a de conservá-la” (DURIGUETTO, 2007, p. 36).

Aliás, ao contrário de Hobbes, a filosofia de Locke parte do estado de natureza, acreditando que os direitos naturais do homem diga-se a propriedade (em sentido lato) são anteriores à sociedade e ao Estado e que este somente deve existir para garantir os direitos naturais do homem por meio da legitimidade política.

Para Locke, a propriedade abrange o direito à vida, à liberdade e aos bens e a necessidade de garanti-lo é o pilar da existência do Estado.

Contudo, Locke não aceitava a ideia de que o poder é entregue a um ente (o Estado) que tem poderes absolutos para gerir a vida da sociedade, mas sim que a

autoridade é consensualmente entregue a um corpo legislativo e a um monarca, para que criem e imponham leis visando à preservação e a representação dos interesses dos governados (DURIGUETTO, 2007, p. 36).

Caso isso não aconteça, os governados têm legitimidade para dissolver a autoridade e a forma de governo imperativo.

Todavia, a concepção contratualista de Locke também apresentava pontos negativos, uma vez que a base de sua teoria era a de que a sociedade se fundava no direito de propriedade e portanto somente os proprietários poderiam ser considerados como integrantes da sociedade e, por consequência, do Estado ou seja, para ser cidadão era necessário ser proprietário.

Apesar de não mencionar expressamente o contrato social, Montesquieu foi

outro teórico que se importou com a gênese da sociedade e do Estado.

Também para ele existem leis naturais que determinam a escolha da vida em sociedade como objetivo do homem.

Essas leis são as seguintes: a) o desejo de paz; b) o sentimento das necessidades, experimentado principalmente na procura de alimentos; c) a atração natural entre os sexos opostos, pelo encanto que inspiram um ao outro e pela necessidade recíproca; d) o desejo de viver em sociedade, resultante da consciência que os homens têm de sua condição e de ser Estado. (DALLARI, 2002, p. 15-16).

Sobre essas ponderações, Montesquieu defende que “sem um governo nenhuma sociedade poderia subsistir”.

Em seguida, surge a filosofia de Rousseau, que retoma o pensamento de Hobbes, que de fato fala sobre um contrato inicial que empresta nome a sua mais famosa obra, como gênese da existência e organização da sociedade.

Contudo, especialmente em seu clássico (*O contrato social*), ele adota posição semelhante à de Montesquieu “no tocante à predominância da bondade humana no estado de natureza” (DALLARI, 2002, p. 16).

Rousseau se contrapõe a Hobbes e Locke, pois denega que a sociedade tenha origem para coibir as “más paixões em estado de natureza”, e que o Estado exista para assegurar o direito de propriedade, tomando como ponto de partida a análise de características do homem em estado da natureza, mas o homem independente e não isolado como via Hobbes, o que o torna um ser in-competitível.

Assim, é a vontade e não a natureza

humana que embasa a gênese da sociedade.

Entretanto, o homem é consciente de que sua força não pode ser aumentada, pretendendo combinar a liberdade e a força, que são os instrumentos fundamentais de sua conservação (DALLARI, 2002). Desse modo,

A necessidade de cooperação e do trabalho social funda o processo de socialização, inscrevendo uma nova lógica nas relações humanas, ancorada no pensamento racional, na linguagem, na consciência moral, na perda da independência material e na dependência ao outro. (DURIGUETTO, 2007, p. 39).

O contrato social de Rousseau compreende uma forma de associação que defenda o patrimônio de cada associado, bem como cada um dos associados, de qualquer força comum, “e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo, e permaneça tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 1999, p. 20-21).

Ou seja, a proposta de Rousseau é um Estado dotado de poder soberano, criado a partir da associação dos homens (o contrato social), a qual tem como síntese a vontade geral.

A vontade geral do povo é o fundamento de uma ordem social legítima que tem como pressupostos a distribuição equitativa da riqueza e da propriedade e a instituição da soberania popular, o que vai garantir o direito de propriedade, mas limitando o seu excesso pelo próprio Estado. Nesse sentido, a vontade geral de Rousseau pode ser entendida como a síntese das vontades coletivas que visam ao consenso na construção da identidade de um ente coletivo e se apresenta como o legítimo fundamento de uma

ordem social necessária para que a democracia seja construída por meio da supremacia do interesse público sobre o privado: eis a existência do contrato social.

3.2 A sociedade civil em Hegel, Marx e Gramsci

Repensando a conceito rousseauiano de *sociedade*, Hegel, em aberta oposição a Rousseau, funda sua filosofia tentando conciliar “a prioridade do universal com a plena expansão do particular, o princípio da totalidade com o da livre expansão da individualidade” (DURIGUETTO, 2007, p. 44).

Hegel abandona o conceito de *sobrerania popular* de Rousseau, mas intensifica o conceito de *vontade geral*, criando um “espaço de explicitação do mundo da particularidade”: esse espaço é a sociedade civil.

É na sociedade civil, segundo Hegel, que questões econômicas, sociais, jurídicas, administrativas e políticas são desenvolvidas:

[...] trata-se da esfera dos interesses e objetivos privados, econômico-corporativos e antagônicos entre si, das distinções dos indivíduos em associações, grupos e em posições e condições sociais desiguais. É a partir dessa esfera que Hegel busca a conciliação do liberalismo, e, por outro, a reconstrução de uma ordem social fundada na prioridade do público (do universal) sobre o privado [...]. (COUTINHO apud DURIGUETTO, 2007, p. 44-45).

Assim, Hegel vislumbrou a necessidade de uma esfera social em que imperasse o reino e a liberdade da particularidade: a sociedade civil. Nessa esfera, Hegel preza pela composição entre a liberdade no âmbito particular com a anteposição do pú-

blico sobre o privado, em que a conservação de uma esfera social que expresse a liberdade individual (sociedade civil) é condição essencial da própria condição humana a partir da modernidade, sendo necessário que se eleve essa sociedade civil por meio da criação de “instâncias universalizadoras” que cultivem essa nova esfera social.

Destarte, nota-se no conceito hegeliano que a sociedade civil é uma ponte que serve de mediação entre o público e o privado, e é representado pelo que Hegel chamou de *corporações*, as quais podem ser entendidas como um espaço ou uma esfera em que vários organismos ou atores coletivos podem pôr em evidência os interesses particulares como sendo a intermediação entre os interesses singulares e os interesses universais. Assim, é da esfera universal que é criada a sociedade civil para servir como instrumento de comunicação com a esfera singular. Em outras palavras, a sociedade civil é criada pelo Estado para interagir com os interesses privados e figura como o espaço em que acontecem as relações econômicas.

Entretanto, em meados do século XIX, Marx fez uma crítica construtiva à filosofia hegeliana, invertendo a noção do universal para o particular defendida por Hegel.

Marx entende que não é do Estado que se origina a sociedade civil para intermediar a relação com o privado, mas sim que é a esfera da sociedade civil que embasa a natureza do Estado, que passa a expressar “a dinâmica da sociedade civil” (DURIGUETTO, 2007, p. 48).

Ou seja, Marx enxerga que, nessa relação, o Estado (sociedade política) é a própria expressão da sociedade civil, entendida como conjunto de relações econômicas, e a anatomia da sociedade civil deve ser bus-

cada na economia política (BOBBIO, 1994).

A crítica de Marx é que entender que o Estado (reino do universal) contrasta com a sociedade civil (esfera das relações econômicas) faz com que o próprio homem passe a conviver em duas esferas diferentes ao mesmo tempo, o que chamou de *bourgeois*, na ocasião em que luta pelos seus interesses individuais, e *citoyen*, quando figura na esfera pública e luta pelos interesses universais e gerais.

Desse modo, seria impossível o Estado representar efetivamente uma vontade geral e universal, pois o homem, quando integrante da esfera pública, já estaria vivendo a vida real dentro da sociedade civil, isto é, dentro de um espaço em que se priorizam as relações econômicas, trabalhistas e produtivas, principalmente havendo o predomínio do interesse particular, com a classe proletária e a burguesia travando um combate de interesses. A esta esfera Marx denominou estrutura.

Ou seja, o Estado, em verdade, é apenas uma esfera de “aparência a ocultar a dominação de uma casta burocrática que defende apenas, como todas as outras ‘corporações’ da sociedade civil, os seus próprios interesses particulares” (COUTINHO, 2008, p. 18).

Para Marx, o Estado não é uma entidade com fim em si mesmo, mas sim uma construção das relações sociais concretas originadas da sociedade civil, consistente em uma superestrutura que se ergue sobre a estrutura (sociedade civil), composta pelas normas e leis (estrutura jurídica e política) condicionadas pelo modo de vida social que ocorre na sociedade civil e responsável pela conservação desta na medida em que garante os interesses particulares.

Assim sendo, para Marx, a junção do Estado *stricto sensu* (sociedade política) e da sociedade civil vai criar a superestrutura, que é o “Estado ampliado”.

Por fim, destaca-se o escólio de Antonio Gramsci, que é difusor das ideias de Marx e vem a pensar a sociedade civil não como uma esfera em que se “designa o mundo das relações de produção, nem tampouco que se identifica com o Estado *stricto sensu*” (COUTINHO, 2008, p. 137), pois “Gramsci procura evitar dois tipos de confusão criados em torno da relação entre sociedade política e sociedade civil: um de caráter economicista e liberal, o outro de caráter totalitário e organicista” (SEMERARO, 2001, p. 72).

Ou seja, identificar o Estado com o governo acaba por separar o Estado da sociedade civil, e os sistemas totalitários tendem a “identificar o Estado e a sociedade civil, unificando ‘ditatorialmente’ os elementos da sociedade civil no Estado, na ‘desesperada busca de manter com mão forte toda a vida popular e nacional’” (SEMERARO, 2001, p. 72).

Gramsci entende que a sociedade civil é a esfera em que a articulação dos interesses privados interagem com o interesse coletivo, em que esses interesses privados interatuam com o contexto econômico, político, ideológico e socioinstitucional.

Assim, a sociedade civil é formada

[...] pelo conjunto do que chamou de *aparelhos privados de hegemonia* e tem sua gênese nos processos de socialização da política, que foram ao mesmo tempo causa e efeito de uma crescente complexificação dos mecanismos de representação dos interesses e do mundo dos valores, complexificação que, em última instância, resultou por

sua vez de uma extratificação social. (COUTINHO, 2008, p. 137-38).

Por outro lado, Estado, para Gramsci, é o “conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante impõe coercitivamente a sua dominação (aparelho policial e militar, sistema judiciário e administrativo)” (DURIGUETTO, 2007, p. 56).

Para Gramsci, não há uma união da sociedade civil e do Estado para formar uma superestrutura, pois entende que a sociedade civil é inerente à superestrutura, faz parte dela e junto com a sociedade política (Estado) forma dois planos superestruturais.

Assim, há entre esses dois planos superestruturais uma dialética que erige uma dinâmica que se traduz na hegemonia do grupo social, momento em que os dois planos superestruturais se unificam.

Destarte, temos que o conjunto de organismos privados chamados por Gramsci como *sociedade civil* é responsável pela elaboração e difusão das ideologias que vão definir os objetivos do Estado, constituindo-se em verdadeiros aparelhos privados de hegemonia, pois constituem organismos sociais voluntários e autônomos em face da economia política.

E essa hegemonia criada pela atuação da sociedade civil indubitavelmente foi de suma importância para o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente, conforme se explica na próxima parte.

4 Considerações finais

A concepção de *sociedade civil* veio evoluindo e passando por várias teorias, sempre caminhando lado a lado ao Estado, quando não era parte deste, sendo que em fases da história a sociedade civil foi pensada

como a gênese do próprio Estado; em outras, a sociedade civil foi uma esfera de debates na tomada de decisões, chegando, inclusive a se contrapor ao Estado; e outrora foi diferenciada da sociedade política, que, juntamente com ela, formou o “Estado ampliado” (estrutura política somada à estrutura civil é igual à superestrutura).

Mas a concepção de Gramsci foi mister para entender como se comporta a sociedade civil pós-Constituição de 1988, uma vez que para ele esta já faz parte da superestrutura de Marx. Ou seja: a sociedade civil é inerente ao Estado e é sob esta óptica que pensar a sociedade civil como esfera de pensamento das políticas públicas que serão realizadas pelo Estado é de suma importância para que a rede de garantias dos direitos da criança e do adolescente se torne mais efetiva.

Com anteriormente visto, a responsabilização de toda a sociedade civil pela violação dos direitos da criança e do adolescente superou os paradigmas do Código Mello Mattos e do Código de Menores de 1979, principalmente o do assistencialismo filantrópico, substituindo-o pelo paradigma da cidadania, tornando a criança e o adolescente como sujeitos de direitos.

A concepção de *sociedade civil* pensado por Gramsci leva a crer que os órgãos responsáveis pela proteção dos direitos da criança e do adolescente são as propulsores das políticas públicas inerentes à rede de atendimento constante do Estatuto da Criança e do Adolescente, que deve ser obra do Estado. A gênese da rede de garantias dos direitos da criança e do adolescente foi objetivada na sociedade civil, legitimando seu papel no ordenamento jurídico como esfera importante na participação e no desen-

volvimento das referidas políticas públicas, resultando, por parte do Estado, na própria legislação específica de proteção dos direitos da criança e do adolescente – o ECA.

Referências

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- _____. **Direitos e deveres nas repúblicas**: os grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- _____. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DIAS, Edmundo Fernandes. **Gramsci em Turim**: a construção do conceito de hegemonia. São Paulo: Xamã, 2002.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: Um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 33-96.
- FONACRIAD; SARAIVA, João Batista; KOERNER JÚNIOR, Rolf. **Adolescentes privados de liberdade**: a normativa nacional e internacional e reflexões acerca da responsabilidade penal. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil** Contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2010.
- _____. Conselhos e colegiados na esfera pública: em busca do sentido. In: CURY, Carlos Roberto Jamil; TOSTA, Sandra de Fátima Pereira. **Educação, cidade e cidadania**: leitura de experiências socioeducativas. Belo Horizonte: PUC Minas/Autêntica, 2007, p.127-45.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MARTINS, Daniele Comin. **Estatuto da Criança e do Adolescente e política de atendimento**. Curitiba: Juruá, 2006.
- PRATES, Flávio Cruz. **Adolescente infrator**: a prestação de serviços à comunidade. Curitiba: Juruá, 2006.
- RAMIDOFF, Mário Luiz. **Lições de Direito da Criança e do Adolescente**: Ato infracional e medidas socioeducativas. Curitiba: Juruá, 2006.
- RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 96-149.
- ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- VIOLIN, Tarso Cabral. A sociedade civil e o Estado ampliado por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do Cejur**, v. 1, n. 1, ago.-dez. 2006.
- VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 287-321.