

UNIVERSIDADE BANDEIRANTE-UNIBAN/BRASIL
PROGRAMA MESTRADO PROFISSIONAL
ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

SOCIEDADE CIVIL, DIREITOS HUMANOS
E ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial dos requisitos do Curso de Pós-Graduação Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei da Universidade Bandeirante para a obtenção do título de Mestre em Políticas e Práticas com Adolescentes em Conflito com a Lei

Orientanda: Adriana Palheta Cardoso
Orientadora: Profa. Dra. Irandi Pereira

SÃO PAULO
Agosto 2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE BANDEIRANTE-UNIBAN/BRASIL
PROGRAMA MESTRADO PROFISSIONAL
ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

ADRIANA PALHETA CARDOSO

SOCIEDADE CIVIL, DIREITOS HUMANOS
E ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

SÃO PAULO
Agosto 2010

ADRIANA PALHETA CARDOSO

**SOCIEDADE CIVIL, DIREITOS HUMANOS
E ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI**

**BANCA EXAMINADORA
DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE**

**Presidente e orientadora: Profa. Dra. Irandi Pereira
Universidade Bandeirante-Brasil**

2º. Examinador: Prof. Dr. Benedito Rodrigues dos Santos (PUC-DF)

3º. Examinador: Wilson Donizete Liberati (UNIBAN/Brasil)

4º. Examinador Suplente:

5º. Examinador Suplente:

**SÃO PAULO
Agosto 2010**

DEDICATÓRIA

A cada adolescente que me ensinou sobre suas dificuldades, seus sonhos, esperanças, perspectiva de futuro e que me fizeram acreditar que outro projeto de sociedade é possível.

Aos meus amigos e militantes que conheci nessa trajetória e que compartilham do desejo de radicalizar a democracia para uma sociedade mais justa e equânime.

Á minha família que, pacientemente, esperou, compreendeu, compartilhou e apoiou minha escolha de vida. Minha mãe, Inês que ensinou o valor do conhecimento.

Aos meus filhos, **Maria Vitória e Théo**, que apesar da pouca idade, puderam ser companheiros de todas as horas. Ao meu marido, **Ricardo**, cuja tranqüilidade me orienta.

AGRADECIMENTOS

À **Profa. Dra. Irandi Pereira** pela orientação, convivência e parceria na minha trajetória acadêmica e nesse diálogo entre a academia e o movimento social, cuja indignação mobilizadora exige uma constante reflexão sobre o sentido ético da vida.

Aos colegas militantes e ativistas em defesa dos direitos de crianças e adolescentes **Paulo Afonso Garrido de Paula, Marta Toledo, Givanildo Manoel Silva, Cacilda Ascitti (*in memoriam*), Terezinha Helena, Valdênia Paulino, Vera Gomes, Jorge Artur Canfield Floriani, Benedito Rodrigues dos Santos e Lúcia Toledo.**

Aos amigos de outras lutas **Gilmar Carneiro, Fabiane Hack, Tatiana Belo Djrdjrjan, Glauco Pereira dos Santos, Luis Eduardo Patrones Regules e Célia Pecci.**

CARDOSO, Adriana Palheta. **Sociedade civil, direitos humanos e adolescente em conflito com a lei**. Dissertação (Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei), UNIBAN, São Paulo, 2010.

RESUMO

Esta pesquisa enfatiza o debate sobre o papel da sociedade civil na mudança de paradigma da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral na garantia de direitos humanos ao adolescente em conflito com a lei. Nesse sentido, ganha destaque a participação da sociedade civil, articulada no Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, criado em 1990, na mobilização social por uma cultura de direitos fundada no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos titulares de direitos humanos. No Estado Democrático de Direitos a democracia participativa é elemento fundante das práticas de transformação da relação Estado e Sociedade Civil. No que se refere à atenção pública ao adolescente em conflito com a lei essa participação é analisada a partir de referenciais teóricos e legais. Na compreensão do processo participativo, desencadeado pela sociedade civil no estado de São Paulo frente às diversas institucionalidades públicas, o que mais se buscou foi o debate sobre o reordenamento jurídico-institucional, preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e a consequente participação popular na formulação e no exercício do controle de políticas públicas. Assim, a pesquisa trouxe diversos olhares dos sujeitos envolvidos nesse processo de afirmação da “gramática” de direitos. A pesquisa empírica complementou a investigação de base analítico-documental evidenciando avanços, limites, impasses e possibilidades do movimento social na sua relação com o Estado. Este estudo trata, por isso mesmo, de um processo pedagógico, criativo de ação coletiva e transformadora da realidade, enquanto agir político, dialógico e coletivo, permitindo uma releitura da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil em torno da garantia de direitos do adolescente em conflito com a lei. Nos discursos dos sujeitos podem-se perceber dificuldades na construção de uma relação democrática para ambos os lados: muitas barreiras podem ser rompidas e outras não; contudo, é inegável a perspectiva de se construir e reconstruir a ação política na esfera pública, considerando os nós críticos inerentes a processos participativos dessa natureza.

Palavras-chave: Estado. Sociedade Civil. Democracia, Participação popular. Direitos Humanos. Adolescente em Conflito com a Lei.

CARDOSO, Adriana Palheta. Citizenship Society, human rights and adolescents in conflict with the law. Dissertation (Professional Master in Adolescent in Law Conflict), UNIBAN, São Paulo, 2010

ABSTRACT

This research emphasize the debate about the citizenship society role in the transformation of the irregular situation doctrine paradigm to the integral protection doctrine, which guarantee the human rights of adolescents in law conflict. Further more, the citizenship society participation is highlighted, articulated to São Paulo Forum Defense of Children and Adolescents Rights, created in 1990 during the social mobilization for a rights culture based on the acknowledgment of children and adolescents as titleholders subjects of human rights.

On the Democratic Rights State, the participating democracy is the establishing element of the transformation practicing relationship between Citizenship Society and State. About children and adolescent in law conflict public attention, this participation is analyzed by the theoretical and legal references. Through out the participative process comprehension, unleashes by the citizenship society in São Paulo State as though several public institutions, what it most seek was the juridical-institutional rearrange debate, preconized on the Children and Adolescents Estate and the consequential popular participation on its formulation and public politics controlling exercise.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABMP	Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça da Infância e da Juventude
AMAR	Associação de Mães e amigos de Crianças e adolescentes em Risco
ANCED	Associação Nacional dos Centros de Defesa
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
ALESP	Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
AMENCAR	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Juventude
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CDC	Convenção das Nações Unidas sobre Direitos da Criança e do Adolescente
CEATS	Centro de Empreendedorismo Social e Administração do Terceiro Setor
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEI	Comissão Especial de Inquérito
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRP	Conselho Regional de Psicologia
DCA	Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação do Bem-Estar do Menor
FEDDCA-SP	Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo
FONACRIAD	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem – Estar do Menor
FUBEM -SBC	Fundação do Bem-Estar do Menor de São Bernardo do Campo
FUNDAÇÃO CASA	Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente
Fórum Nacional DCA	Fórum Nacional Permanente das Entidades de Entidades Não-governamentais de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes
IEE – PUC/SP	Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
ILANUD	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Menina de Rua
OEA	Organização dos Estados Americanos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
PNBEM	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
RENADE	Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos

SPDCA	Secretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SITRAEMFA	Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência ao Menor e à Família do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

QUADROS

Quadro 1	Cronologia da normativa internacional no campo da infância e adolescência até 1990.	p. 34
Quadro 2	Trajetória dos direitos da criança e do adolescente no Brasil até 1990.	p. 49
Quadro 3	Número de Adolescentes em cumprimento de medidas restritivas de Liberdade	p.75
Quadro 4	Diretrizes da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente	p. 112
Quadro 5	Conceituação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente	p. 113
Quadro 6	Experiência dos conselheiros na área da infância e adolescência	p. 131
Quadro 7	Escolaridade dos conselheiros	p. 132
Quadro 8	Setores da sociedade civil representados	p. 132
Quadro 9	Requisitos para candidatura de representantes da sociedade civil	p. 133
Quadro 10	Processo de escolha de representantes da sociedade civil	p. 134
Quadro 11	Dificuldades encontradas pelo CEDCA	p. 135
Quadro 12	Eficiência no desempenho de atribuições	p. 137
Quadro 13	Necessidades para aprimoramento das ações	p. 138
Quadro 14	Adequação da oferta de serviços	p. 138
Quadro15	Resoluções CONANDA e CONDECA referentes à temática adolescente em conflito com a lei	p. 156
Quadro 16	Perfil dos Entrevistados	p. 205

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. Tema e sua delimitação	12
2. Objetivos	18
3. Procedimentos metodológicos	19
PARTE I – PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA	22
1. Por uma nova cidadania: direito a ter direitos	22
2. A sociedade civil e a institucionalização de uma proteção diferenciada: o contexto internacional	28
3. A sociedade civil e os direitos da criança e do adolescente no Brasil	34
4. O adolescente em conflito com a lei: um novo sujeito de direitos	60
5. O adolescente em conflito com a lei no estado de São Paulo: uma realidade a ser construída	77
PARTE II – BASES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE DIREITOS	90
1. A participação popular na área da criança e do adolescente	90
2. Democracia participativa e as novas institucionalidades	109
3. A relação da sociedade civil e as novas institucionalidades	118
4. A ação conselhistas da sociedade civil e os direitos de adolescentes em conflito com a lei	143
PARTE III – ESTADO E SOCIEDADE CIVIL	160
1. A relação Estado e Sociedade Civil em São Paulo	160
2. O Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e os direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei	180
PARTE IV - DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DIREITOS HUMANOS E ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	204
1. Os diversos olhares de quem constroem a democracia participativa sobre as novas institucionalidades da política de direitos	204
A participação democrática como possibilidade de efetivação de direitos	206
Os Direitos Humanos: movimento DCA e os adolescentes em conflito com a lei	216
O movimento social DCA: impasses, limites e possibilidades	221
Os Fóruns DCA e Conselhos de Direitos	227
CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
REFERÊNCIAS	247
ANEXOS	265

INTRODUÇÃO

(...) Até que ponto as pesquisas realizadas nas instituições acadêmicas estão, de fato, voltadas para encontrar soluções para os problemas enfrentados no cotidiano, e que dizem respeito aos modos de vida individuais e coletivos (FREITAS, SOUZA e KRAMER, 2003, p.7)

1. Tema e sua delimitação

Esta pesquisa enfatiza o debate sobre o papel da sociedade civil na mudança de paradigma da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral na garantia de direitos humanos ao adolescente em conflito com a lei. Nesse sentido, ganha destaque a participação da sociedade civil, articulada no Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, criado em 1990, na mobilização social por uma cultura de direitos fundada no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos titulares de direitos humanos. No Estado Democrático de Direitos a democracia participativa é elemento fundante das práticas de transformação da relação Estado e Sociedade Civil.

No que se refere à atenção pública ao adolescente em conflito com a lei essa participação é analisada a partir de referenciais teóricos e legais. Na compreensão do processo participativo, desencadeado pela sociedade civil no estado de São Paulo frente às diversas institucionalidades públicas, o que mais se buscou foi o debate sobre o reordenamento jurídico-institucional, preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e a consequente participação popular na formulação e no exercício do controle de políticas públicas.

A pesquisa, ao trazer o tema da democracia participativa como fundamento constitucional¹ na formulação da política dos direitos humanos de crianças e adolescentes², destaca que o exercício da participação dos cidadãos nos espaços de decisão da vida pública dá-se de diversas formas, no cotidiano dos programas sociais como também na arena de debates da política, em seu sentido amplo, nos Conselhos de Direitos, Executivo, Legislativo, Judiciário etc.

A participação democrática, como um princípio do Estado Democrático de Direito, vem na história sendo afirmada com direito humano do cidadão em ser parte do governo,

¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inciso II art. 204: “Participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, par. 7º - “No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no Art. 204”.

funda-se na garantia da equidade e da liberdade de expressão de cada cidadão na decisão dos rumos da política de Estado e, nesse sentido, a democracia é compreendida como um princípio da relação Estado - Sociedade Civil.

A ampla mobilização da sociedade civil no processo constituinte e na regulamentação da legislação especial contribuiu para a ratificação da democracia participativa no Estatuto da Criança e do Adolescente³ ao instituir um novo modo de gestão da política dos direitos humanos de crianças e adolescentes, a partir da definição de espaços de participação e controle como diretrizes da política de direitos. Esse movimento resultou na criação de novas institucionalidades, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente⁴ e os Conselhos Tutelares⁵, que interferem no processo de gestão dessa política na formulação, controle e fiscalização do cumprimento dos direitos.

No período de elaboração da legislação complementar, os movimentos sociais constituíram-se em “forças vivas” pela configuração da política de direitos para crianças e adolescentes sob a ótica do paradigma da doutrina da proteção integral (SANTOS, 1992) em substituição ao paradigma da doutrina da situação irregular adotada pelo Código de Menores de 1979. Crianças e adolescentes são considerados uma categoria jurídica, titulares de direitos, observada à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Isso, no mesmo tempo em que, se democratizam os espaços de decisão.

O movimento social da infância e adolescência conquistou a ampliação dos direitos de cidadania rompendo com a lógica centralizadora e autoritária do Estado brasileiro, ocupando cadeiras da nova institucionalidade, Conselho de Direitos, para decidir sobre a política para esse grupo sob a égide do paradigma da doutrina da proteção integral, um conjunto de direitos para todas as crianças e adolescentes, sem nenhum traço de discricionariedade.

A diversidade e a pluralidade do movimento social foram representadas nesse momento histórico na composição dos Conselhos de Direitos expressando o pensamento social e defendendo consensos em torno das prioridades de ação política. No entanto, esse processo sofreu alterações substantivas quanto à representação após o ano 2.000, em São Paulo, ficando a participação da sociedade civil mais restrita às organizações sociais responsáveis

³ Lei 8.069 de 13 de julho de 1990.

⁴ Lei 8.069/90, art. 88, inciso II. “criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”.

⁵ Lei 8.069/09, art. 131 “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

pela atenção direta às crianças e adolescentes, ampliando à participação para a representação do que vem-se categorizando como “terceiro setor”⁶.

No território brasileiro, os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA), de modo geral, são compostos por representantes da sociedade civil de perfil religioso e com atuação em programas de defesa de direitos ou de atendimento direto, conforme aponta a pesquisa “Conhecendo a Realidade” realizada pelo CEATS/FIA, Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor, da Fundação Instituto de Administração (2007). Os dados sobre o perfil dessa representação são os seguintes: 92% de entidades de atendimento direto ao público infanto-juvenil, sem vínculo com entidades religiosas; 32% de sindicatos de trabalhadores; 32% de entidades da sociedade civil que não atuam na defesa de direitos ou no atendimento direto de crianças e adolescentes; 24% de institutos de pesquisa e estudos, ligados às Universidades, públicas ou privadas e de centros de estudos não-governamentais. Essa mesma proporção é ocupada por representantes de associações ou grupos de jovens e, também, por empresas ou fundações de empresas que apóiam ações e instituições que atuam com crianças e adolescentes.

Tendo em vista o conteúdo da Resolução nº 105 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) que trata da organização dos Conselhos de Direitos, o processo de escolha dos representantes da sociedade civil consiste em eleições democráticas e periódicas (a cada dois anos) e a titularidade do mandato é da organização e não da pessoa para que se garanta a representação institucional da sociedade.

Os dados mostram que, na Região Sudeste, há uma modificação considerável em relação às outras regiões do país sobre o perfil das instituições que compõem os Conselhos de Direitos: 50% dos conselheiros representam empresas privadas, fundações e/ou institutos de empresas privadas que apóiam ações na área da criança e do adolescente. Embora, não haja parâmetro de comparação no período analisado - 1990 a 2007 - essa composição pode indicar que as instituições da sociedade civil representadas nesse tipo de conselho refletem os setores mais numerosos, fortes e estruturados da sociedade civil dos estados. Esse perfil indica alteração na representação de conselheiros de direitos da sociedade civil, antes, mais próximos dos movimentos populares e comunitários.

A representação da sociedade civil nos espaços democráticos de participação da “coisa pública” possibilita análises sobre o próprio mandamento constitucional e da lei especial ao

⁶ Segundo Montañó (2002), dele fazem parte organizações não governamentais e não lucrativas; instituições de caridade; fundações empresariais, empresas cidadãs, entidades filantrópico-empresariais; ações solidárias; voluntariado etc. (SALES, MATOS e LEAL orgs., **Política Social, Família e Juventude – Uma questão de direitos**, Cortez, 2008, p. 223)

tratar do dever de mobilização da opinião pública⁷ na defesa dos direitos de crianças e adolescentes que acabou por agregar diversos setores da sociedade civil na luta pela efetivação desses direitos e sobre a natureza ou mesmo gênese do “movimento social” e sociedade civil, que serão abordados em outras partes deste estudo. Contudo, ressalta-se que as manifestações coletivas em favor de uma nova cultura de direitos ganham configuração de análise no conjunto do que se convencionou “movimentos sociais” segundo a literatura sobre o tema. Um dos exemplos, dessa “nova ordem” trata da percepção do movimento social sobre o Estado como “*locus* institucional por excelência, de expressão e enfrentamento da questão social” (SILVA⁸, 1991, *apud* HERINGER, 1992, p.63). As reivindicações de então se tornaram garantias jurídicas, “transformando-se os textos legais em compromissos públicos com a sua realização e, caso não cumprido, em instrumento de denúncia e cobrança dos mesmos”. A trajetória de lutas entre uma década e outra mostra uma diferenciação da ação política e cuja característica principal do movimento social foi “a sua luta pela ampliação da cidadania” (HERINGER, 1992, p. 53-54).

A literatura sobre o tema da democracia e cidadania, dos movimentos sociais e participação social, dá destaque às novas institucionalidades que permeiam a relação Estado-Sociedade Civil e, muitas vezes, aponta a existência de uma “crise” dos movimentos sociais, de sua fragmentação e mesmo de sua dificuldade de manter o poder de negociação política, conquistado nas arenas de debate durante o processo constituinte (MEDEIROS, DAGNINO e TATAGIBA, 2007). No entanto, o Estado brasileiro tem o dever constitucional de co-gestão das políticas públicas e de forma participativa e democrática.

Segundo Tonella (2006), “não seria exagero afirmar que, de fato, os conselhos gestores representam uma nova institucionalidade do Estado brasileiro e, vale dizer de acentuado caráter popular, ao menos no que diz respeito às intenções presentes nas legislações que os criaram” (TONELLA, 2006, p. 7-8). Contudo, a co-gestão das políticas públicas não se resume em “ponto” de chegada do que se compreende como participação democrática da sociedade civil, pois representam, sim, espaços de articulação entre ela e o Estado.

Nesse sentido, interessa ao presente estudo, conhecer e analisar a participação da sociedade civil em torno do tema criança e adolescente, particularizando-o, no adolescente em conflito com a lei, tendo em vista o “olhar” e “trato” histórico para esse grupo sob o paradigma do controle da ordem pública e, agora, diante de uma nova égide, a doutrina da

⁷ Lei 8.069/09, art 88, inc. VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade

⁸ SILVA, Ademir Alves da, **As relações da ONG's com o Estado na Prestação de Serviços Sociais**. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1990.

proteção integral, como a ruptura da cultura “menorista” para uma cultura pautada nos princípios éticos dos direitos humanos, vem-se configurando.

Ao privilegiar o recorte de análise sobre a participação da sociedade civil e seu movimento nos espaços de formulação da política de direitos foi importante para compreender o processo de co-relação de forças na construção de uma agenda coletiva sobre o interesse superior de crianças e adolescentes e seus impactos na sociedade como um todo e, principalmente, no interior da própria sociedade civil, seja de parte da que propugnava pela “radicalização da democracia participativa” na preservação das conquistas sociais; seja daquela que se imobilizava perante os limites próprios da intervenção social nas práticas participativas de gestão do Estado. A participação da sociedade civil no processo de garantia dos direitos da criança e do adolescente é permeada por barreiras dessa natureza; no caso do “olhar” e “trato” ao adolescente em conflito com a lei tais barreiras, muitas vezes, ficam intransponíveis pela diferença de interesses do próprio movimento social.

O movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente, no geral, vem, desde a promulgação do ECA encontrando dificuldades com a centralização do poder no que se refere à gestão da política ao adolescentes em conflito com a lei que, nesses vinte anos, ainda se encontra em processo reordenação jurídico-institucional do atendimento. O levantamento sobre a situação do sistema socioeducativo no Brasil de 2009 indica que “apesar do declínio da taxa nacional de crescimento do sistema socioeducativo, ainda prevalece a cultura da institucionalização que se sustenta principalmente em fundamentações extrajurídicas que, via de regra, se contrapõem ao próprio ordenamento legal” (BRASIL/PR/SDH/SNPDCA, 2009, p. 8). Aponta ainda o documento:

A cultura de inclinação ao encarceramento juvenil se revela posicionamento recorrente na jurisprudência brasileira, fundamentada (não na lei, mas) numa suposta periculosidade atribuída aos antecedentes dos adolescentes, à falta de respaldo familiar, ao desajuste social, ao uso/abuso de drogas, no que se reconhece na medida de internação uma forma de segregação e uma estratégia de ressocialização, ou ainda, a coloca em meio ao discurso do “benefício” ou da “correção” atribuído como justificativa à aplicação de medida de internação: “isolar para tratar” (p. 9).

E, sobre as instituições de privação de liberdade no país, o documento ressalta a “existência de adolescentes privados de liberdade em locais inadequados (cadeias, presídios e delegacias) e em condições inadequadas” (p. 9). E apoiando no relato da *I Semana de Mobilização Nacional pelo Direito de Defesa*, promovido pela Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei (RENADE), de 2009:

Este relatório apontou irregularidades relacionadas a graves violações de direitos, como ameaça à integridade física de adolescentes, violência psicológica, maus tratos e tortura, passando por situações de insalubridade, negligência em questões relacionadas à saúde e o comprometimento dos direitos processuais (permanência em internação provisória por até 45 dias, ausência de Defensorias Públicas e de Núcleos Especializados da Infância e Juventude, etc.) de acesso à justiça dos adolescentes privados de liberdade (p. 9).

A título de ilustração, o levantamento feito pela SNPDCA a partir de informações enviadas pelos gestores estaduais do sistema socioeducativo por correspondência eletrônica, havia no país “um quantitativo de 16.940, sendo 11.901 na Internação, seguidos de 3.471 na Internação Provisória e 1.658 em cumprimento de Semiliberdade, de ambos os sexos”. Contudo, somados a 916 “adolescentes privados de liberdade em unidades de internação que não estejam em cumprimento de medida socioeducativa em sentido estrito”, o quantitativo sobre para 17.856., 0.43%” (BRASIL-PR/SDH/SNPDCA, 2009, p. 4).

É nessa arena de debate que se situa o movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente de São Paulo, pois:

(...) verifica-se o substancial crescimento do número de internações, no estado de São Paulo, o qual [Fundação CASA] afirma⁹ que abriga em suas unidades de internação um montante de 1.787 adolescentes que, em tese, não deveriam estar cumprindo medida socioeducativa de internação por contrariedade ou não preenchimento dos requisitos constantes do artigo 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL-PR/SDH/SNPDCA, 2009, p. 8).

Como pode ser notado há dificuldade na gestão da política para o adolescente em conflito com a lei em termos da descentralização político-administrativa e a municipalização das medidas socioeducativas; da elaboração de projeto político-pedagógico sob a ética da garantia dos direitos humanos; da produção de metodologias de intervenção que possam por fim às práticas de tortura e maus-tratos. Episódios como as rebeliões de adolescentes sob a custódia do Estado tem sido recorrentes no sistema socioeducativo de São Paulo.

Analisando o processo de construção de uma política de socioeducação percebe-se a sua não linearidade; apresentou movimentos ora de avanços ora de recuo desde a promulgação do ECA; foi objeto de auditoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a

⁹ Cf. Ofício nº GP 108/2010, datado de 10 de fevereiro de 2010 e enviado ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

“Auditoria de Natureza Operacional no Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei” que acabou se constituindo num documento de referência de avaliação do sistema socioeducativo na execução das medidas; em 2006, edita-se pelo CONANDA os parâmetros pedagógicos e arquitetônicos para o sistema, denominado de “Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo” (SINASE)¹⁰, organizado pela SEDH, por meio da então Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), atualmente, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) numa ação articulada com o CONANDA e com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). No que se refere ao objeto deste estudo, o SINASE reforça a diretriz da gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, reiterando o mandamento constitucional da participação da sociedade nos destinos da vida pública, conforme inciso II, art. 204 (SINASE, 2006).

2. Objetivos

Na compreensão do processo participativo, desencadeado pela sociedade civil no estado de São Paulo frente às diversas institucionalidades públicas, o presente estudo buscou o debate sobre o reordenamento jurídico-institucional, preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e a conseqüente participação popular na formulação e no exercício do controle de políticas públicas. Assim, trouxe diversos olhares dos sujeitos envolvidos nesse processo de afirmação da “gramática” de direitos para verificar:

a) os avanços, as dificuldades e os limites intrínseco da relação Estado-Sociedade Civil na consecução do processo de participação popular na elaboração e controle da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei;

b) a criatividade e a complexidade da interação da ação coletiva na prática de democratização do Estado e das próprias relações da sociedade civil, articuladas no Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

c) os pontos de tensão e conflito que ocorrem no processo de educativo de participação popular e construção de conhecimento sobre a “gramática de direitos” ao adolescente em conflito com a lei.

Trata-se, portanto de investigar nesta pesquisa, as seguintes questões:

¹⁰ Tramita no Congresso Nacional Projeto de Lei nº1627/07 sobre o SINASE.

a) a relação entre os sujeitos envolvidos na esfera pública, a sociedade civil e Estado, através de suas institucionalidades, contribui para uma nova cultura de participação nos destinos da vida pública e, mesmo, na radicalização da democracia?

b) a relação entre os sujeitos envolvidos na esfera pública, a sociedade civil e Estado, através de suas institucionalidades, Conselhos de Direitos e Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, contribui para uma nova cultura de direitos fundada na ética dos direitos humanos na atenção ao adolescente em conflito com a lei?

c) o movimento social nos processos de participação na esfera pública tem conseguido manter sua autonomia em relação ao Estado e demais institucionalidades frente às demandas em favor dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei?

d) os diversos olhares sobre participação, democracia e política de direitos ao adolescente em conflito com a lei tem contribuído para manter o diálogo do movimento social na sua relação com a sociedade, de modo geral?

3. Procedimentos metodológicos

Tendo em vista o tema e objetivos do estudo, a metodologia escolhida é a analítico-documental, complementada pela pesquisa empírica para evidenciar os avanços, os limites, os impasses e as possibilidades de participação popular na esfera pública no sentido da defesa dos direitos da criança e do adolescente sob ótica dos direitos humanos. Nesse sentido, a ênfase dessa participação popular será analisada a partir da articulação Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, a partir dos anos noventa. O recorte, dessa participação se faz, principalmente, nos espaços e processos de formulação e controle da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei.

Nos discursos dos sujeitos, ao todo foram entrevistados cinco participantes do processo de construção dos espaços democráticos de debate, formulação e controle da política de direitos, articulados no Fórum Estadual, oriundos de diferentes movimentos sociais. Todos continuam participando do movimento social na qualidade de ativista- militante, educador e gestor de programas sociais (governamentais e não-governamentais). Esses foram os critérios utilizados para seleção dos participantes. Dos selecionados para as entrevistas, dois deles não responderam as entrevistas no tempo desejado, apesar da insistência da pesquisadora e, outra, por motivos de saúde. As participações no desenvolvimento da pesquisa se deram em vários momentos: no debate do tema e seu recorte, nos contatos com a pesquisadora em

determinados espaços de debate da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei e como entrevistados.

Os participantes da pesquisa receberam, por correspondência eletrônica, um questionário contendo questões abertas sobre o tema e seu recorte para que pudessem ser respondidas de forma livre. As respostas foram também encaminhadas à pesquisadora também pelo sistema eletrônico. As respostas foram agrupadas por blocos temáticos, transcritas na pesquisa, não em sua integralidade, e destacadas em itálico para diferenciar das citações teórico-documentais. A pesquisa teve parecer favorável da Comissão de Ética da UNIBAN e cada participante assinou o documento “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”.

A pesquisa analítico-documental abrangeu trabalho de natureza bibliográfica, inclusive na *internet*, sobre a temática Estado, democracia, sociedade civil e participação popular; direitos humanos, políticas públicas e política de direitos ao adolescente em conflito com a lei e sobre os marcos regulatórios sobre o tema e seu recorte de estudo. Também foram buscados documentos e informações constantes de relatórios de órgãos públicos, dos Conselhos de Direitos, do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo e também dados e informações divulgados em agências de pesquisas oficiais.

A pesquisa disponibilizou em *site* um *blog* sobre o tema de estudo para participação do movimento social, de educadores, de colegas do curso do Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei da UNIBAN e demais interessados. Após a defesa da dissertação, a voz dos sujeitos participantes da pesquisa também irá para o *blog* para ampliar o debate (www.e-dialogo.blogspot.com).

No conhecimento e análise do tema e recorte de estudo podem ser percebidas dificuldades na construção de uma relação democrática entre Sociedade Civil, Estado e o Conselho de Direitos: muitas barreiras podem ser rompidas e outras não; contudo, é inegável a perspectiva de se construir e reconstruir a ação política na esfera pública, considerando os nós críticos inerentes a processos participativos dessa natureza. E, a partir daí observar como o processo de democratização dos espaços de decisão da política pública promove a ruptura do paradigma autoritário e tutelar que permeou, historicamente, a atenção pública a esse público, na instituição do paradigma de direitos ao inscrever o adolescente em conflito com a lei como sujeito titular de direitos e, portanto, no universo da cidadania.

O estudo trata, por isso mesmo, de um processo pedagógico, criativo de ação coletiva e transformadora da realidade, enquanto agir político, dialógico e coletivo, permitindo uma releitura da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil em torno da garantia de

direitos do adolescente em conflito com a lei e, espera-se que ela possa ser considerada uma das referências para estudos na área.

PARTE I

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA

1. Por uma nova cidadania: direito a ter direitos

Este estudo analisa a trajetória da sociedade civil¹ na área da criança e do adolescente no Brasil, a partir dos anos noventa. O recorte para essa análise é a participação da sociedade civil no debate sobre a implementação da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei, no estado de São Paulo. A análise recai na articulação política, Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FEDCA) que mobiliza parte do movimento social² em defesa dos direitos humanos desse grupo específico.

Ao tratar da participação social num tema tão específico remetemos às lutas que historicamente determinados grupos buscaram em torno das liberdades individuais e coletivas, que abriram espaços, cada vez mais democráticos, à participação popular na esfera pública³.

O MSDCA, embora tenha maior expressão a partir dos anos noventa tendo em vista a edição da nova Carta Constitucional em 1988 e a elaboração, aprovação e implementação da lei infraconstitucional, Estatuto da Criança e do Adolescente, foi sendo construído na metade da década de setenta movido, em parte pelas lutas em favor da democracia brasileira e pelo debate internacional sobre a proteção diferenciada da sociedade adulta em relação às crianças e adolescentes “obviamente que os interesses da crianças e do adolescente, sempre existiram, também por imperativo humanístico, muitos deles, essencialmente deveriam subordinar interesse do mundo adulto. Contudo, na expressão de Norberto Bobbio, os direitos nascem

¹O debate sobre a relação Estado-Sociedade civil adotado nesta dissertação apoia-se na concepção gramsciana na sua teoria ampliada do Estado. Para A. Gramsci, o Estado comporta a esfera da “sociedade política” ou do Estado, no sentido estrito da coerção, e a “sociedade civil”, a constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias como os sindicatos, as igrejas, o sistema escolar, a organização material da cultura e as organizações profissionais (1978).

² Considera-se os movimentos sociais uma ação grupal para transformação voltada para a realização dos mesmos objetivos, com caráter de manifestações coletivas de cunho sócio-político, viabilizando distintas formas da organização e expressão das demandas, “quando os grupos se organizam na busca de libertação, ou seja, para superar alguma forma de opressão e para atuar na produção de uma sociedade modificada, podemos falar na existência de um movimento social” (SCHERER-WARREN, 1989, p. 09).

³ Por esfera pública compreendemos a idéia de um espaço que permite a participação da sociedade civil em torno de um bem comum ou coletivo e, para isso, depende do vínculo jurídico-institucional adotado pelo Estado em relação a população: quanto mais democrático é um Estado mais visível ele se torna para a população e, nesse sentido, possibilita a abertura de espaços de diálogo, de mediação e de interlocução.

quando podem ou quando devem” (...) (PAULA, 2002, p. 11). Um dos movimentos dessa época é o Movimento em Defesa do Menor (MDM) de 1974 e também, em 1979 da declaração do Ano Internacional da Criança.

Antes do atual direito constitucional, crianças e adolescentes configuravam-se como objetos de tutela do Estado, da sociedade e da família, apesar dos avanços dos direitos de cidadania no contexto de sociedades democráticas. As lutas do MSDCA pautaram-se em torno de outro paradigma - crianças e adolescentes como titulares de direitos humanos, individuais e coletivos - contrapondo à proteção vinculada à idéia de objeto, controle e manutenção da ordem: “A importância ou valor da criança não tinha a dimensão suficiente para fomentar o reconhecimento de que suas relações com o mundo adulto pudessem interessar ao mundo do Direito, de modo a identificar possibilidades de conflitos e, via de consequência, qualificar juridicamente certos interesses como prevalentes” (PAULA, 2002, p. 11). E, tratando-se de adolescentes em conflito com a lei, precisa-se dizer que estes foram e, ainda são, os mais alijados de cidadania por representarem uma ameaça social e, portanto, passíveis de controle, confinamento e práticas institucionais, fundadas na adequação de sua conduta frente aos demais adolescentes de outros grupos sociais.

Ao buscar compreender como o MSDCA possibilitou o debate sobre a tal ruptura naquele processo, cabe verificar como isso se transpõe no ordenamento jurídico-institucional, hoje, sobre as diversas relações entre Estado, sociedade e família nas quais esses sujeitos devam participar como titulares de interesses subordinantes, expressos em garantias materiais e processuais que impedem qualquer ação arbitrária do Estado⁴, a quem cabe o dever de zelar pela integridade física e mental dos adolescentes, sob sua tutela, adotando as medidas adequadas de contenção e segurança (art. 125, ECA). Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito, deve cumprir os critérios objetivos fundados na noção de cidadania pautada nos direitos humanos e, não mais, em situações discricionárias de qualquer espécie, por acreditar que eles possam representar uma ameaça à ordem pública por sua condição pessoal (PAULA, 2002).

O conceito de cidadania percorreu mais de dois mil anos na história, vinculando-se cada vez mais, às mudanças estruturais de determinadas sociedades; contudo, nota-se avanços nos campos da técnica e da política que provocam impactos que influenciam direta e indiretamente sobre os direitos e deveres dos cidadãos, em especial, a partir do século XIX, quando foi possível transferir para a esfera da cidadania, o desafio de manter padrões de

⁴ Uma ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território (DALLARI, 2010, p. 119).

dignidade e justiça social diante das profundas desigualdades advindas da sociedade de classes.

Um novo tipo de Estado, fundado nos ideais de liberdade e de igualdade, com origem nas revoluções burguesas, contribuiu para a inclusão de um maior número de indivíduos na esfera pública, mas que não superaram as desigualdades estruturais das sociedades. Entretanto, o legado dessas lutas sociais contribuiu para a consciência das demandas por cidadania e, que hoje, tem significado ao cidadão atuar em benefício coletivo e, nesse sentido, a cidadania passa a significar o relacionamento entre uma sociedade política e seus membros.

A efervescência da demanda por direitos humanos, principalmente no período compreendido pelas duas guerras mundiais e também nos regimes autoritários, possibilitou, de um lado, um estado de tensão entre as partes, legitimando a prática de violações de toda sorte e, por outro, instigando o poder reivindicatório da sociedade civil. Os órgãos internacionais, como a Liga de Nações, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outros, a tratar os direitos humanos como questão central para a cidadania.

Na definição clássica de cidadania de Marshall (1967), esta aparece dividida em distintas categorias: a “cidadania civil”, que marca a superação da situação observada na Idade Média, garantindo os direitos de liberdade e de justiça, vinculados diretamente à burguesia e a “cidadania política” que surge com a universalização de seu próprio conceito e com a ampliação dos direitos civis, políticos e sociais. Essa noção de cidadania, à luz das questões sociais, foi herança do processo de formação das democracias modernas. Cabe ressaltar que o exercício da cidadania não se esgota no plano da cidadania política ou da cidadania social, existe uma relação entre ambas, na medida em que deve haver diversas possibilidades de participação para além do voto como também espaços de participação para a reivindicação dos direitos sociais e econômicos, efetivados por políticas sociais. A consciência sobre as desigualdades no interior do *status* de cidadão acentua outros debates sobre a materialidade dos direitos humanos e da ação política da sociedade civil, do Estado e do cidadão, ainda hoje em diversos tipos de sociedades.

Retomando Marshall, a evolução da cidadania dá-se pela conquista de cada um dos blocos de direitos: os direitos civis foram implantados, fundamentalmente, no século XVIII; os direitos políticos, instaurados, predominantemente, no século XIX e os direitos sociais, gestados, basicamente, no século XX. Todo esse processo de conquista sugere a idéia de evolução da noção de cidadania e, que deve, com a participação do cidadão na vida política se concretizar, na medida em que uma “cidadania plena e ilimitada” encontra-se além do horizonte da sociedade capitalista e de suas instituições políticas no entendimento do referido

autor.

Segundo Trindade⁵, a classificação dos direitos humanos em gerações foi formulada pela primeira vez por Karel Vasak em 1979, em conferência ministrada no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo. A partir dessa classificação é reconhecida a existência de quatro gerações de direitos humanos, relacionadas à proteção de determinados interesses da humanidade: os direitos humanos de primeira geração são os relacionados à proteção da vida e da liberdade, as liberdades negativas, que caracterizam limites à atuação do Estado frente ao cidadão que surgiram com as revoluções burguesas; os direitos humanos de segunda geração, aqueles direitos de proteção social, que se caracterizam pelo direito dos cidadãos em exigirem uma prestação positiva do Estado para sua proteção e condições de vida digna, são as liberdades positivas dos cidadãos e são afirmado em decorrência das lutas das classes trabalhadoras, pós a Revolução Industrial, como por exemplo, os direitos previdenciários e os direitos trabalhistas; os direitos humanos de terceira geração, relacionados aos direitos coletivos e difuso que, em regra não se destinam à proteção individual, mas sim à proteção de grupos, o que se afina com as necessidades das sociedades de massa, como por exemplo o direito ambiental, o do consumidor e da criança e do adolescentes) e os mais recentes são os direitos de quarta geração, ligados ao direito de informação e se avança para os direitos relacionados à genética e ao pluralismo.

Pateman (1992) ao tratar do aspecto da institucionalidade política da sociedade capitalista e sobre a distribuição desigual de recursos públicos entre as classes sociais aponta para as condições desfavoráveis da participação das camadas populares. E, em se tratando de sociedades globalizadas e ditadas pela revolução tecnológica, ainda se torna mais difícil a participação popular na esfera pública. A participação cidadã em meio à ambiguidades inerentes à sociedade de classes, em que a exclusão a bens e serviços sociais, dificulta o exercício da cidadania em torno de um projeto coletivo de sociedade. Na área da criança e do adolescente esta dificuldade é mais aparente porque são os sujeitos adultos tratando de interesses de crianças e adolescentes, nem sempre convergentes.

Comungamos da idéia de vários autores que consideram a cidadania como um exercício de direitos. Arendt (1987) postula que a cidadania não pode ser reduzida apenas à simples vinculação à nacionalidade ou à participação política eleitoral dos indivíduos na

⁵ SEMINÁRIO Direitos Humanos das Mulheres. A Proteção Internacional. Evento Associado à V Conferência Nacional de Direitos Humanos. 25 de maio de 2000. Câmara dos Deputados. Brasília. DF. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm, acesso em 26 de julho de 2005.

sociedade: a cidadania é afirmada como acesso ao espaço público, como o "direito a ter direitos". Isto significa que o "direito a ter direitos" passa pela questão do vínculo jurídico com um tipo de Estado, pois é aí que o sujeito tem condições de lutar pelos direitos humanos, amparando seu exercício num sistema legal e formal. Então, cidadania conjuga com a efetividade de todos os direitos a todos os sujeitos, grupos ou comunidades na esfera pública⁶. A participação do sujeito coletivo é possível com a sua inserção pessoal numa dada comunidade ou territorialidade onde a demanda individual possa ficar em segundo plano, em nome do bem comum. Exercitar a "cidadania ativa" exige o rompimento com a cultura tutelar que ainda predomina em diversas sociedades e regimes autoritários (ARENDDT, 1987).

O desafio que se coloca para a sociedade moderna é a construção de movimentos sociais que possam ir ao encontro de possibilidades concretas de aos problemas de efetivação dos direitos humanos, sociais e políticos consolidados no plano formal para que se ampliem as bases legais da cidadania - coletiva e orgânica - dos grupos sociais: o direito de conquistar direitos e geri-los na ação pública.

No caso dos adolescentes em conflito com a lei, são incluídos no universo da cidadania não podendo mais serem tomados como um grupo apartado dos direitos, pois com os marcos normativos (CF, ECA e SINASE) em vigor, eles tem interesses reconhecidos e isto faz com que os mesmos sejam observados pela sociedade, família e Estado quando do cumprimento de medidas socioeducativas.

O paradigma da proteção integral abrange ao universo de crianças e adolescentes devendo romper com o antigo paradigma da "menorização" da infância e adolescência, atrelado a idéia de controle principalmente dos grupos pauperizados. A utilização do termo "menor" vem do universo jurídico indicando a despersonalização e evocando a "anormalidade" de condições etárias, econômicas e sociais (PEREIRA Jr., 1992).

Para o autor, há uma cisão conceitual-histórica entre criança-adolescente e "menor". Este último se insere no cenário de violência urbana e, por isso mesmo, foi criada uma série de mecanismos para proteger o "menor" para proteger a sociedade. Esta ambivalência fez com que os interesses relativos a eles fossem assim organizados: para os "menores" em situação irregular a Vara de Menores e para os outros, a Vara da Família. Com o atual ordenamento isto não é mais possível pois a discricionariedade não é permitida: a Vara da Infância e da Juventude é para tratar de interesses do universo crianças e adolescentes.

⁶ Conceito de espaço público na visão de Hannah Arendt é a centralidade da comunicação, ou ainda, a postura dialógica em que os atores exercem no espaço público. Na medida em que os atores se comunicam tendo em vista a obtenção de um acordo que beneficie a todos, o resultado disso constrói condições de autoridade (ARENDDT, 1987).

As mudanças de concepção do “lugar” da infância sofreram alterações entre um paradigma e outro, segundo Santos (1999), definir o lugar da infância significaria recuperar sua natureza e o direito de ser criança, pois as imagens sobre ela foram produzidas pela classe dominante e servindo, quase sempre, para o controle social, a reprodução da força de trabalho, e a sua não categorização separada da família fez com que deliberadamente figurasse como objetos do olhar e trato da sociedade, da família e do Estado. Esta indefinição teve como consequência a elaboração de políticas de caráter assistencialista, repressiva, coercitiva e massiva.

Na trajetória da infância e adolescência brasileiras houve, no plano da lei, a mudança da concepção “menor-objeto” para a “criança e adolescente sujeito de direito”, a ruptura do paradigma “menorista” para o da cidadania. Isto significa a possibilidade de mudança do olhar para a criança e o adolescente como protagonistas, com direito à participação na vida política e social, o que deve impactar mudanças na gestão da política pública sob a ótica dos direitos.

Santos (1993), ao fazer um mapeamento das principais tendências sobre a infância mostrou que o movimento social internacional já apontava, no século XIX, para a necessidade de uma proteção diferenciada para esse grupo: Ellen Key uma das pioneiras no trato do tema, defendia que a criança deveria escolher seus pais; Korczak, apontava que a criança deveria ser valorizada pelo que ela é no tempo presente e defendia o exercício da participação democrática dos pequenos; Makarenko, que trabalhava com adolescentes em conflito com a lei, defendia-os enquanto sujeito de direitos em condição diferenciada dos adultos.

Rizzini (1997) ao estudar a política para a infância brasileira no período de 1873-1930 demonstrou a existência da idéia ambivalente sobre esse grupo, resumindo do seguinte modo: “proteção da infância” para “proteger a sociedade”. O discurso educação-reeducação do período serviu de obstáculo à formação de uma consciência mais ampla de cidadania. A noção de criança era tida, diferente de Korzack, como o “futuro da nação”, o que na prática revelava a educação no sentido de “moldar” para a submissão da sociedade adulta. Como o período foi marcado por diversas mudanças na ordem econômica, nascimento das cidades, aumento da população urbana e fora da ordem da produção, as ações públicas tinham como meta evitar a “baderna” e “controlar” a massa. Essa foi uma das razões do país ter optado por uma política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à infância.

Tal opção implicou na dicotomização da infância: de um lado, a **criança** mantida sob os cuidados da família, para a qual, estava reservada a

cidadania; e de outro, o **menor**, mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, medidas filantrópicas, educativas/repressivas e programas assistenciais, e para o qual, poder-se-ia dizer com José Murilo de Carvalho, estava reservada a “estadania⁷” (RIZZINI, 1997, p. 35).

Tomando a trajetória da evolução do conceito de cidadania e trazendo para o universo do direito da criança e do adolescente, a “nova cidadania” passa, necessariamente pela formação de uma nova cultura política, onde os sujeitos passem a realmente ocupar o espaço público como espaço de luta por demandas de direitos e melhoria de condições de vida. O MSDCA é originário desse processo de construção da “nova cidadania” nascido nas lutas pela redemocratização do país e desempenhou papel relevante ao propor leis e estimular a criação de espaços públicos para garantir direitos de crianças e adolescentes, tradicionalmente discriminados. O MSDCA pode ser considerado, de acordo com Sader (1988) como um dos novos atores da cena política brasileira na sua expressão mobilizadora pela cidadania “ativa” de crianças e adolescentes, educadores sociais e das institucionalidades (Conselhos de Direitos e Tutelares) responsáveis pela garantia de direitos e, portanto de uma cidadania participante e responsável.

2. A sociedade civil e a institucionalização de uma proteção diferenciada: o contexto internacional

A história dos direitos de crianças e adolescentes, no plano nacional e internacional aponta a sociedade civil como um ator fundamental na inscrição no universo jurídico de uma concepção de cidadania que sofre transformações nos diversos períodos até alcançar a cidadania “ativa”.

Essa luta data do início do século XX e sofre transformação na concepção de proteção diferenciada desse segmento, influenciada pelo debate dos direitos humanos, inserindo a perspectiva de cidadania e protagonismo rompendo com a prática assistencialista, essa luta busca um novo direito da criança e do adolescente, através do qual devem ser sujeitos de

⁷ Estadania: “utiliza este termo para se referir “à ação paternalista do Estado em contraposição à participação de cidadãos ativos no processo político” (RIZZINI, 1997, p. 35)

direito com participação na vida social e política, paradigma esse que só foi consolidado apenas na Convenção dos Direitos da Criança em 1989.

O movimento social da criança e dos adolescentes, embora tenha ganhado força no final da década de 80, tem sua gênese em outros movimentos de luta por direitos humanos e pode-se observar que no processo de luta pela sua inscrição no ordenamento jurídico, sobre influência do debate internacional, através de tratados e convenções⁸, até chegar à Constituição Federal, que concretiza a concepção de sujeitos titulares de direitos, ou seja, são incluídos no universo da cidadania.

No plano internacional a luta em favor dos direitos especiais infanto-juvenis teve a forte participação de movimentos da sociedade civil ligados à proteção da infância. Em 1919, foi criada a Sociedade das Nações, também conhecida como Liga das Nações, uma organização internacional, idealizada em Janeiro de 1919, em Versalhes, onde as otências vencedoras da Primeira Guerra Mundial reuniram-se para negociar um acordo de paz, criando-se uma organização internacional.

Neste mesmo ano, a Liga das Nações cria o Comitê de Proteção da Infância, este comitê deveria compartilhar com os Estados o poder de dispor sobre matéria relativa à infância. Ainda nesse ano, foi fundada na Inglaterra a Save the Children, criada inicialmente para levantar recursos para ajuda de emergência para crianças que sofriam as consequências da Primeira Guerra Mundial. No ano seguinte, estabeleceu, em Genebra, a União Save the Children Internacional.

Em 1923, União Save the Children Internacional elaborou a proposta preliminar de uma declaração que reivindicava direitos para a criança e convenceu a Liga das Nações a adotá-la na Declaração de Genebra dos Direitos da Criança, em 26 de setembro de 1924 (UNICEF, 2009).

Mas os horrores vividos na Segunda Guerra Mundial, com genocídio e morte de milhares de pessoas, dentre as vítimas uma grande número de crianças e adolescentes conduziram os líderes mundiais a criarem a Organização das Nações Unidas (ONU). A ONU

⁸ Tratado internacional é um acordo formal ou escrito, resultante da convergência das vontades de dois ou mais sujeitos de direito internacional, com o objetivo de produzir efeitos jurídicos no plano internacional, estabelecendo direitos e obrigações entre si.

Convenção internacional pode ser considerada uma espécie de tratado, e refere-se, em geral, ao acordo de vontades, celebrado por escrito entre Estados, que tem por objetivo estabelecer normas de conduta gerais e abstratas, sobre determinada matéria, estando regida pelo direito internacional, porém, só obriga os Estados que se comprometeram por ela através de suas assinaturas e dos procedimentos imposto nas suas respectivas ordens jurídicas nacionais.

nasceu oficialmente em 24 de outubro de 1945, data de promulgação da Carta das Nações Unidas, uma espécie de Constituição da entidade, assinada na época por 51 países, entre eles o Brasil. Criada logo após a 2ª Guerra Mundial, o foco da atuação da ONU é a manutenção da paz e do desenvolvimento em todos os países do mundo.

Em 1946, a União Internacional para o Bem-Estar da Criança (International Union for Child Welfare – IUCW) – uma fusão entre a União Save the Children Internacional e a Associação Internacional para o Bem-Estar da Criança, passa a pressionar a ONU para ratificar a Declaração de Genebra.

A ONU, em 1948, em assembléia geral proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos que em seu artigo 25 faz menção à criança como “detentora do direito a cuidados e assistência especiais”. A IUCW defendia a idéia de um novo documento dedicado aos direitos da criança, que atualizou a declaração anterior e reiterou o notável princípio de que “a humanidade deve à criança o que de melhor tenha a oferecer.” (UNICEF, 2009, p.5).

A Organização das Nações Unidas só adotou sua própria declaração dos direitos da criança em 20 de novembro de 1959. O endosso da Assembléia Geral foi significativo por colocar em evidência a necessidade de considerar separadamente os direitos da criança, em vez de assumir que os cuidados com a criança estariam implícitos no amplo espectro dos instrumentos internacionais de direitos humanos. A Declaração dos Direitos da Criança enfatizou o bem-estar emocional da criança e assegurou o seu direito “a ser dos primeiros a receber proteção e alívio” em emergências – uma frase que seria repetida duas décadas mais tarde no *slogan* do UNICEF “Prioridade para a Criança”. Apesar dessas mudanças, o documento de 1959 manteve uma abordagem assistencialista, visando salvaguardar e proteger a criança, dando pouca importância ao aumento de seu poder.

No ano de 1969, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, foi prevista a proteção diferenciada à criança no artigo 19⁹, do Pacto de São José da Costa Rica que “toda criança tem direito às medidas de proteção

⁹ Artigo 19 – Direitos da criança

Toda criança terá direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer, por parte da sua família, da sociedade e do Estado.

que sua condição de menor requer por parte da família, da sociedade e do Estado”, mas o Brasil ratificou-a apenas em 25 de setembro de 1992.

Nas décadas de 1960 e 1970, o movimento pelos direitos da criança esteve alicerçado na militância de organizações não-governamentais (ONGs), responsável por diversos avanços, dentre eles, o de colocarem a questão da criança na pauta da agenda mundial, com pressões junto à ONU, para declarar 1979 como o Ano Internacional da Criança que influenciou o MSDCA brasileiro.

Apesar dos avanços trazidos pela Declaração, muitos pontos polêmicos e complexos precisavam ser definidos, pois ainda se manteve uma perspectiva de proteção assistencialista; lutava-se para que se transcendesse esse paradigma para um novo, o da cidadania, protagonista e empoderada. Diante disto, foi constituído um grupo de trabalho, que se dedicou ao tema por dez anos, em parte porque a redação de um tratado envolveria múltiplas áreas de interpretação social e cultural, como e quem deveria se responsabilizar pela proteção da infância e qual o seu papel da vida em sociedade, já contida na pauta de debate o protagonismo. Assim, a Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, tendo extrema relevância e envolvendo grande mobilização. Foi assinada por 61 países, ratificada em tempo recorde pelo número mínimo de Estados Partes (20), entrando em vigor em setembro de 1990 (UNICEF, 2009).

No mesmo mês, a Convenção foi celebrada no Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado na sede da ONU que contou com os 71 (setenta e um) chefes de Estado e de Governo que elaboraram o Plano de Ação para a Implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança, na década de 1990, conclamando todos os governos a ratificar e implementar a Convenção.

Assim, desde o início da década de 1990, os termos e os dispositivos da Convenção foram incorporados a legislações, declarações, cartas e manifestos nos níveis nacionais e locais em diversas partes do mundo. A partir desse documento enuncia-se uma proteção diferenciada, mas que agora, inscreve a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, portadores de cidadania, a especificidade dessa proteção já fora tratada na Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1959, e reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e nos estatutos e instrumentos pertinentes das Agências Especializadas e das organizações

internacionais que se interessam pelo bem-estar da criança (Preâmbulo, Convenção Internacional dos Direitos da Criança¹⁰, 1989).

A Convenção dos Direitos da Criança inaugura o paradigma de proteção diferenciada, à criança (0 a 17 anos 11 meses), considerando-os pessoas em desenvolvimento e, portanto em condição peculiar, considerando-se sempre o melhor interesse da criança e firmando o compromisso da família, da sociedade e do estado na garantia de seus direitos, organizando-se em quatro princípios básicos:

- Não discriminação, ou universalidade (artigo 2);
- Prioridade para o melhor interesse da criança (artigo 3);
- Direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento (artigo 6);
- Respeito pelas opiniões da criança (artigo 12) (UNICEF, 2009).

A Convenção estabelece ao Estado o dever de organizar um sistema de garantia de direitos, criando espaços públicos institucionais e mecanismos de promoção e defesa dos direitos e de controle social desses espaços e mecanismos, para atuarem como instrumentos de mobilização e transformações da cultura das instituições, pautadas no novo paradigma da cidadania infanto-juvenil.

Estabelece a priorização da garantia dos interesses de crianças e adolescentes aos Estados-membros, na formulação de políticas e no desenvolvimento de ações de proteção diferenciada, as instituições públicas ou privadas, autoridades, tribunais ou qualquer outra entidade, que ao tomarem decisões acerca das crianças, devem considerar aquelas que lhes ofereçam o máximo bem-estar e em prioridade.

As crianças, como pessoas e sujeitos de direito, podem e devem expressar suas opiniões nos temas que lhes afetam. Suas opiniões devem ser escutadas e levadas em conta na agenda política, econômica ou educacional de um país. Desta maneira cria-se um novo tipo de relação entre crianças e adolescentes e aqueles que decidem por parte do Estado e da sociedade civil na qual a demanda social desse grupo etária devem ser expressas no espaço públicos (Art.12, CDC, 1989).

¹⁰ Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança é um tratado que visa à proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo, aprovada na Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

O artigo 12, o direito que cabe à criança de ser ouvida e de ter suas opiniões respeitadas em assuntos que lhe dizem respeito deve respeitar seu ciclo etário e está assegurado em diversos dispositivos, garantindo-se diversos direitos civis para a criança, liberdade de expressão (art.13), de pensamento e de religião (art.14), de associação e reunião (art.15) e de acesso à informação (art.17).

O reconhecimento dos “direitos de participação” estabeleceu aos Estados-parte o dever de estimular a inclusão de vozes de crianças nos programas, projetos e políticas, até congressos internacionais de crianças, intervenções perante parlamentos ou na Assembléia Geral da ONU e diálogo com líderes mundiais nos Encontros de Cúpula do G8, inaugurava-se o novo paradigma da cidadania. (UNICEF, 2009).

Segundo o UNICEF, a participação das crianças teve influência também em processos cruciais, tais como as recomendações e na normativa sobre a garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei e proporcionaram uma mudança de paradigma nos países, devendo provocar um efeito “cascata” na formulação e controle das políticas e, portanto, transformando as instituições públicas e privadas, bem como, as metodologias de trabalho.

O artigo 12 merece destaque por obrigar os governos a garantir que as opiniões das crianças sejam solicitadas e consideradas, estendendo-se esse princípio a qualquer procedimento que as afete. Assim, deveria interferir nos espaços institucionais (públicos e privados), na relação Estado/Sociedade Civil, e mesmo no interior da própria sociedade civil; a cidadania conquistada nesse processo amplia suas bases e traz o conceito de cidadania “ativa” para o plano normativo.

Quadro 1: Cronologia da normativa internacional no campo da infância e adolescência até 1990.

ANO	EVENTO/FATO
1919	A Liga das Nações Unidas cria o Comitê de Proteção da Infância. A existência deste comitê faz com que os Estados não sejam os únicos soberanos em matéria dos direitos da criança.
1923	Save the Children, formula junto com a União Internacional de Auxílio à Criança a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, conhecida por Declaração de Genebra.
1924	A Liga das Nações adota a Declaração de Genebra.
1927	Durante o IV Congresso Panamericano da criança, dez países americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Chile, Equador, Estados Unidos, Peru, Uruguai e Venezuela) subscrevem a ata de fundação do Instituto Interamericano da Criança (IIN - <i>Instituto Interamericano del Niño</i> - hoje vinculado à OEA e estendido à adolescência), organismo destinado à promoção do bem-estar da infância e da maternidade na região.
1934	A Sociedade (Liga) das Nações aprova, pela segunda vez, a Declaração de Genebra.
1946	O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas recomenda a adoção da Declaração de Genebra. Logo após a II Guerra Mundial um movimento internacional manifesta-se a favor da criação do Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância - UNICEF.
1948	A Assembléia Geral das Nações Unidas proclama a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nela os direitos e liberdades das crianças e adolescentes estão implicitamente incluídos como especiais.
1959	A Declaração dos Direitos da Criança é adotada por unanimidade. Entretanto, este texto não é de cumprimento obrigatório para os estados-membros.
1966	É adotado o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os pactos advogam em favor da proteção da criança contra exploração e promovem o direito à educação.
1969	O Pacto de São José da Costa Rica - estabelece, em seu artigo 19, que “toda criança tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer por parte da família, da sociedade e do Estado”
1979	Celebra-se o Ano Internacional da Criança. São realizadas atividades comemorativas ao vigésimo aniversário da Declaração dos Direitos da Criança.
1983	Diversas ONGs organizam-se para elaborar uma Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, possuindo o estatuto de consulta, junto à ONU.
1989	A Convenção sobre os Direitos da Criança é adotada pela Assembléia Geral da ONU e aberta à subscrição e ratificação pelos Estados.
1990	Celebra-se a Cúpula Mundial de Presidentes em favor da infância. Nesta cúpula aprova-se o Plano de Ação para o decênio 1990-2000, o qual serve de marco de referência para os Planos Nacionais de Ação para cada Estado parte da Convenção.
1990	Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos Anos 90

Fonte: United Nations Children’s Fund (UNICEF), 2009. Reelaboração, CARDOSO 2010.

3. A sociedade civil e os direitos da criança e do adolescente no Brasil

A concepção de direitos humanos influencia a pauta da agenda política do mundo inteiro, soma-se a isto a luta dos movimentos sociais pela ruptura dos regimes totalitários nas

décadas de 70 e 80, na exigência da garantia do direito de participação nas decisões públicas, por se tratar da democratização do poder e garantia da equidade do cidadão perante as autoridades públicas, na definição dos rumos do Estado.

O movimento social buscou abrir espaços para reivindicar os direitos sociais, civis e políticos desde o início do século XX, contudo, o movimento da criança e do adolescente (MSDCA) ganhou expressão e força apenas na segunda metade da década de oitenta, com a redemocratização e tem sua origem na própria ampliação das bases de cidadania, incluindo na pauta política a defesa de segmentos tradicionalmente marginalizados, para a construção de um estado Democrático de Direito no Brasil e temáticas afetas aos direitos fundamentais da população como saneamento, moradia, educação, custo de vida (HERINGER, 1992).

O MSCA conquistou espaço na agenda pública e no debate da construção da política de atenção à infância, até chegar ao processo constituinte com a propositura de emendas ao texto constitucional.

(...) a mobilização para a apresentação de Emendas Populares, sem dúvida, foi um marco de atuação no período, constituindo-se em um momento concreto de tradução das expectativas de mudança em propostas concretas, em termos de lei (HERINGER, 1992, p. 54).

Faz-se necessária uma breve abordagem sobre a história do direito da criança no Brasil, para se compreender o papel da sociedade civil e como esse novo movimento social foi determinante para a ampliação das bases da cidadania, incluindo a criança e o adolescente no ordenamento jurídico, por um grupo representado por diversos segmentos, desde o sistema de justiça até trabalhadores da área e crianças e adolescentes, representando consenso na luta por direitos.

A literatura do início dos anos 80 também aponta alguns fatores que determinaram o auto-reconhecimento dos movimentos como sujeitos novos da vida social, criando-se assim uma identidade própria e novos atores. Esses fatores são as formas de manifestação desses movimentos, reagindo às práticas autoritárias e de repressão política, avançando propostas de democracia direta e de base ou representação, questionando a distribuição do poder pela reação à sua centralização, avançando idéias de autonomia locais e de autogestão, opondo-se modelo econômico e encaminhando novas formas de vida comunitária (Abreu, 1992, p. 37).

A evolução histórica deste processo deve ser vista em sua amplitude em cada fase específica do contexto sócio-político do Brasil como destaca Costa (1994), dividindo essa

trajetória em períodos históricos. Segundo o autor, no final do século XIX e começo do século XX, período denominado como pré-história (até 1900), as primeiras instituições típicas de atendimento eram para doentes, pobres, desamparados, órfãos e às viúvas, as Santas Casas de Misericórdia cuja origem foi no século XVI. Quanto à perspectiva de direitos, iniciou-se no final do século XIX, rumo à cidadania civil, com a abolição¹¹ da escravatura e conquista de alguns direitos civis e, por outro lado, apesar dos movimento abolicionista, a resposta dada pelo Estado era o controle da delinqüência e da vadiagem.

No século XX, o autor denomina de “primeiras iniciativas” o período que vai de 1900 a 1930, no qual se iniciaram as lutas urbanas e organizações sociais. Em 1916, o Direito de Família especificou algumas obrigações dos pais em relação a seus filhos desde o nascimento até os 21 anos, como educação, saúde, herança, alimentação, entrando o Estado a título complementar se faltar a proteção familiar, o que legitimou a figura do juiz como intermediador das relações intrafamiliares das famílias “desequilibradas” pelo artigo 131.

Em 1922 passa a funcionar o primeiro estabelecimento de atendimento a “menores” no Rio de Janeiro. O primeiro Código de Menores foi criado em 1927, o Código Mello Mattos, implantando o primeiro sistema público de atenção aos menores.

Após a revolução de 1930, até 1945, Costa (1994) denomina de “implantação do controle”, período marcado pelas diversas manifestações das classes trabalhadoras urbanas e pelo Estado Novo centralizando toda a ação estatal ao “menor”. Na época Getulista, diversas reivindicações dos trabalhadores foram incorporadas ao governo populista. Mesmo com o Estado Novo que foi até 1945, as organizações sindicais demonstravam a resistência em sua posição de luta.

Em 1940 foi criado o Departamento Nacional da Criança, ligado ao ministério da educação e da saúde, ligado diretamente ao ministro seguindo a linha populista da era Vargas (PEREIRA Jr., 1992).

Durante esse período, em 1941 foi criado o SAM-Serviço de Assistência ao Menor, ligado o Ministério da Justiça, com orientação correccional-repressiva com internatos para adolescentes infratores e patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofício para abandonados e carentes, era um órgão equivalente ao sistema penitenciário para “menores”.

Junto a isto surgem várias entidades de cunho assistencialista; em agosto de 1942, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), no Rio de Janeiro, por Darci Vargas, esposa do Presidente, com a finalidade de atender as famílias dos combatentes da Segunda

¹¹ Lei nº 2.040, de 28.2.1871, a Lei do Ventre Livre, concedia liberdades às crianças que nasciam de mães escravas, objetivando impedir que a escravidão continuasse (LIBERATI, 2003, p.27)

Guerra Mundial. Com o final da guerra, a LBA passou a atender crianças e mães desamparadas. Em 1969, a entidade foi transformada em Fundação e ampliou sua atuação para atender a infância e a família.

No período de 1945 a 1964, nomeado por Costa (1994) de “expansão conflitiva”, é o período da Nova Carta Constitucional em 1946, que abriga duas tendências: uma de aprofundar as conquistas sociais e resgatar aquelas obtidas na década de 30 e outra de frear e manter o controle sobre a mobilização e organização por parte dos mais pobres, o que causou um retardo em muitas decisões com a Lei de Diretrizes e Bases que tramitou no Congresso Nacional por treze anos (1948 a 1961).

Já na década de 60 os trabalhadores começam a se organizar e reivindicar políticas redistributivas e auto-promotoras contrapondo-se ao Estado corporativo, e já no período autoritário. O SAM já estava decadente à época, em 1964 o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência- SAMDU e a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar, nesse período, Costa (1994), aponta que houve processo de privatização, através de convênios com a iniciativa privada. Liberati (1993) aponta que a rede saúde realiza convênios médicos, financiamento de hospitais privados e compra de serviços médicos.

No período denominado por Costa (1994) de “expansão autoritária” que vai de 1964 a 1980, os programas sociais são marcados por paralelismos, desperdício e até antagonismos; centralizadores e anti-federativos, controladores das populações mais pobres que eram objetos da assistência do Estado. O autor aponta que a distribuição de verbas dava-se por critérios subjetivos havendo uma distância entre a pauta do Estado e as necessidades das comunidades.

Duas normas regiam o atendimento à infância e a adolescência, a Lei 4.513 /64 (Dispunha sobre a Política Nacional de Bem -Estar do Menor-PNBEM) e a Lei 6.697/79 (Código de Menores), que tratava da proteção e vigilância aos menores em situação irregular, ou seja, em estado de necessidade em razão de pais sem condições de provê-los. Em relação à primeira lei citada, os órgãos executores eram a FUNABEM (Federal) e FEBEM 's (Estaduais); estas políticas tratam o "menor" pobre como carente bio-psico-sócio-cultural, aquele que nada tem, em relação ao mais abastado, conferindo ao atendimento um caráter indenizatório do que lhe foi sonegado e nos caso das FEBEM's foi implantada nos prédios do extinto SAM e com alguns funcionários remanescentes, convivendo o assistencialismo com o modelo repressor.

Esta doutrina não permitiu que as Convenções Internacionais tivessem qualquer ascendência sobre o Código de Menores de 1927, embora a Convenção de Genebra de 1924 já trouxesse princípios de direitos humanos; depois, o Código de Menores de 1979 passou

despercebido da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o mesmo aconteceu com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o Pacto de San José de 1969, que foi ratificado pelo Brasil apenas em 1992. Com isso, a doutrina menorista dialogava com o contexto internacional, sensível apenas às discussões no âmbito da OEA (Organização dos Estados Americanos). Quanto a Convenção dos Direitos da Criança de 1989, foi ratificada em setembro 1990 com o Estatuto da Criança e do Adolescente já aprovado.

A legislação estabelecia que todas as ações e programas deveriam estar de acordo com a PNBEM, inclusive as entidades privadas, que segundo o art. 10 não obteriam registros aqueles que estivessem em desacordo com a Política Nacional. Além disso, previa que as entidades de atendimento deveriam ser criadas pelo poder público segundo a PNBEM (art.9º.), tinha uma prática eminentemente centralizadora que prejudicava a participação popular (LIBERATI, 1993). Por outro lado, trazia uma mudança de modelo que substituiu o modelo repressor pelo modelo assistencialista, concebendo o “menor” como carente.

Na década de 70 alguns trabalhadores sociais vislumbram uma educação mais avançada na qual passam de destituídos a sujeitos de uma história e com capacidades específicas, mas estes modelos mesclam-se entre si. Com o processo de democratização, pessoas mais sensíveis aos direitos humanos buscam substituir essa política vergonhosa e desconexa por trabalhos insipientes nas comunidades.

Nesta época, em 1975, foi concebido um novo Plano Integrado Menor Comunidade - PLIMEC, visando atender à criança e ao adolescente em seu meio, mas o PLIMEC tinha estrutura centralizadora, vertical e padronizadora com núcleos de prevenção local, localizados nas periferias. Por outro lado, alguns desses núcleos ignoraram as regras governamentais abrindo a possibilidade para a discussão e avaliação das propostas. Esse modelo acabou tendo o efeito de fortalecer as organizações populares para reivindicar seus direitos a partir de pilotos com um formato de gestão mais democrática, ganhando legitimidade junto á comunidade e articulando famílias e lideranças locais; atingiu-se certa maturidade técnica e política apesar do modelo nacional. Este processo contribuiu pra o debate acerca das políticas em algumas comunidades, além de experiências chamadas “práticas alternativas”, apesar da estrutura verticalizada da PNBEM (LIBERATI, 1993).

Em 1976, após a realização do Diagnóstico da Situação do “Menor” produzido pela Comissão da Câmara dos Deputados, avaliou que o Código Mello Matos deveria ser atualizado, assim, em 1979 foi sancionado o Código de Menores que consolida a Doutrina da Situação Irregular segundo a qual o Estado interviria a partir de uma situação diferenciada junto à família.

Já no final da década de 70 e na década de 80 os diversos grupos interagem com sindicatos ligados aos grupos de oposição à burocracia estatal, crescem os movimentos culturais e artísticos, mães e professores integram movimentos, a imprensa de bairro ganha força e a Igreja Católica inicia os trabalhos com as pastorais. O movimento da criança e do adolescente nasce com um caráter de “tipo novo”, a partir de experiências diversas, vários segmentos e grupos organizados a partir de experiências alternativas de atendimento, recriando espaço de participação na luta por direitos.

A Igreja Católica, através das Pastorais do Menor criadas em 1979, têm uma atuação fundamental para a área da infância, em face de sua capilaridade e articulação com as bases locais e a possibilidade de interferir no quadro político e social, através de ações preventivas, educativas, de conscientização e, em especial, através de denúncia das violações praticadas contra a população infanto-juvenil.

Nesse período, as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs contribuíram para a mobilização e organizações populares, constituídas de pessoas das classes populares, organizam-se em torno das paróquias ou capelas. Segundo Frei Betto (1981), as CEBs são uma nova forma de organizar a pastoral. As CEBs permitem que a organização paroquial se dê através de comunidades menores, onde os membros podem estabelecer laços comunitários entre si. Assim, as paróquias podem se tornar verdadeiras comunidades paroquiais.

Esse movimento deu-se em todo do Brasil como, por exemplo, a República do Pequeno Vendedor, (1970) também ligada à igreja católica, que contemplava a participação de educadores sociais e dos próprios meninos e meninas das camadas populares, em Belém/PA. A *República do Pequeno Vendedor* de Belém foi considerada precursora na mobilização pelos direitos e, mais tarde, contou com a participação de diversas entidades não-governamentais (Pastoral do Menor, CESAM, entre outras).

Ainda, de 1980 a 1984, a Pastoral do Menor desenvolve trabalho direto nas ruas, baseado nos princípios do educador Paulo Freire de educação popular, estabelecendo um novo relacionamento com as crianças e os adolescentes, e inicia os trabalhos junto a adolescentes autores de ato infracional, entre 1978 e 1979, através do projeto chamado Liberdade Assistida Comunitária.

Outro movimento importante á época, para disseminar o debate em favor da infância foi Movimento em Defesa do Menor – MDM, que contava com uma composição plural, articulando-se com políticos e profissionais ligados a diversas áreas do conhecimento, além de possuir uma capilaridade regional, cuja finalidade era a defesa dos direitos da criança e do adolescente. Com atuação voltada basicamente ao combate de violação de direitos, ampliou o

debate sobre as questões relativas à legislação e denunciou, no que se refere ao jovem autor de ato infracional, o caráter anti-jurídico das ações previstas pelo Código de Menores. Entre 1980 e 1985, realizou quatro Encontros sobre os Direitos do Menor, além de participar de outros eventos organizados por diferentes setores da sociedade.

Além disso, colaboraram com o debate pela infância foi a criação e implantação os Centros de Defesa do Menor, cuja função era realizar a defesa de “menores” vilipendiados, atuando perante delegacias, recebendo denúncia de maus-tratos e adotam providências (LIBERATI, 1993).

Alguns estados possuíam uma estrutura mais descentralizada que contava com grande participação comunitária, como por exemplo, os programas desenvolvidos pela FEBEM do Estado de São Paulo em convênio com a FUNABEM, iniciados a partir de 1983¹², as Casas da Juventude (CAJU) e os Centros de Convivência Infantil (CCI), além de outros setores como o Fundo das Nações Unidas para Infância (PEREIRA, 1996).

Essa mobilização e difusão dos movimentos sociais e a mobilização dos políticos ligados às bases eclesiais e aos outros movimentos sociais, viabilizou o debate da questão do “menor”, na busca pela redução das desigualdades e injustiças sociais, realizando denúncias sobre as violências praticadas, integrando os diversos segmentos lutavam por uma democracia de direitos, desde os anos 70.

A articulação entre os diversos segmentos influenciou a atividade parlamentar, com a instalação da CPI do Menor Abandonado, em 1975, pela Câmara dos Deputados, em pleno regime militar, houve um desencadeamento, em alguns Estados da federação, da instalação de Comissões Especiais de Inquérito - CEIs para averiguar a real situação de abandono e violência vivenciada pela infância brasileira das camadas populares, produzindo impactos nos Estados.

No Estado de São Paulo, a Comissão Especial de Inquérito da Assembléia Legislativa (CEI) foi instalada em 1979, com o apoio do Movimento de Direitos Humanos e do Movimento de Defesa do Menor, para investigar as condições de vida dos menores abandonados do Estado.

A partir da década de 80, Costa (1994) denomina de período de “democratização”, no qual os movimentos sociais buscam novas formas de participação na vida política, surgem novas formas de organização social na perspectiva dos direitos, período em que a ditadura militar entra em declínio e é eleito o presidente civil.

¹²Algumas *Casas da Juventude* existiam até 1996, como as dos municípios de Mauá, Ribeirão Pires, Embu e foram referências de políticas de atendimento por contemplar a primazia da doutrina da proteção integral.

Nessa movimentação, ex-alunos da FUNABEM, fundaram, em 23 de fevereiro de 1980, na cidade do Rio de Janeiro, a Associação dos Ex-alunos da FUNABEM - ASSEAF, com a finalidade, segundo estatutos da entidade, de manter e estreitar as relações de amizade e o convívio dos ex-alunos da FUNABEM, entre si, suas famílias e antigos mestres, desenvolver o espírito de fraternidade e assistência moral, material e profissional, proporcionar aos associados meios que contribuam para a boa convivência cultural, recreativa, esportiva e assistencial (PEREIRA, 1996).

Esse movimento articula-se com o Movimento Negro do Rio de Janeiro dando origem ao Centro de Articulações de Populações Marginalizadas – CEAP (1989), entidade reconhecida nacional e internacionalmente pela defesa incondicional dos direitos da infanto-adolescência, pautando temas relevantes, o extermínio, o trabalho e a prostituição de crianças e adolescentes.

Em 1982, um grupo de técnicos do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e da SAS (Secretaria de Ação Social) do Ministério da Previdência e Assistência Social quando iniciaram o Projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua, que se constituiu em um dos marcos fundamentais para a construção da atual concepção do direito da infância e juventude, sistematizando as práticas e experiências de ação comunitária. Esse caminho constituiu-se numa forma das lideranças legitimarem-se e registrarem suas experiências de trabalho, por outro lado, permitiu que as diversas regiões pudessem estreitar seus laços e conhecer os trabalhos e realidade de crianças e adolescentes.

Foram apresentadas setenta experiências com meninos e meninas de rua no Brasil, cinco foram selecionadas como referência para estudos e estágios, pois suas proposições teórico- práticas, respondiam significativamente aos vários aspectos da vida dessa população. Esses programas tinham como perspectiva imprimir um novo enfoque ao atendimento de crianças e adolescentes, ou seja, construir uma vida produtiva dentro do seu próprio ambiente, fortalecendo seus laços com a família e a comunidade, permitindo que pudessem criar suas próprias soluções e desfrutar um melhor futuro para si, para sua família e sua comunidade (UNICEF/MPAS/SAS/ FUNABEM, 1986).

A articulação entre as diversas iniciativas engajadas na construção de proposta de ação alternativa deu origem à primeira rede com a perspectiva da defesa de direitos que foi o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, criado em 1985. Segundo Santos (1994), em junho de 1985 os grupos que estavam reunidos em Brasília decidiram criar uma organização não-governamental para a defesa e promoção dos direitos de meninos e

meninas de rua.

A construção do MNMMR deu-se porque os programas alternativos e seus educadores romperam com o isolamento e criaram um instrumento de articulação em rede, de caráter permanente e com foco nos direitos de crianças e adolescentes, mais do que isto conseguiu organizar-se de forma a contemplar a participação desse público (SANTOS, 1994).

Ainda em 1985, foi realizado o Encontro Nacional de Grupos Locais em Brasília, elegendo-se uma Comissão nacional composta por dez membros, sendo dois de cada região do país. Em 1986 foi realizado o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua em Brasília, com a participação de cerca de 500 crianças e adolescentes de diversas regiões do Brasil, foi um marco significativo pra crianças e adolescentes, pois estavam começando a adquirir voz pública e se organizando para lutar contra a violação de seus direitos e a conquista de sua cidadania (SANTOS, 1994).

O MNMMR entre 1986 e 1988 superou seu papel reivindicatório e ganhou caráter propositivo, ao mesmo tempo em que ampliava suas bases de participação ao constituir comissões locais em quase todos os Estado. Sua força política permitiu participar ativamente da criação do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não- Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA).

Essa movimentação impactou setores do poder Executivo, nas várias instâncias da administração pública federal, estadual, municipal gerando articulações como a Frente Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 1985, composta por setores municipalistas de partidos e governos municipais considerados progressistas (SANTOS, 1992). Essa articulação dos sujeitos envolvidos com a questão da política da infância ganhava corpo e consistência técnica e política, por ocorrer nos mais variados espaços e com a participação dos diversos sujeitos, no seio da sociedade civil, no interior dos órgãos governamentais (planejamento e gestão da política), nas três esferas da administração pública, na Universidade, por meio dos centros de estudos e pesquisas e nos partidos políticos, pela criação dos grupos/comissões de trabalho ligados à temática “menor”.

Diversos setores articularam campanhas nacionais como “Diga não a Violência”, o Projeto de Prevenção e Redução da Violência contra Crianças e Jovens, ligada ao Ministério da Justiça, Ministério do Bem-Estar Social e UNICEF (1986).

A título de exemplo, no Estado de São Paulo, foi criado o Conselho de Representantes do Programa do Menor no Governo Franco Montoro (1984) e o Fórum de Debates da Secretaria de Estado da Promoção Social e Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (1985).

Criava-se um ambiente favorável ao debate da questão da infância, cuja gênese plural garantiu legitimidade e reconhecimento na pauta pública, a partir disto foram organizadas campanhas para congregar esforços na lutas pelos direitos da criança e do adolescente, em especial para influenciar o processo constituinte.

Assim em 1986 foi criada a campanha “Criança e Constituinte” por iniciativa do Ministério da Educação, que contribuiu para atrair setores governamentais para debaterem o tema, contando com a participação de parceiros fortes como, a Confederação Nacional dos Bispos (CNBB), Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi (FENASP), Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FFDC) e pelo Serviço Nacional de Justiça e Não- Violência (SANTOS, 1992).

A participação das diversas entidades marca um novo diferencial na luta pelos direitos da criança e do adolescente que articulados com os movimentos de base e com movimento religioso (basicamente ligadas á igreja católica), constitui-se num fator facilitador da mobilização, congregando esforços às mobilizações locais, sendo determinante na mobilização nacional e na coleta de assinaturas. A temática “menor” encontrava apoio dos diversos segmentos, mesmo havendo divergências internas, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), esteve à frente de diversas lutas e não se restringiu ao simples apoio como desejavam alguns membros.

As pastorais, movimentos comunitários e a interação com alguns políticos fortaleceram a mobilização em favor dos direitos de criança e adolescente, garantindo que a temática ocupasse o centro dos debates e fossem tratadas com destaque, para serem incluídas na nova Constituição (MICHELIS, 1989).

Ainda no processo Constituinte, a Assembléia Nacional Constituinte, representou para o Brasil um momento inédito: segundo Paula (1989), a mobilização da sociedade através de associações, sindicatos, entidades, corporações, grupos ocasionais, dentre outros, organizaram-se apresentando emendas populares, realizando *lobbies* para atuar nesse processo, garantindo um caráter pluralista e popular à nova Constituição da República.

Para Heringer (1992) participavam do movimento, ativistas e educadores que atuavam diretamente com crianças e adolescentes privados de seus direitos fundamentais, no vácuo deixado pelo Estado, construindo-se uma agenda coletiva de fato; é possível que a própria diversidade do movimento da criança e do adolescente tenha-se constituído num forte instrumento de mobilização, essa “força” foi determinante no processo de ruptura com a doutrina da situação irregular, na prática, acabou colocando em questão, a política

desenvolvida, até então, pelo Estado brasileiro.

Em 1986 a FUNABEM avaliou ser necessário avaliar a Política de Atendimento ao Menor (PNBEM), foi elaborado o “Diagnóstico Integrado para uma Nova Política de Bem-Estar do Menor”, precedido da realização de seminários estaduais internos à instituição e às fundações estaduais de bem-estar do menor (FEBEM), com a participação de outros órgãos públicos da área da assistência social e educação e de gestores de entidades sociais convidados e teve como parâmetro, o diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil.

Em 1987 foi criado o Fórum Nacional de Dirigentes de Políticas Estaduais para a Criança e o Adolescente (FONACRIAD), composto por dirigentes e técnicos dos Órgãos executores da Política Nacional do Bem Estar do Menor (FEBEM), com o intuito de acabar com a violência institucional, revendo a prática institucional, com a participação da sociedade no processo de revisão do atendimento e melhoria da qualidade dos serviços, diante das denúncias do modelo de atenção.

Ainda neste ano, parlamentares e movimentos sociais iniciaram uma aliança em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, dando força para sua inclusão no texto constitucional, futuramente, participariam da elaboração da legislação especial.

Em 1987, a CNBB lançou como tema da Campanha da Fraternidade de 1987, a questão do menor aplicando o conceito de Meninos de Rua, partindo de uma análise das injustas estruturas econômicas e da degradação cultural e ética da sociedade, chegou a criticar duramente a FEBEM, ao mesmo tempo em que promovia positivamente as atividades do MNMMR. Foi lançado um Manual da Campanha da Fraternidade denominado “Quem acolhe o menor a mim acolhe”¹³.

Essa diversidade foi palco de tensões, conflitos e divergências que fizeram parte da construção da proposta para os direitos da criança até a sua entrega para o Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Dr. Ulisses Guimarães, mas que, por outro lado, atribuiu um caráter democrático e participativo no processo.

A sociedade civil apresentou uma proposta de emenda pela Comissão Temática “Da Família, Do Menor e do Idoso”, presidida pelo Deputado Nelson Aguiar, em 1987, entidades da sociedade civil uniram-se, elaboraram e organizaram a Emenda Popular “Criança Prioridade Nacional”, liderada pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e Pastoral do Menor, que mobilizou a sociedade brasileira de norte a sul, registrando 250 mil assinaturas de eleitores e 1,5 milhão de assinaturas de crianças e

¹³ <http://www.arquidiocesebh.org.br/site/atuacao.php?id=94>, acesso em 05/06/2010.

adolescentes na emenda popular que deu origem ao artigo 227 da Constituição Federal de 1988, contando com uma campanha nacional na coleta de assinaturas com apoio dos diversos segmentos (SANTOS 1992).

As campanhas “Criança e Constituinte” e “Criança-Prioridade Nacional” contaram com o apoio do Plenário Pró – Participação Popular, UNICEF e com o apoio da mídia, através de uma Campanha desenvolvida pelo Conselho Nacional de Propaganda (CNP) e pelas agências de publicidade CBBA, contribuindo com a mobilização em torno dos direitos de crianças e adolescentes na aprovação da emenda para inclusão dos direitos na Constituição de 1988 (SANTOS, 1992).

Com a Constituição Federal de 1988 renovou-se o pacto social por ter adotado como base do direito, fontes legítimas e consubstanciadas no poder do povo que tem o direito de dispor livremente a respeito de sua forma de organização (PAULA, 1989).

Segundo o autor, a Constituição deveria superar o “estado de coisas” marginal, para um novo paradigma, o da cidadania, o que só seria possível a partir de uma grande mobilização popular, como de fato ocorreu. A articulação do movimento em defesa de crianças e adolescentes foi responsável pela edição do capítulo denominado “Da Família, Da Criança, Do Adolescente e Do Idoso” contemplados nos arts. 226 ao art. 230, da CF.

Desta ação, estruturaram-se espaços democráticos singulares como o Fórum Nacional DCA, que foi um dos principais exemplos. Criado em março de 1988, congregava diversas entidades de capilaridade nacional delineando estratégias que previam reformas no panorama legal relativo ao grupo infanto-juvenil e o reordenamento institucional, passando a ser o principal interlocutor da sociedade civil para o tema junto ao Poder Legislativo e, posteriormente ao demais poderes.

Essa mobilização construiu um consenso em torno dos direitos de crianças e adolescente, incorporando o debate que vinha se desenrolando em nível nacional sobre a doutrina da proteção integral, vinculando a elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

Contudo, o Fórum Nacional DCA¹⁴ exerceu um papel fundamental no processo de elaboração, aprovação e implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que surgiu a partir do encontro de vários segmentos organizados de defesa da criança e do

¹⁴ Essa articulação realizou diversas ações de mobilização social, encontros, congressos, assembléias, seminários, reuniões, jornadas em todo o país, com a adesão de várias articulações estaduais e municipais que deram origem aos Fóruns regionais, determinantes na implementação dos direitos de crianças e adolescentes, implantação de Conselhos de Direitos como veremos a seguir no estado de São Paulo.

adolescente, que mesmo sendo organizada em uma base social diversa, com identidade ideológica e composição social plurais, firmaram o compromisso ético e político na defesa das crianças e adolescentes no plano dos direitos.

O movimento articulava-se no Fórum em torno de três princípios: respeito à identidade, respeito à autonomia e respeito ao dinamismo de cada uma das entidades-membros diante da peculiaridade de cada uma delas, e sem prejuízo de sua articulação local, o Fórum DCA constituía-se a partir de várias redes locais. Assim, fomentava-se a articulação dos Fóruns Estaduais e Municipais.

Desempenhou um papel fundamental na garantia dos direitos de crianças e adolescente, consistindo-se na instância de mediação entre sociedade civil e Estado, tendo um papel político e de assessoramento, pois se constituiu numa arena de debates e formulações de temas relevantes na questão da infância até a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outros espaços de debates foram criados após 1988 e ganham destaque na construção da política dos direitos de crianças e adolescentes, como a instituição sem fins lucrativos, a Fundação Abrinq que foi criada em 1990 com o objetivo de mobilizar a sociedade para questões relacionadas aos direitos da infância e da adolescência.

Foi neste contexto de redemocratização que se concebeu a legislação especial para criança e o adolescente, numa diversidade de idéias, concepções e organizações, que tinham como propósito a inscrição desses direitos no ordenamento jurídico trazendo a cidadania e a base dos direitos humanos para agenda política do Estado Brasileiro.

Uma vez incorporados os princípios de direitos humanos na Constituição Federal, garantindo uma proteção diferenciada às crianças e adolescentes, iniciava-se uma nova etapa, a mobilização para apresentação de um anteprojeto para regulamentar os artigos da Constituição Federal.

A experiência do processo Constituinte subsidiou as articulações estaduais, organizando-se diversos Fóruns Estaduais de Defesa da Criança e do Adolescente formados, em sua maioria, por entidades governamentais e não-governamentais, neste sentido, representaram um elemento de forte mobilização na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, pois as Constituições de 25 estados continham artigos assegurando esses direitos. O mesmo aconteceu em relação às Leis Orgânicas Municipais, coma articulação e pressão política dos movimentos (SANTOS, 1992).

O Fórum DCA privilegiou a participação de entidades, exigindo já um nível de organização maior para a participação das entidades, enquanto o Movimento Nacional de

Meninos e Meninas de Rua, deram voz às crianças e adolescentes, que participaram ativamente no processo de elaboração e aprovação do ECA, assim, o FDCA integrou as diversas forças “vivas” da sociedade.

Iniciava-se o processo de elaboração do projeto de lei para regulamentação dos artigos relacionados à política para a infância (204, 227 e 228), constante na Constituição Federal.

Desenvolvia-se nacionalmente um processo de elaboração do ante-projeto da legislação especial, duas propostas foram apresentadas à Câmara dos Deputados, um de iniciativa do Fórum DCA e outra da Coordenação de Curadorias do Menor de São Paulo, que resultaram no Projeto de Lei “Normas Gerais de Proteção a Infância e a Juventude”, o projeto foi apresentado pelo deputado Nelson Aguiar com apoio da deputada Benedita da Silva.

Foi apresentada uma terceira proposta de iniciativa da FUNABEM, apresentado ao Fórum DCA, diante disto, em 1988 foi criado o Grupo de Redação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que junto com o Secretariado Nacional do Fórum DCA realizou vários eventos para aprimorar a redação do ECA, objeto de intensa participação popular. (HERINGER, 1992).

A forma de trabalho para a elaboração normativa que traduz o espírito democrático do período, segundo Santos (1992) o grupo sistematizava as contribuições; o secretariado do Fórum DCA dava sustentação político-organizativa e fazia circular as propostas; a assembléia apreciava e contribuía com novas sugestões.

Em 1988, foi instituída uma comissão especial para discutir a proposta do Estatuto, presidida pela Deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ) e com a relatora Rita Camata (PMDB-ES) que deu origem em 1993 a Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Segundo Benedito Rodrigues dos Santos, Secretário do Fórum DCA, o secretariado ficava nos corredores esperando os parlamentares saírem da comissão acompanhando passo a passo da elaboração da proposta, ajudando na construção da proposta, e “quando precisava de articulação para aprovar ou conseguir consenso em uma determinada proposta, nós mobilizávamos organizações de várias frentes, país inteiro” (FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2007, p. 16).

O autor relata que foram elaboradas seis versões até a finalização do Projeto de Lei Substitutivo à Câmara dos Deputados, sendo encaminhado ao Senado em junho de 1989 pelo senador Ronan Tito. A partir de então, foram realizados diversos eventos, encontros e seminários para mobilizar os diversos setores da sociedade em favor dos direitos de crianças e

adolescentes. Simultaneamente houve uma grande mobilização no Congresso Nacional, quando foi criada a Frente Parlamentar da Infância.

Em 1989 foi realizado o II Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua ocupando o plenário do Congresso Nacional, realizando-se a promulgação simbólica do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em relação à dinâmica dos trabalhos, Santos (1992), traz a forma de trabalho para a elaboração normativa que traduz o espírito democrático do período, segundo o autor o grupo sistematizava as contribuições; o secretariado do Fórum DCA dava sustentação político-organizativa e fazia circular as propostas; a assembléia apreciava e contribuía com novas sugestões, elaborando seis versões até a apresentação do substitutivo à Câmara, “(...) intensifica-se o debate (...) de agosto a dezembro de 1989 foram realizadas centenas de debates, seminários e manifestações visando mobilizar diferentes setores da sociedade para lutarem pela aprovação do projeto” (SANTOS, 1992, p. 69).

Vale destacar que a diversidade do MSDCA e a mobilização de diferentes sujeitos foi essencial para o processo de aprovação do Estatuto, dentre as entidades que apoiaram a campanha pela sua aprovação a CNBB, a OAB, a Fundação Abrinq, Sociedade Brasileira de Pediatria, Fundação Emílio Odebrecht, FUNABEM, FCBIA, FONACRIAD, setores do Ministério Público, Conselho Nacional de Propaganda, setores do judiciário, embora a Associação Brasileira de Juízes e Curadores de Menores não apoiou institucionalmente os projetos apresentados, mas vários juízes apoiaram o Estatuto (SANTOS, 1992).

Fruto desse processo, por fim em 13/07/90, a população infanto-juvenil teve seus direitos positivados no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei Federal 8069/90, com um grau de participação popular sem precedentes na história brasileira, concretizando um notável avanço democrático, ao regulamentar as conquistas relativas aos direitos de crianças e adolescentes, consubstanciadas no artigo 227 da Constituição Federal.

Quadro 2: Trajetória dos direitos da criança e do adolescente no Brasil até 1990

Cenário	Ano	Organização	Iniciativa	Aspectos gerais
Até 1.900	1.900	As ações assistenciais das Santas Casas de Misericórdia, origem no séc. XVI	Santas Casas de Misericórdia	Ação caritativa, sem perspectiva de direitos
Primeiras Iniciativas: 1.900 a 1.930	1.922	1º. Estabelecimento de atendimentos de menores	Estado	Primeiro Código de Menores em 1.927
Implantação do Controle: 1.930 a 1.945 - Estado Novo	1941	Departamento Nacional da Criança	Ministério da Educação e Saúde	Organizar a proteção à infância, caráter populista.
	1942	Serviços de Assistência ao Menor – SAM	Ministério da Justiça	Assistencialismo e a doutrina correccional-repressiva.
	1942	Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Darci Vargas, esposa do Presidente Getúlio Vargas	Com a finalidade de atender as famílias dos combatentes da Segunda Guerra Mundial. Com o final da guerra, a LBA passou a atender crianças e mães desamparadas.
Expansão dos Movimentos Sociais: 1.945 a 1.964	1964	Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência- SAMDU e a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar	Ministério Saúde	Os movimentos sociais organizam-se para aprofundar conquistas sociais em contraponto ao estado corporativo e autoritário - Assistencialismo e controle das classes mais pobres – perigo social. - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (tramitação no Congresso - 1.948 a 1.961) - Nova Carta Constitucional-1.946.
	1964	PNBEM – FUNABEM/ FEBEM	Ministério da Justiça	Crise do SAM, substituição do modelo de atenção.

Cenário	Ano	Organização	Iniciativa	Aspectos gerais
Expansão Autoritária 1964 - 1980	1975/76	Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Menor abandonado	Câmara dos Deputados/Movimento de Direitos Humanos	Averiguar a real situação de abandono e violência vivenciada pela infância brasileira das camadas populares, produzindo impactos nos Estados; conscientização da sociedade para uma ampla mobilização nacional contra a violação dos direitos e a violência institucional
	1975	PLIMEC	FUNABEM	Visava atender à criança e ao adolescente em seu meio, mas o PLIMEC tinha estrutura centralizadora, vertical e padronizadora com núcleos de prevenção local
	1979	Pastoral do Menor	Igreja Católica/CNBB	Desenvolvimento de ações preventivas, educativas e comunitárias, de conscientização e, em especial, denúncia das violações praticadas contra a população infanto-juvenil.
		Comunidades Eclesiais de Base – CEBs	Igreja Católica/CNBB	Mobilização e organização popular, constituídas de pessoas das classes populares, organizam-se em torno das paróquias ou capelas.
	1979	Movimento em Defesa do Menor	Políticos e profissionais ligados a diversas áreas do conhecimento	Debate sobre as questões relativas à legislação e denunciou, no que se refere ao jovem autor de ato infracional, o caráter anti-jurídico das ações previstas pelo Código de Menores.
1980	Associação dos Ex-Alunos da FUNABEM	Ex-internos da FUNABEM	Manter e estreitar as relações de amizade e o convívio dos ex-alunos, entre si, suas famílias e antigos mestres, desenvolver o espírito de fraternidade e assistência moral, material e profissional, proporcionar aos associados meios que contribuam para a boa convivência cultural, recreativa, esportiva e assistencial.	

Cenário	Ano	Organização/ Mobilizações	Iniciativa	Aspectos gerais
Democratização 1980 a 1990	1982	Eleições Estaduais	Partidos políticos	Democratização do poder, descentralização político administrativa.
	1982	Projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua	UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e da SAS (Secretaria de Ação Social) do Ministério da Previdência e Assistência Social	Sistematização das práticas e experiência de ação comunitária. Esse caminho constitui-se numa forma das lideranças legitimarem-se e registrarem suas experiências de trabalho, por outro lado, permitiu que as diversas regiões pudessem estreitar seus laços e conhecer os trabalhos e realidade de crianças e adolescentes.
	1983	Programa do Menor – Conselho do Menor FEBEM/SP	Governo estadual, secretaria, FEBEM	Revisão das práticas de atendimento.
	1984	Movimento “Diretas Já”	Políticos de oposição e milhões de brasileiros	Favorável à aprovação da Emenda Dante de Oliveira que garantiria eleições diretas para presidente, contudo a emenda não foi aprovada pela Câmara dos Deputados.
	1985	Colégio Eleitoral escolhia o deputado Tancredo Neves como novo presidente do Brasil	Aliança Democrática – formada pelo PMDB e pela Frente Liberal	No dia 15 de janeiro de 1985, escolhido novo presidente da República. Era o fim do regime militar.
	1985	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	Educadores e meninos dos chamados projetos alternativos	Diversas iniciativas engajadas na construção de proposta de ação alternativas deu origem à primeira rede com a perspectiva da defesa de direitos.
	1985	Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Setores municipalistas de partidos e governos municipais considerados progressistas	Descentralização das ações; propostas para a Assembléia Nacional Constituinte e à Nação Brasileira.

Cenário	Ano	Organização/ Mobilizações	Iniciativa	Aspectos gerais
Democratização 1980 a 1990	1986	I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua	MNMMR	Participação de cerca de 500 crianças e adolescentes do Brasil, foi um marco para crianças e adolescentes, por começarem a adquirir voz pública e se organizarem para lutar contra a violação de seus direitos e a conquista de sua cidadania.
	1986	Campanha Nacional “Diga não a violência”	Ministério da Justiça, Ministério do Bem-Estar Social e UNICEF	Prevenção e redução da violência contra crianças e adolescente
	1986	Comissão Nacional Criança-Constituinte	Por iniciativa do Ministério da Educação, contribuiu para atrair setores governamentais para debaterem o tema, contando com a participação como, a Confederação Nacional dos Bispos (CNBB), Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi (FENASP), Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FFDC) e pelo Serviço Nacional de Justiça e Não-Violência	Ampla participação dos setores interessados na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e na elaboração de propostas para o texto constitucional

Cenário	Ano	Organização/ Mobilizações	Iniciativa	Aspectos gerais
Democratização 1980 a 1990	1987	“Criança Prioridade Nacional”	Liderada pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e Pastoral do Menor	Mobilizou a sociedade brasileira de norte a sul, registrando 250 mil assinaturas de eleitores e 1,5 milhão de assinaturas de crianças e adolescentes na emenda popular que deu origem ao artigo 227 da Constituição Federal de 1988, contando com uma campanha nacional na coleta de assinaturas com apoio dos diversos segmentos.
	1987	Fórum Nacional Permanente de Dirigentes dos Órgãos Executores da Política de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Órgãos executores da Política Nacional do Bem Estar do Menor - FEBEMs	Revisão da prática institucional; descentralização do atendimento; participação da sociedade no processo de revisão do atendimento e melhoria da qualidade dos serviços.
	1987	Campanha da Fraternidade	CNBB	Lutava contra a marginalização infantil, partindo de uma análise mais radical das injustas estruturas econômicas e da degradação cultural e ética da sociedade, chegou a criticar duramente a Febem, ao mesmo tempo em que promovia positivamente as atividades do MNMMR.
	1988	Fórum Nacional Permanente de Entidades Não- Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Entidades não- governamentais de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente.	Mudança do paradigma legal; articulação no nível nacional das entidades com atuação na área de defesa e promoção dos direitos da infância e da juventude para elaboração do ECA.
	1989	II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua	MNMMR/ Fórum Nacional DCA	Ocupação do plenário do Congresso Nacional e promulgação simbólica do estatuto da Criança e do Adolescente.
	1990	Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança	Empresários do setor de brinquedos	Sensibilização e mobilização do empresariado brasileiro; envolvimento do empresariado na política de atendimento à infância e adolescência.

FONTE: COSTA, Antônio Carlos Gomes e MENDEZ, Emílio Garcia. Das Necessidades aos Direitos, Ed. Malheiros, 1994. Reelaboração, CARDOSO, 2010.

Diversos autores relatam a experiência democrática de construção ECA, dentre eles Sêda (1991), que traduz o Estatuto num como sendo o conjunto de regras preparadas há décadas por diferentes setores da sociedade brasileira (e transformada em Lei pelo Estado em 1990) para que indivíduos, grupos e coletividades modelem sua participação social." (SEDA,1991, p.6).

Para Costa (1991), a sociedade brasileira experimentou uma radical transformação do “padrão de relacionamento vertical, centralizado, manipulador, clientelista e sonegador da iniciativa e criatividade dos destinatários que, historicamente sempre marcou no Brasil a relação entre os pobres e o ramo social do Estado" (COSTA,1991: mimeo).

Garrido de Paula (2002) considera que a doutrina da proteção integral constitui-se na “expressão designativa de um sistema onde crianças e adolescentes figuram como titulares de interesses subordinantes frente à família, à sociedade e ao Estado”, corporificada no Estatuto.

Para Benedito Rodrigues do Santos (1992), o Estatuto “propõe uma ruptura com um passado secular deste país, em termos jurídicos, das políticas voltadas para a infância e adolescência e da relação entre sociedade civil e Estado”, colocando crianças e adolescentes na condição de cidadãos, resgatando a enorme dívida social do país com esse público.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traduz o processo democrático e incorpora a participação popular na estruturação da Política de Direitos, propondo um sistema de garantia de direitos e uma nova forma de gestão compartilhada com a sociedade, prevendo um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (ECA, art. 86). O ECA representa o resultado do amplo processo de mobilização, articulação política e do debate técnico, contribuindo para que a lei contemplasse o pleito do movimento da infância.

Esse debate permitiu que os princípios de direitos humanos fossem traduzidos na doutrina da Proteção Integral, prevista no art. 1º, dispondo, no art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que são titulares de todos os direitos inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção prevista na lei, ratificando o espírito da normativa internacional que reconhece a necessidade de uma proteção especial.

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (Lei 8.069/90).

Para Garrido de Paula (2002)¹⁵ a fonte do “direito da criança e do adolescente”, em nossa Constituição, reside no art. no art. 227¹⁶ que prescreve que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a esse grupo etário, com absoluta prioridade os direitos. Ratifica o princípio da democracia participativa, concebendo-se crianças e adolescentes como partícipes de relações jurídicas, bem como, remete ao art. 204 da Constituição Federal, segundo o qual as ações referentes à infância e juventude organizar-se-ão com a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, representando o início de uma mudança na relação entre a criança/sociedade/Estado, cujo resultado final somente poderá ser verificado no futuro, o que o presente estudo pretende observar.

Este entendimento coloca a implantação do Estatuto numa relação direta e profunda com a necessidade de mudanças no nível do executivo e em suas políticas. Daí decorre a compreensão de que a tarefa será árdua e de longa duração. Não se devem esperar resultados imediatos, pois estão em jogo sérios impasses e conflitos (SANTOS, 1992).

Destaca-se que o debate feito pelo MSDCA ratifica a participação popular na legislação especial, assim, o ECA traz inovações do ponto de vista da gestão da política pública, que passa a estar fundada no princípio da democracia participativa inaugurando uma nova forma de co-gestão, segundo Heringer (1992). Colocam-se outros desafios para a implantação de políticas públicas fundadas na Doutrina da Proteção Integral, que devem tê-la introjetada em seus processos e deve promover uma transformação cultural nas instituições, visto que o histórico de atenção á infância é de práticas assistencialistas ou repressoras.

Ademais, o arcabouço normativo sedimenta o princípio da prioridade absoluta que significa ter a infância e a juventude, que implica no dever de criar as políticas públicas e implementa-las primeiro para crianças e adolescentes, assim deverão estar em primeiro lugar na escala da preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro, devem ser atendidas todas as necessidades das crianças e adolescentes.

¹⁵ Palestra proferida no “II Seminário Abrigar: Proteção e Cuidado Integral”, em novembro de 2006, na cidade de São Paulo.

¹⁶ Art. 227, caput, CF/88. 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.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) apresenta em seu art. 4º, parágrafo único, diz que tal garantia compreende a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos, isto certamente exige que se tenha acesso e influência na formulação das políticas e em seu planejamento, incluindo a elaboração do orçamento.

A implementação do Estatuto está ligada, necessariamente, à mudança das instituições, consolidando-se uma cultura de direitos, além disso, a forma de gestão é alterada, garantindo-se a participação popular, contudo, essa participação deve contar com apoio ou assessoramento de técnicos e experts para que possa, de fato, influenciar na máquina estatal, compreendendo os processos e a burocracia estatal. Durante o processo de aprovação do Estatuto o Fórum Nacional DCA teve este papel de assessoramento, em face de sua composição diversa, o presente estudo pretende, então, compreender como a participação da sociedade civil tem influenciado neste processo de implementação do ECA e na nova forma de gestão da política de direitos, fazendo uma análise do processo de criação e instalação das novas institucionalidades de participação popular, em especial os Conselhos de Direitos (Nacional, Estaduais e Municipais) e os desafios que se colocam para que se consolide o paradigma de direitos humanos. Em relação ao recorte adolescente em conflito com a lei, trata-se de uma grupo cuja atenção pautou-se na privação de direitos e implementar novos parâmetros significa romper com lógica tutelar.

O processo de formulação, financiamento e execução das políticas é complexo, visto que compreende o estabelecimento de normas, leis complementares, Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias, mecanismos de monitoramento e avaliação, e este percurso deve ser percorrido pela sociedade civil, assim, o ECA instituiu os Conselhos de Direitos que apontam para a co-gestão, através da participação popular por meio das organizações.

Diante dos desafios para a implementação do Estatuto, outros espaços de defesa dos direitos de crianças e adolescentes surgiram pós Estatuto como a Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (ANCED) em 1994, que conta, com cerca de 30 Centros de Defesa da Criança e do Adolescente; o Pacto pela Infância (1991), reunindo representantes da sociedade civil, governos, o UNICEF; a Frente Parlamentar pela Criança (1993), movimento integrado por parlamentares da Câmara e Senado, o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (1996), composto

por representantes do governo federal, do movimento sindical de trabalhadores e empregadores, dos organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da sociedade civil; a Rede Nacional de Defesa dos Adolescentes em Conflito com a Lei, fundada em 2008, como uma articulação nacional, organizada para promover o debate em defesa dos adolescentes acusados de ato infracional.

Em 1993 foi instituída a Frente Parlamentar, que desde 1988 mobilizava os esforços dos parlamentares que contribuíram com a causa da infância, para fazer uma defesa qualificada e contundente dos direitos de crianças e adolescentes. Entre 1995 e 1999 já se somavam 62 parlamentares, 49 deputados e 13 senadores.

Era necessário impedir que os setores contrários à nova doutrina conseguissem barrar os avanços e mudassem a lei, o que até hoje ainda tem que ser combatido. O embate sempre foi difícil para os parlamentares que debatiam emendas orçamentárias e temas polêmicos, assim, aqueles que aderiram à proposta, defendiam mais por afinidade ao tema do que por ganhos políticos.

Para Dallari (1998), os acontecimentos ligados a aprovação dos novos paradigmas dos direitos humanos causou perplexidade às elites tradicionais e considera que contrariam a disciplina tradicional. Isto é retratado pela mídia que as representa, mas há um lado positivo, na medida em que representam uma caminhada para a superação de uma discriminação social e econômica, trazendo o tema à agenda pública.

Atendendo aos anseios de expressiva parte da sociedade, em meio aos processos de reordenamento institucional, a primeira Emenda Constitucional com o objetivo de reduzir a idade de imputabilidade penal foi proposta em 1993, apenas três anos após a promulgação do ECA e foram constituídos movimentos e comitês para evitar a sua aprovação (Doc. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2002).

Esse quadro revelava a herança autoritária que permeava as relações sociais e influenciava as decisões políticas que, por questões eleitorais avançavam e recuavam no processo de abertura das práticas democráticas e nas práticas governamentais, exigindo que a sociedade civil se articulasse e empreendesse esforços para deter os retrocessos na garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, pela redução da idade de responsabilização penal e privação de direitos fundamentais pela ausência de políticas públicas.

A frente passou por mudanças em sua organização, mas sempre visando ampliar a base de apoio, em 2000 contava com uma coordenação colegiada composta por Senadores e por representantes das cinco regiões do país. Esta composição permitiu a articulação e mobilização pelos deputados e senadores em seus estados para a criação de frentes estaduais e municipais.

Vale destacar que a atuação dos parlamentares conseguiu ampliar a luta por orçamento, garantir a participação nas conferências e pautar assuntos polêmicos afirmando os direitos de crianças e adolescentes e esteve ligada diretamente ao Fórum DCA e aos movimentos sociais na qualificação do debate.

Em 2003, com entrada de uma nova legislatura a Frente sofreu nova alteração, contava com parlamentares que já traziam a experiência na área da infância e adolescência, decidindo promover uma reaproximação efetiva dos movimentos sociais, compartilhando a coordenação, alcançando 134 participantes, contudo, houve necessidade de se rearticular as coordenações regionais para fortalecer a mobilização.

No tocante ao objeto do presente estudo, adolescente em conflito com a lei, encontra-se o constante debate sobre a redução da maioridade penal, nesse debate a Frente tem-se aliado ao movimento social para impedir que a votação ocorra forma precipitada” (FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006, p.31).

Em 2003, com o caso de homicídio de Liana Friedenbach e Felipe Café, houve um novo movimento pra a redução da idade penal, contudo, a frente articulou-se com o Forum DCA, INESC, Fórum Nacional de Conselhos Tutelares e o MNMMR, conseguindo indicar membros para a composição do Grupo de Trabalho que avaliaria as propostas que tramitavam na Casa Legislativa. A questão vem sendo protelada diante da complexidade e da necessidade de se adequar a proposta aos preceitos de direitos humanos e até 2010 o relatório não foi aprovado para dar prosseguimento ao Projeto de Lei na Casa legislativa.

Em 2004 a Frente, junto com a ANCED e a Save the Children da Suécia realizou seminários para debater os direitos do público infanto-juvenil, para formar assessores e parlamentares na perspectiva de direitos humanos, soma-se a isto o fato de que o governo brasileiro deixou de encaminhar os informes acerca da implementação da Convenção dos

Direitos da Criança, apresentando-o apenas em 2003, fazendo um apanhado de uma década (1991 a 2002). A sociedade civil (ANCED e Fórum DCA) apresentaram relatório ao Comitê em 2004, que recomendou ao Brasil que, diante da iniquidade social, o Brasil aumentasse a alocação de recursos para a implementação dos direitos da criança. O comitê indicou que fossem implementadas a regras de Justiça Juvenil e incluindo medidas socioeducativas.

Para que essa ação seja efetiva, ainda há o desafio de manter articulação com os movimentos sociais, através de intercâmbios, e firmar alianças com os conselhos de direitos e conselhos tutelares. Essa relação com a sociedade civil qualifica o debate, espera-se que os movimentos sociais funcionem como uma “ouvidoria parlamentar”, ainda há um amadurecimento do debate e momentos de troca que consistem na capacitação dos parlamentares sobre o tema. Vale ressaltar que um debate qualificado entre Frente e Fórum permite que a defesa de direitos da criança e do adolescente ganhe status no Parlamento e na sociedade (AMENCAR , 2006)

Segundo os ativistas que participaram da elaboração do Estatuto, é necessário estreitar laços com o movimento social, retomando a efervescência do momento constituinte depois da elaboração do ECA, tirando a Frente Parlamentar de uma posição reativa. Segundo Costa (2006), o oxigênio que alimentava a Frente vinha das organizações populares e da sua capacidade de mobilização, segundo o pedagogo, isto deve estar vinculado ao enfraquecimento do Forum DCA (FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006).

Neste sentido, vale ressaltar que o debate sobre as alterações do ECA continuam apesar de já ter completado 20 anos, em especial relação à redação da idade penal, o relatório elaborado pelo deputado Vicente Cascione relator do Grupos de Trabalho constituído em 2003 para avaliar as propostas em tramitação não foi votado até hoje devido a articulação do o Forum Nacional DCA, e outros movimentos sociais, segundo a avaliação dos membros da Frente Parlamentar.

No que diz respeito ao Fórum Nacional DCA e aos estaduais, em especial ao de São Paulo, será debatido em capítulo a parte em face das transformação da relação entre Estado e Sociedade Civil que impactaram na forma de organização e participação política.

A garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei encontrou diversos obstáculos e, constantemente, suscita o debate sobre a redução da idade penal, isto se deve ao olhar “menorista” que se arraigou na sociedade, segundo o qual, historicamente teve seu lugar no “confinamento” para ser reeducado e readequado às condutas aceitas socialmente, a partir de um modelo que acirrou as desigualdades sociais existentes, aprisionando-os no universo de exceção e na condição de ameaça à paz social passíveis terem seus direitos desrespeitados para o bem da coletividade.

Faz-se necessário transformar as instituições, o olhar da sociedade e a concepção do lugar desse adolescente que comete delito, mas que não perde sua condição de sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento. Contudo, a situação desse adolescente manteve-se quase a mesma desde o ECA diante das dificuldades e resistência dos Estados em reordenarem seus Programas socioeducativos em face do novo paradigma.

A década de 90 foi marcada por denúncias de tortura, maus-tratos, superlotação e violações de direitos desses grupos, culminando em diversas rebeliões dos adolescentes privados de liberdade, o que aparentou a inadequação do modelo proposto para a sociedade e setores mais conservadores, contudo, a falta da garantia dos direitos desses adolescentes é que gerou uma reação em diversos estados, ao todo, no Congresso, tramitam 14 propostas de Emenda Constitucional (PEC) e 17 Projetos de Lei (PL) sobre a redução da idade penal e 4 PLs para aumento do tempo de internação¹⁷ – confirmar, sob o argumento de que aos 16 anos o adolescente já pode votar e já tem consciência de seus atos, contudo, na perspectiva da cidadania, deve-se considerar que não podem ser candidatar, assim a faculdade de votar não lhes atribui capacidade plena. É uma valoração que desconsidera a noção de cidadania e está vinculada à idéia de perigo e ameaça que os adolescentes ainda carregam, em especial os adolescentes “pobres”, como veremos a seguir, os sistema socioeducativo ainda se funda nas desigualdades sociais.

4 . O adolescente em conflito com a lei: um novo sujeito de direitos

As concepções políticas de atenção a criança e ao adolescente, os “menores”, ancorou-se numa perspectiva segregacionista, a partir da criminalização e nas teorias da defesa social na qual a preservação da integridade das crianças está subordinada ao objetivo de proteção da sociedade, ficaram sob a égide do trinômio Lei-Justiça-Internação, onde a lei tinha como

¹⁷ www.abmp.org.br, acesso em 21/07/2010

função proteger os interesses daqueles que detinham o poder, utilizando a polícia e a prisão como estratégia de manutenção da ordem pública.

A questão social do “menor¹⁸”, segundo Paula (1989), tem raízes nas desigualdades sociais, privando-os dos padrões mínimos de dignidade e só seria possível ter uma sociedade mais justa, se fossem garantidos os direitos que compõem o conjunto chamado “cidadania”. Para o autor, a formulação de uma nova proposta deveria ocorrer a partir de dados estatísticos, sendo elaborado um relatório “O Menor e a Pobreza”, pelo IPEA-Unicef, referente á situação de 1985, editado em 1986, que apresenta informações da situação socioeconômica, revelando o contexto de desigualdade a que estes jovens e suas famílias estavam submetidas, como poderemos ver a seguir:

- 41 milhões de menores de 18 anos vivem em famílias com rendimento familiar *per capita* até $\frac{1}{2}$ salário mínimo;
- Mais da metade das crianças de 0 a 14 nos vivem em domicílios com água inadequada ao consumo e praticamente $\frac{1}{3}$ em domicílio sem qualquer escoadouro, mesmo que rudimentar;
- O déficit escolar entre as crianças de 7 a 14 anos de idade atinge entre sete e oito milhões, determinando uma taxa de escolarização não muito superior a 70%;
- As estimativas de menores abandonados alcançam a cifra de sete milhões, a maioria normalmente fazendo da rua sua própria casa e local de trabalho, embora outra parcela esteja sendo atendida por diferentes instituições criadas para tal finalidade.

Os adolescentes que cometiam delito representavam um grupo cujo alijamento dos direitos fundamentais permitiu atrocidades à sua cidadania, do início do século até a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

Os “menores” não estavam inscritos no universo da cidadania, não dispoendo de garantias constitucionais, podendo ser privados de sua liberdade sem o devido processo legal, direito ao contraditório e ampla defesa em face da prática de alguma conduta que fosse contrária á ordem pública. A defesa por profissional habilitado era uma faculdade dos pais ou responsáveis, assim não se conseguia impedir os arbítrios atendendo outros interesses, e não o de proteção e de socioeducação do adolescente, em especial de adolescentes pobres que, em geral, não tinham defensores constituídos sendo objetos da política de contenção.

¹⁸ A expressão “menor”, marca a denominação utilizada no período menorista, sendo substituída por “criança e adolescente” a partir da Constituição de 1988.

A garantia dos direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei entremeou-se à construção dos direitos humanos no Estado brasileiro e à evolução da noção de cidadania nas democracias modernas, pois esse segmento foi o símbolo da vigência da doutrina autoritária, durante o período menorista, no qual foram objeto da ação pública segregadora da Política Nacional de Bem-Estar do Menor. Neste sentido, ampliar direitos e garantias individuais seria romper com o *status quo* e mudar a perspectiva da atenção aos adolescentes.

(...) nossa contribuição para a instauração de um Estado de Direito democrático, que requer, inquestionavelmente, o respeito e a efetivação concreta dos direitos sociais, políticos, econômicos e os que concernem à pessoa humana, conjunto esse que se convencionou chamar de cidadania, da qual não podemos excluir os menores, ainda que não votem (PAULA, 1989, p. 47).

A partir dos aspectos sócio-históricos da abordagem da questão do “menor” permite-se compreender quais os impasses e desafios que a garantia de seus direitos esbarram, pois representam um grupo que sofre um longo e contínuo processo de apartação e privação de direitos.

No séc. XVI, o Código Filipino fixava a idade penal em 21 anos e entre 17 e 21 anos, ficava a critério do julgador, não existia uma idade mínima para a responsabilização penal aplicando-se pelo juiz, as normas ditadas pela Igreja.

Para o Código Criminal do Império (1830) inexistia idade de responsabilização mínima, aplicando-se a pena de acordo com o discernimento do “menor”, aplicando-se pena igual a do adulto. Esse Código previa a pena de morte que poderia ser substituída pela pena de galés (trabalhos forçados) ou o banimento por 20 anos (PEREIRA, 2006).

O Código Penal (1890), previa a responsabilização penal a partir dos 14 anos, os menores de 14 anos eram recolhidos aos estabelecimentos disciplinares sem distinção, para aqueles que tivessem entre 9 e 14 anos, se tivessem discernimento seriam passíveis de penalização. A lógica aplicada àqueles que praticavam crimes era a mesma para adultos e menores de 17 anos, esse período pós-abolição da escravatura é marcado pela “preocupação em conter a “delinquência” e a “vadiagem” apresentadas como decorrentes da não absorção da mão-de-obra livre” (PEREIRA Jr., 1992, p. 17).

Com a realização do Primeiro Congresso Internacional de Tribunais de Menores¹⁹, os juízes expuseram temas relativos à legislação especial para menores, como: os princípios e diretrizes para o funcionamento dos Tribunais visando a obtenção do máximo de eficiência na

¹⁹ Realizado, entre 29 de junho e 01 de julho de 1911, em Paris.

luta contra a criminalidade juvenil; o papel das instituições de caridade frente a esses Tribunais e ao Estado e a instituição da medida judicial, liberdade vigiada. Estes temas objeto de debate na atualidade foram fundamentais, na época, para se construir a definição da concepção de infância e adolescência e para a conceituação da proteção jurídico-social e ainda para a formulação da legislação específica.

Para Mendez (1991), em alguns discursos ficava claro o objetivo principal dos Tribunais de Menores, recuperar a infância decaída, como também a protegê-la contra o perigo moral, servindo também auxiliares das leis escolares e das leis do trabalho. Convém observar que já se discutia o papel da iniciativa privada na atenção à *infância decaída* como também era enaltecida a necessidade dessa colaboração, sem a qual “(...)a ação dos poderes públicos não poderia ser eficaz” (ACTA, 1911, in MENDEZ, 1991, p. 11).

Por outro lado, a partir do século XX, o caráter sócio-penal reflete-se na legislação e nas políticas sociais destinadas a infância, tendo como pontos de referência a ‘ciência’ psicológica e uma estrutura diferenciada de controle penal”, através da criação dos Tribunais de Menores (MENDEZ,1991, p.15).

A partir de 1921, com a lei referente à despesa da República de nº. 4.242, regulamentada pelo decreto 16.272 de 1923 a assistência e proteção aos delinquentes passa a ser objeto de cuidados do Estado brasileiro, a partir de uma concepção higienista e disciplinar tornando o menor apto para se reintegrar à sociedade (LONDOÑO, 1991). Em 1921, essa Lei 4.242, autorizava o Estado a organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente, abrindo caminho na alteração do tratamento dado às crianças e jovens para o Direito Positivo. Os menores de 14 anos ou cúmplices de crimes não eram submetidos a processo penal, após uma investigação sumária eram colocados em asilo, casa de educação, ou confiados a pessoa idônea. Entre 14 e 18 anos eram submetidos a processo especial.

As implicações presentes nas doutrinas de proteção à infância e a trajetória de suas afirmações jurídicas, consistem na organização de um aparato repressor e tutelar, cuja a promulgação e decretação de leis e Códigos tinham como objetivo de sistematizar ação de tutela e coerção para reeducação dos menores “delinqüentes” e “abandonados”, a expressão dessa lei constituía-se na apartação segregação e submissão a algum tipo de confinamento institucional, através da internação.

Em 1924 foi criado o primeiro juízo de menores, Dr. José Cândido Albuquerque Mello Mattos, em houve a consolidação das leis de assistência e proteção a menores, indicando

vários dispositivos a serem sistematizados (Decreto 5.083/1926), dando origem ao primeiro Código de Menores (PEREIRA, Jr., 1992).

Nesse contexto a primeira Lei específica para os “menores” foi o Código de Menores, aprovado em 12 de outubro de 1927, pelo Decreto Lei 17943-A, também chamado de Código Mello Mattos, estabelece a condição de abandonados aos menores de 18 anos em decorrência das condições de vida ou incapacidade dos pais, tutor ou pessoa encarregada de sua guarda em provê-los. É pressuposto de abandono, também, a conduta do “menor”, vinculado à sua capacidade produtiva, afinal o “menor” pobre deveria trabalhar para ajudar a família, assim, eram objeto de tutela do Estado pela prática de vadiagem, mendicância, libertinagem e frequência a lugares de moralidade duvidosa e dos seus responsáveis, quando praticantes de atos contrários à moral e aos bons costumes, ou em decorrência de crueldade, abuso de autoridade, negligência ou exploração, ou ainda quando envolvidos em crimes previstos no Código Penal.

Segundo o Código, são considerados delinquentes, os menores de 7 a 18 anos autores ou cúmplices de fato qualificado como crime ou contravenção, sendo que o menor até 14 anos não era submetido a processo penal de espécie alguma, diferente do tratamento destinado àqueles com idade superior a 14 anos, submetidos a processo especial.

A criança e o adolescente neste período era uma extensão do patriarcado, dando à legislação um cunho intervencionista, atribuindo plenos poderes ao então “Juiz de Menores”²⁰ que em nome do Estado desempenha funções penais, civis, trabalhistas e administrativas. O juiz assume o papel de juiz-pai (calmo, amável, dedicado ao seu sacerdócio), aplicando medidas de caráter educativo e coercitivo, exercendo exclusivamente a função de juiz de menores (MENDEZ, 1991).

Competia à autoridade judiciária, segundo o artigo 55 do Código de Menores a assistência e proteção aos menores, devendo ordenar a apreensão daqueles sobre os quais houver notícia da prática de delito, “guardando-os” em lugar conveniente e providenciando sobre sua guarda, educação e vigilância.

Caso o “menor” fosse encontrado praticando algum ato anti-social, crime ou contravenção, deveria ser levado ao Juízo de Menores, por autoridade judicial, policial ou administrativa ou qualquer pessoa, que tinham o poder de apreendê-lo ou detê-lo, conforme previa o artigo 157 do Código de Menores.

²⁰ José Cândido de Albuquerque Mello Mattos foi o primeiro Juiz de Menores do Brasil (PEREIRA, Jr., 1992, p. 18)

Já em 1940, em pleno Estado Novo, a legislação penal com o novo Código Penal, amplia o limite da inimputabilidade penal para 18 anos²¹. Em 1941 criado, pelo Decreto-Lei 3779, o Serviço de Assistência a Menores (SAM), com a “atribuição de prestar, em todo o território nacional, amparo social aos menores desvalidos e infratores”. O SAM²², subordinado ao Ministério Justiça e, vinculado ao Juizado de Menores do Distrito Federal, veio consolidar, no plano legal e da política de atendimento, a dicotomia menor – criança/adolescente.

O Decreto-Lei 3.779/41 instituiu como estrutura do SAM os “centros de observação destinados à internação provisória e ao exame antropológico e psicológico dos menores cujo tratamento ou educação exijam um diagnóstico especial” e determinava que os órgãos da administração federal, estadual e municipal cooperassem, “de modo regular e permanente, com a Justiça de Menores, para assegurar aos internos, por qualquer motivo, vigilância e proteção.” (SÊDA, 1991, p.06).

Como tratado anteriormente, a prática positivista valorizava as ciências do conhecimento e, sobretudo, os instrumentos da psicologia criminal que considera os adolescentes uma categoria de indivíduos frágeis a quem os instrumentos científicos permitem detectar exatamente como delinquentes em potencial, justificando a privação dos direitos fundamentais pressupostos da cidadania (MENDEZ, 1991, p.22).

Em 1943, a revisão do Código de Menores, feita à luz do Código Penal de 1940, pelo Decreto 6.026, chamado também de Lei de Emergência, estabelecendo a noção de periculosidade, utilizando-se da expressão “infrator” consolidando a visão do “menor” como caso de polícia (PEREIRA Jr., 1992).

Os estudos e documentos sobre a questão indicam que os serviços de atenção eram meios utilizados pelo Estado para concretizar a proposição de enfrentamento da questão da minoridade, resultando na dicotomia assistência/punição. O SAM tratava da ressocialização, através da internação dos menores, resultando numa política totalmente contrária aos direitos da pessoa humana.

Na Constituição de 1946, num dos períodos de relativa liberdade política no país, mantém-se a proteção dos menores de idade, definindo a idade mínima para o trabalho aos quatorze anos e ampliando para dezoito anos, a idade de aptidão para o trabalho noturno.

²¹ O Decreto-lei 2.848 de 1940 fixou a idade de dezoito anos como o momento da separação da minoridade da responsabilidade penal.

²² A criação do SAM estava pautada na concepção do Código de 1927

O contexto sócio – político, da década de 60 gerou a necessidade de uma atenção diferenciada por parte do Estado Brasileiro, diante da aprovação da Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) pela ONU, a crise econômica e as denúncias de violações de direitos no SAM.

Assim, as organizações ligadas à Igreja, que já nesta época eram incumbidas do atendimento às crianças, foram demandadas a reordenarem o modelo existente; em 1956, a Ação Social Arquidiocesana (ASA), do Rio de Janeiro, elaborou o primeiro esboço de anteprojeto de lei, que extingiria o SAM e criaria um novo órgão para traçar a política do menor e encaminha à Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados, ante-projeto de lei que, entre outras disposições, criava o Conselho Nacional do Bem-Estar do Menor (CNBEM), foi daí que surgiu a FUNABEM. (Flores da Cunha, FUNABEM, 1984, p.16).

Em meio às mudanças no cenário político nacional, diante de fatos de clamor público envolvendo “menor” na prática de crime, o anteprojeto ganha como aliado, a imprensa carioca. É nomeada, pelo presidente da República, uma Comissão com a incumbência de recuperar e rever o ante-projeto proposto pela ASA. Findos os trabalhos da Comissão, o Conselho Nacional de Bem-Estar do Menor proposto pela ASA foi transformado em Fundação” (FLORES DA CUNHA *in* FUNABEM, 1984, p.24).

A proposta elaborada pela Comissão resultou na Lei 4.513 (1964) que criou a Política Nacional do Bem Estar do Menor, cuja visão predominante foi a do ‘menor’ como carente e abandonado, instituindo as práticas assistencialistas passam a ter uma prioridade maior que as práticas punitivas, reforça a visão de que a delinquência seria decorrente da pobreza e desestruturação das famílias dos ‘menores’, devendo ser estas o principal alvo da ação estatal (PEREIRA Jr., 1992, p.20).

Contudo, a FUNABEM é implantada com a mesma lógica carcerária do SAM com a qual dizia querer romper, ampliando o controle e centralizando o poder de tutela do Estado pela via do Juizado de Menores (PEREIRA Jr., 1992).

Esse sistema composto de Centros de Observação e Triagem e Unidades de Internação serviu como modelo para todo o país, inaugurando uma nova prática desenvolvida pelo regime autoritário, dos equipamentos existentes que serviram de suporte para o Juizado de Menores. (PEREIRA, 1996). Nas normas para aplicação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, de junho de 1966, como último item constavam as ações de prevenção e a participação da comunidade como requisito de implantação do programa (FUNABEM, 1984).

A visão criminalizadora foi reforçada pelas legislações seguintes a que criou a PNBEM, em 1967, a Lei 5.258 equiparou os critérios de imputação de pena aos “menores” e adultos, retrocedendo para o Código do Império de 1830 (PEREIRA Jr. 1992).

Houve inúmeras críticas que geraram a substituição dessa lei pela lei 5.439 de 22 de maio de 1968 que retomou a Lei de Emergência. Nesse mesmo ano, é lançado o programa Plano Experimental, pela FUNABEM em convênio com o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF para implantação de centros de treinamento e iniciação profissional, incentivando a formação de associações e cooperativas, com ênfase na prevenção do delito e em práticas anti-sociais, com foco no atendimento dos “menores” em seus locais de origem, sendo implantado em todo o território nacional.

Segundo Liberati (1993), esse programa tinha uma estrutura centralizada desfazendo o princípio fundante dos programas de base comunitária, o respeito às especificidades locais, ficou conhecido por Plano Integrado do Menor e Comunidade (PLIMEC).

Ainda na década de 70, esse sistema de atendimento volta a ser amplamente questionado. Nesse período, surgem os primeiros projetos alternativos às iniciativas estatais como o Diagnóstico da Situação elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar O Problema da Criança e do Menor Carente no Brasil, a CPI do Menor Abandonado. Instalada em 29 de abril de 1975, apontava as excepcionais dimensões e periculosidade “imanescentes da realidade do menor desamparado, num país predominantemente jovem, em cuja população global de 110 milhões de habitantes compreende-se o impressionante segmento de 52,6% desse total na faixa etária de 0 a 19 anos” (Câmara dos Deputados, 1976, p. 17).

Esse diagnóstico avaliou que a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – FUNABEM, não possuía condições para solucionar o problema, cada vez mais agravado pelo crescimento demográfico e condições socioeconômicas. As Fundações Estaduais não dispõem de recursos suficientes para enfrentar a magnitude do problema. Idêntica é a situação dos municípios. Era necessário agora atualizar o Código Mello Matos” (Câmara dos Deputados, 1976, p. 49).

Alguns depoimentos prestados junto à Comissão Relatora da Câmara dos Deputados são ilustrativos do debate sobre a questão do menor ao indicarem contradições, confrontos políticos e ideológicos:

A legislação sobre o menor envelheceu e precisa ser reformulada. No plano jurídico, impõe-se uma corajosa revisão da situação atual, que outorga excessivos poderes ao juiz de menores, com a consideração de que a Magistratura não tem

condições de resolver problemas que extravasam a área estritamente jurídica. O amparo ao menor e a sua família compete a órgãos que, dentro da comunidade, estejam mais habilitados” (DIRETOR DO JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO, JÚLIO DE MESQUITA NETO, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1976, p. 208-248).

O Código de Menores, sancionado em 10 de outubro de 1979, pela Lei 6.679, foi a resposta no plano jurídico sobre a questão do “menor” eram considerados “em situação irregular”. Passaram a figurar no cenário nacional crianças e adolescentes das camadas populares, considerados autores de ato infracional; vítimas de maus-tratos; crianças e adolescentes cujos pais ou responsáveis não possuíam rendimento suficiente para lhes proporcionar uma vida digna, a parcela da população, cuja condição sócio-econômica os coloca em situação de patologia jurídico-social.

O Código de 1979 sintetizou a dicotomia pai e palmatória, permaneceu a descriconariedade do Juiz de Menores que poderia normatizar através de Portarias sobre assuntos que diziam respeito à criança, o caráter tutelar assume o traço do controle social.

Surgem os Comissários de Menores, extensão do judiciário para encaminhar o “menor” em situação irregular ao juiz, determinando o tratamento que lhe fosse adequado, buscando os fatos, denunciando, defendendo, sentenciando e fiscalizando as decisões, além de que lhe era permitida a aplicação de medidas sem a apuração dos fatos, sem a verificação de provas referidas à prática de ato infracional (SÊDA, 1991).

O Código de Menores de 1979 foi uma produção formal sintetizando os velhos modelos do direito assistencial-autoritário. Foi a mais acabada obra brasileira da doutrina da situação irregular e regulamentou a vida de criança e adolescente durante toda a década de 80, reforçando a preocupação em resguardar a sociedade e o patrimônio.

Esse modelo foi sofrendo influência do debate internacional sobre direitos humanos já no começo da década de 80, influenciando o debate interno quando novos atores entram no debate exigindo liberdades democráticas, direito de organização, liberdade de pensamento e de expressão e participação política. Dentro das instituições, grupos de trabalhadores e educadores despertam para os direitos humanos e a ruptura da violência institucional. E, nesse processo, abre-se para o surgimento de um movimento social de “tipo novo”, em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, a partir da articulação de profissionais da área da infância, pastorais, movimentos de direitos humanos, partidos políticos, empresas, órgãos de classe, dentre outros.

Na perspectiva da mudança dos marcos normativos, a luta dos movimentos sociais ganha eco, em especial desde 1985, no plano internacional e a inscrição destes direitos no

plano dos direitos e liberdades fundamentais, estabelecendo garantias processuais, bem como, a adoção do princípio da proporcionalidade das medidas judiciais, em face do ciclo etário dos adolescentes, como preconizado nas Regras de Beijing²³.

A Justiça da Infância e da Juventude será concebida como parte integrante do processo de desenvolvimento nacional de cada país e deverá ser administrada no marco geral de justiça social para todos os jovens, de maneira que contribua ao mesmo tempo para a sua proteção e para a manutenção da paz e da ordem na sociedade (PRIMEIRA PARTE - PRINCÍPIOS GERAIS, 1985).

Outras inovações na atenção aos adolescentes em conflito com a lei foram trazidas pelas Diretrizes de Riad²⁴, para prevenção da delinquência juvenil (1988), que, influenciando o debate da legislação nacional, uma vez que cabe aos Estados-Partes que, seus organismos governamentais deverão dar a máxima prioridade aos planos e programas dedicados aos jovens e proporcionar fundos suficientes e recursos de outro tipo para a prestação de serviços eficazes, proporcionando, também, infra-estrutura para oferecer serviços de assistência médica, saúde mental, nutrição, moradia e os demais serviços necessários, particularmente a prevenção e o tratamento do uso indevido de drogas, garantindo que esses recursos chegarão aos jovens.

Essas diretrizes colocam o jovem como “protagonista” na formulação da política de direitos, trazendo a participação em sua formulação como princípio, a “participação em todos os planos e programas deverá geralmente ser voluntária. Os próprios jovens deverão intervir na sua formulação, desenvolvimento e execução” (DIRETRIZES DE RIAD, POLÍTICA SOCIAL, 1988).

As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), adaptadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua resolução 45/110, de 14 de Dezembro de (1990), que traz o compromisso da sociedade na participação do processo da justiça penal e, muito especialmente, no “tratamento dos delinquentes”, assim como desenvolver nestes últimos o sentido da sua responsabilidade para com a sociedade e enunciam uma série de princípios básicos tendo em vista favorecer o recurso a medidas não privativas de liberdade, assim como garantias mínimas para as pessoas submetidas a medidas substitutivas do encarceramento (REGRAS DE TÓKIO, OBJETIVOS FUNDAMENTAIS, 1990).

²³ Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (Regras de Beijing), adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de Novembro de 1985.

²⁴ Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad, ONU), 1º de março de 1988, O Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent

Nos seus sistemas jurídicos respectivos, os Estados membros esforçam-se por introduzir medidas não privativas de liberdade para proporcionar outras opções a fim de reduzir o recurso às penas de prisão e racionalizar as políticas de justiça penal, tendo em consideração o respeito dos direitos humanos, as exigências da justiça social e as necessidades de reinserção dos delinquentes (REGRAS DE TÓKIO, OBJETIVOS FUNDAMENTAIS, 1990).

A nova perspectiva de direitos culminou no estabelecimento de garantias fundamentais, a partir reconhecimento de crianças e adolescente como sujeitos de direitos na Carta Constitucional Brasileira de 1.988; assim, o adolescente que pratique conduta descrita como ato infracional passa a ter assegurado o devido processo legal, observado-se a garantia do pleno conhecimento da atribuição do ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, no termos da legislação específica, ou seja, é titular de direitos e garantias fundamentais, conforme dispõe o art.227, § 3º., IV, estabelecendo princípios para a aplicação da medida mais gravosa a internação: a brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Art. 227.

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

(...)

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

(...)

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204(CF, 1988).

Outro ponto que foi determinante na incorporação dos princípios de direitos humanos foi o reconhecimento da cidadania desse segmento, trazendo como titular do direito humano de participação, o que gera uma mudança na dinâmica do Poder Público e para a sociedade civil que, ao defender os direitos juvenis, deverá considerar a opinião e garantir a participação no processo de formulação e decisão.

No art.228, declara-se que os menores de 18 anos são penalmente inimputáveis, adotando o critério de que o adolescente ainda está em desenvolvimento, dispensando ser tratado como o adulto, dentro da política criminal. Assim, passa a exigir outras formas de atendimento a esse sujeito, que será passível de receber medidas socioeducativas, sendo a mais gravosa a internação.

Essa mudança de paradigma deveria induzir transformações na concepção na política de direitos dos adolescentes em conflito com a lei, pois estabelece a não institucionalização, privilegiando as medidas em meio aberto, à medida que reconhece a internação como breve e excepcional, igualmente, devem garantir o desenvolvimento social do adolescente, superando o assistencialismo e totalitarismo para uma educação para exercício das liberdades.

Para tal mudança, seria necessário que as lutas democráticas adentrassem o universo estatal, transpondo para a política de direitos da criança e do adolescente a doutrina da proteção integral, revogando-se o aparato normativo, que organizou o aparelho repressor, particularmente da PNBEM, que marcou a atenção ao adolescente em conflito com a lei nas FEBEM, cujo modelo pedagógico estava pautado nos pilares da apartação.

A partir daí, o tema da proteção da criança e do adolescente ganhou o *status* de direito fundamental, com todas as conseqüências e efeitos que derivam desta especialíssima titularidade de direitos. Assim, gera deveres para a família, a sociedade e o Estado no contexto dos direitos fundamentais pautados no que dispõe a Convenção das Nações Unidas sobre Direitos da Criança (CDC) ²⁵, dispondo em seu art. 19²⁶ sobre o compromisso dos Estados-Partes na proteção de crianças e adolescentes, colocando-os a salvo de toda e qualquer forma de violência e violação de direito, adotando as medidas cabíveis para assegurar sua proteção, enquanto estiverem sob a custódia dos pais ou qualquer responsável legal.

A lei impõe obrigações a todos na observância da garantia de direitos para que se alcance a realização dos direitos fundamentais como à vida, saúde, educação, liberdade, lazer, convivência comunitária, integridade física, mental, espiritual, social, etc. Mas com fundamento na cidadania desse grupo, cuja opinião deve ser levada em consideração e defendida pelas organizações que atuam junto ao segmento.

Como já tratado anteriormente, essa determinação é explícita na Constituição Federal,

²⁵ Aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20.11.89 e pelo Congresso Nacional brasileiro em 14.09.90, através do Decreto Legislativo n °28, ratificada pelo Presidente da República pelo Decreto 99.710/90.

²⁶ Art. 19. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.

como uma forma de democracia direta, na qual a vontade popular dever estar expressa na decisão e no controle das ações públicas.

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

(...)

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (CF, 1988).

O ECA traduziu para a política de direitos a proposta Constitucional da participação popular na gestão do Estado, concretizada no artigo 204 da CF/88, assegurando a participação popular paritária por meio de organizações representativas, através dos órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, que são os conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, segundo leis federal, estaduais e municipais (Art. 88, II, Lei 8.069/90). Reconhece e estabelece outras formas de participação dando voz ao adolescente tanto na fase processual quanto no cumprimento das medidas socioeducativas, além de incluir a comunidade na execução do processo socioeducativo, assim, o impacto esperado decorrente dessa formulação deveria alterar a lógica do atendimento às crianças e adolescente, constando o protagonismo no projeto de socioeducação a ser desenvolvido pelas entidades de atendimento, em especial, dos adolescentes em conflito com a lei.

A participação efetiva da sociedade civil na construção da nova cidadania traduziu o compromisso com a garantia dos direitos constitucionais de adolescentes em conflito com a lei, assim, a legislação infraconstitucional foi organizada de forma que a Proteção Especial fosse contemplada num Livro específico, o Livro II, dispondo no Título III sobre as medidas referentes à prática de ato infracional, além disso, o processo de apuração do ato infracional está discriminado na Seção VI, no Título VI, Do Acesso à Justiça.

Não obstante a previsão legal de diversas formas de participação democrática, o presente estudo não entrará nos aspectos pedagógicos da política de direitos para ao adolescente em conflito com a lei, nem tratará especificamente no tema protagonismo juvenil, mas sim, abordará o papel da sociedade civil na democratização das relações e da política e os desafios colocados exigindo mudança nas diversas instâncias, buscando compreender como a institucionalização de instâncias de participação popular direta, contribuíram com a construção da política de direitos para adolescentes em conflito com a lei, pautada dos direitos humanos, após a inscrição dos direitos no ordenamento jurídico nacional.

Embora ainda haja debates a serem superados para aumentar as garantias constitucionais, formulando-se uma proposta de Lei de Execução das Medidas Socioeducativas, acabando de vez com algumas discricionariedades remanescentes como, por exemplo, a fixação da internação por prazo de até três sem a obrigatoriedade de um prazo pré-estabelecido, dentre outras, a transposição do paradigma menorista para o de direitos humanos ainda encontra a maior resistência na política de direitos dos adolescentes em conflito com a lei.

Certamente houve avanços nesse processo, contudo, a aplicação das medidas socioeducativas e a ruptura do paradigma que se funda e reforça as desigualdades sociais ainda representam um grande desafio para o Estado e para a sociedade civil, na promoção do reordenamento institucional proposto pelo ECA.

No estudo da Situação das Unidades de Execução de Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei ²⁷ realizado pelo IPEA (IPEA/DCA-MJ, 2002), os dados apontam para a leitura de que a “questão” do adolescente em conflito com a lei, ainda possui um recorte associado a desigualdade social, “encarcerando-se” aqueles que ainda são considerados “ameaça social”, com o exercício de seus direitos fundamentais tolhidos em face de políticas públicas precárias, como podemos ver nos dados a seguir:

- 76% tinham entre 16 e 18 anos;
- 6%, entre 19 e 20 anos; e
- 18%, entre 12 e 15 anos;
- Mais de 60% dos adolescentes privados de liberdade no Brasil são afrodescendentes- 21% são negros e 40% são pardos;
- 51% não freqüentavam a escola quando praticou o delito;
- 49% não trabalhavam; entre os que trabalhavam, cerca de 40% exerciam ocupações no mercado informal;
- 89,6% dos adolescentes internos não concluíram o Ensino Fundamental, apesar de estes se encontrarem em uma faixa etária (16 a 18 anos) equivalente à do Ensino Médio. Cabe notar, também, que existe entre esses adolescentes uma proporção ainda

²⁷ Mapeamento da Situação das Unidades de Execução de Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei, realizada conjuntamente pelo IPEA e pelo Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), da Secretaria dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, no último semestre de 2002.

significativa de analfabetos, em torno de 6%, que 2,7% terminaram o Ensino Fundamental e 7,6% iniciaram o Ensino Médio;

- 66% vivem em famílias cujo rendimento mensal varia de menos de um até dois salários-mínimos vigentes em setembro e outubro de 2002;
- Em relação ao uso de drogas, o mapeamento mostrou que 85,6% dos adolescentes privados de liberdade no Brasil eram usuários antes da internação; sendo que entre as drogas mais citadas estão a maconha (67,1%), o álcool (32,4%) a cocaína/crack (31,3%) e os inalantes (22,6%).

O estudo foi realizado após 10 anos de Estatuto, mas ainda se observa que perdura o olhar “menorista” sobre o adolescente em conflito com a lei, das instituições que compõem do Sistema de Garantia de Direitos, “institucionalizando-se” os adolescentes que estão privados de direitos fundamentais, aplicando-se medida mais grave quando da prática de ato infracional.

O referido estudo mostra, ainda que entre os principais delitos praticados pelos adolescentes privados de liberdade estão: o roubo (29,6%); o homicídio (18,6%); o furto (14,0%); o tráfico de drogas (8,7%); o latrocínio (5,8%); o estupro/ atentado violento ao pudor (3,7%); a lesão corporal (3,3%) e outros (16,3 %). Observa-se entre os delitos uma porcentagem elevada no item “outros”, no qual estão incluídos: porte de arma, seqüestro, tentativa de homicídio e descumprimento de sanções aplicadas anteriormente.

Ou seja, se considerarmos que a internação se justifica por delito cometido mediante violência ou grave ameaça e nas demais hipóteses deve-se aplicar medida mais adequada, tem-se uma aplicação excessiva da medida por motivos menos gravosos. Esses dados analisados em conjunto com os dados do perfil dos adolescentes, nos apontam para uma aplicação das medidas restritivas de liberdade na inobservância dos princípios trazidos pelo Estatuto.

Faz-se necessário destacar ainda a evolução das taxas de medidas restritivas de liberdade de 1998 a 2009 que quase quadruplicou, e só foi observada uma desaceleração do ano de 2008 para 2009, cujo crescimento foi de 0,43% (SNPDCA/SDH/PR, 2009).

Os números de Segundo o Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei de 2009²⁸ (SNPDCA/SDH/PR), no Brasil, o número de

²⁸<http://www.direitosdacrianca.org.br/temas-prioritarios/medidas-socioeducativas/levantamento-nacional-do-atendimento-socioeducativo-ao-adolescente-em-conflito-com-a-lei-2009>, acesso em 14/07/2010.

adolescentes cumprindo medidas de internação, semiliberdade e na condição de internação provisória soma um total de 16.940 adolescentes, sendo 11.901 na internação, seguidos de 3.471 na internação provisória e de 1.568 em cumprimento de semiliberdade, de ambos os sexos.

Quadro 3. Números de Adolescentes em cumprimento de medidas restritivas de Liberdade:

ANO	No. Internos
1996	4.245
1999	8.579
2002	9.555
2004	13.489
2006	15.426
2007	16.535
2008	16.868
2009	16.940

Fonte: SEDH/SPDCA, 2009, Re-elaboração CARDOSO, 2010.

Nesse sentido, a análise a taxa de crescimento no triênio 1996-1999 indica um percentual 102,09%, enquanto que no último triênio (2007 a 2009) a taxa de crescimento foi de apenas 2,44%.

O estado de São Paulo, em 2009, tinha 4.769 adolescentes internos, 957 em internação provisória e 500 em semiliberdade, em 2002, tinha 6.270 internos, o que aponta um decréscimo do número de internações, contudo, o Estado ainda tem 28,15% do total de internos do país.

A hipótese que pode ser formulada diante desses dados é que houve certa dificuldade em se formular uma política nacional de direitos do adolescente em conflito com a lei, priorizando programas em meio aberto, utilizando-se a privação de liberdade como primeiro recurso. Além disso, a cultura institucional arraigada nos Estados, nas FEBEM e no próprio sistema de justiça, a novidade dos Conselhos de Direitos, do processo de conferências e mesmo no processo de municipalização e qualificação das medidas em meio aberto, parecem ter contribuído para este crescimento exponencial.

Em 2004, o levantamento estatístico realizado pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SPDCA/SEDH) identificou que existiam 13.489 adolescentes privados de liberdade (internação, internação provisória e semiliberdade), apontam para um *déficit* de 1488 vagas na internação provisória, 1499 vagas na internação e um excedente de 607 vagas na semiliberdade (SPDCA-SEDH,2004). O *déficit* da internação poderia ser resolvido com a semiliberdade ou com programas em meio aberto para atos infracionais de menor gravidade,

contudo, os dados apontam que privilegiou-se a internação, superlotando as unidades, sem contar com a inadequação dos prédios.

Segundo os dados IPEA/DCA-MJ (2002), 71% dos programas de atendimento socioeducativo de internação afirmaram que o ambiente físico das unidades não era adequado, as inadequações variavam da inexistência de espaço para atividades de convívio, esporte e lazer, péssimas condições de limpeza e manutenção, não utilização de equipamentos de atividades coletivas, unidades em prédios adaptados, e grande parte estava com superlotação, algumas com quartos coletivos com o dobro da capacidade instalada.

Diante dos dados apresentados com o aumento das internações, o baixo impacto da municipalização, as patentes violações de direitos, em todo o Brasil, as recorrentes denúncias de violação de direitos, em 2003 foi realizada uma Auditoria de Natureza Operacional no Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, pelo Tribunal de Contas da União, que teve como principal objetivo avaliar o desempenho desse Programa, especialmente em relação à execução de medidas não privativas de liberdade e à articulação das políticas públicas direcionadas para o adolescente em conflito com a lei, apontou diversas questões ao governo e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança, o CONANDA.

Em 2005, 15 (quinze anos) depois da promulgação do ECA, o CONANDA criou um Grupo de Trabalho²⁹, composto por conselheiros, representantes da sociedade civil e governo para elaborar Proposta orçamentária de financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo – SINASE³⁰, que estabelece parâmetros pedagógicos e arquitetônicos e estabelece mecanismos de participação democrática em nível local, aprovado pela Resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006 cuja implementação exigiu diversos esforços por parte do CONANDA e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, enfrentando resistências de diversos Estados.

Dentre os princípios que o Sistema elenca, destaca-se a gestão democrática e participativa, reforçando o papel dos Conselhos de Direitos na formulação e controle das políticas e a participação dos adolescentes na gestão dos programas, reafirmando a cidadania desse grupo, luta histórica do MSDCA.

O SINASE reafirma os princípios de direitos humanos para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei e reafirma a democracia participativa como princípio, segundo Pereira (2006), podemos observar que houve avanços na participação do MSDCA nas décadas de 80 e 90, contudo, faz-se necessário avaliar se após 1990 essa participação tem

²⁹ Resolução – CONANDA nº 108 de 2005.

³⁰ Aprovado pela Resolução- CONANDA nº 119 de 11 de dezembro de 2006.

correspondido, de fato, a uma efetiva transformação nas condições de vida e crianças e adolescentes no geral e dos adolescentes em conflito com a lei, em especial.

Ao analisar como tem se construído a trajetória da presença da sociedade civil na máquina estatal para defender os adolescentes contra as violações de direitos nas novas institucionalidades, pretende-se identificar fissuras na condução da política e se tem, de fato, contribuído para a construção de uma cultura de direitos, rompendo-se com o paradigma “menorista”.

Neste sentido, importa verificar se a democracia participativa encontra ressonância na organização do Sistema Estadual Socioeducativo de São Paulo, bem como, se os espaços de participação previstos pelo SINASE tem sido garantidos e ocupados pela sociedade civil em defesa dos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei e mesmo pelos adolescentes.

5. O adolescente em conflito com a lei no estado de São Paulo: uma realidade a ser construída

O recorte de foco no estado de São Paulo dá-se pelo fato de possuir a maior população de adolescentes em conflito com a lei e o maior Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, concentrando os maiores complexos de internação do país, e, possivelmente da América Latina. O Estado, segundo a SPDCA/SEDH (2009) possui 4.769 privados de liberdade num universo de 16.940 no Brasil, ou seja, 28,15% do total.

O adolescente em conflito com a lei em São Paulo, foi tema central da luta pela efetivação do ECA de diversos sujeitos, do MSDCA, poder legislativo, judiciário e outros setores que enfrentaram movimentos constantes de recuos e desrespeito aos direitos dos adolescentes em conflito, convivendo com diversos episódio de tortura e maus-tratos, momento de aproximação e recuos entre Estado e Sociedade Civil.

Diversas denúncias foram feitas pela sociedade civil em relação à situação do sistema socioeducativo, em especial, ao de São Paulo, que concentra os maiores complexos e o maior número de adolescentes cumprindo medida de internação. Em 2004, o “Relatório Sobre a Situação dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil”, referente à efetivação da CDC elaborado pela sociedade civil, ANCED e Fórum Nacional DCA, encaminhado ao Comitê dos Direitos da Criança, sediado em Genebra, após o atraso de mais de 10 anos do governo em

apresentar uma avaliação sobre a efetivação dos princípios da Convenção dos Direitos da Criança pelo Estado Brasileiro.

O relatório expôs a situação do sistema socioeducativo nacional, a partir da análise do estudo do IPEA e apontou a FEBEM do Estado de São Paulo como um “caso exemplar de violação de direitos de adolescentes em conflito com a lei, a partir de visitas realizadas por diversas organizações sociais, o comitê de direitos humanos, ordem dos advogados, seção São Paulo, Fórum Estadual DCA, Conselhos Regional de Psicologia, Assembléia Legislativa, dentre outros representantes do MSDCA de São Paulo.

O CONADA realizou diversas ações e visitas ao estado e em 14 de março de 2005, o CONANDA, em meio à crise da FEBEM São Paulo, lança nota oficial (Carta de São Paulo), apontando a extinção do modelo FEBEM, no mesmo ano constitui de Grupo de Trabalho³¹ para avaliar as condições das Unidades de internação da Febem/São Complexo Tatuapé e encaminhar o relatório à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

A FEBEM passou por diversas secretarias de estado, Assistência e Desenvolvimento Social (1990 a 2002), Juventude (2002) e Educação (2003) e Justiça e Defesa da Cidadania onde está desde 2004, sob o Decreto Estadual nº 48.893. Contudo, vale observar que a dificuldade em mudar o paradigma de atendimento perpassou por todas as gestões.

O final da década de 90 foi marcado por uma das maiores crises da Febem, diante de um quadro de práticas autoritárias e de denúncias de maus-tratos, a crise que se arrasta há anos explodiu em 1999, exigindo uma atenção maior do poder público e da sociedade civil.

Em agosto desse ano, cinquenta adolescentes fugiram da Febem Imigrantes, após uma rebelião. Uma liminar afastou judicialmente o então presidente da Febem, Eduardo Roberto Domingues da Silva e mais três diretores do complexo Imigrantes. Em 3 de setembro, a Febem do Tatuapé teve uma fuga de 64 adolescentes. Desde o início desse ano, a fuga de internos chegou a 1.322.

Em setembro, ocorreu uma rebelião na FEBEM Imigrantes que terminou com uma fuga recorde de 644 internos ou 45% do total dos jovens encarcerados. O então ministro da Justiça, José Carlos Dias declarou que a situação “é inacreditável“. A secretária de Estado responsável pela FEBEM, Marta Godinho declarou, na ocasião: “As fugas continuarão, pois da Febem só não foge quem não quer” (OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA-

³¹ Resolução – CONANDA nº 107 de 2005.

SECRETARIA DE SEGURANÇA/SP, 1999)³². Ainda, 3 adolescentes armados com estiletes renderam o coordenador na FEBEM de Franco da Rocha e 11 internos fugiram da Unidade Educacional 5, do Complexo do Tatuapé, na sexta fuga de garotos da instituição num período de sete dias. A situação de maus-tratos era explícita e fora de controle, no dia 21 de setembro, o próprio presidente da entidade (Guido Andrade) declarou, que “Talvez no zoológico os menores seriam mais bem tratados do que na FEBEM” (OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SECRETARIA DE SEGURANÇA/SP, 1999)³³. No final do mês de setembro, a crise continuou, cerca de 60 funcionários da FEBEM Imigrantes fizeram protestos e ameaçaram fazer uma greve, o então governador de São Paulo, Mario Covas mandou a tropa de choque da PM para dentro das unidades da FEBEM, em uma tentativa de conter as fugas.

Nos dias 23, 24 e 25 de outubro, os internos mataram 4 adolescentes, feriram 48, destruíram 3 prédios e mantiveram reféns por 18 horas numa das maiores e piores rebeliões da história da instituição. No ano de 1999, ocorreram mais de 20 rebeliões com a fuga de 2.252 internos, com foco nos maiores complexos: Imigrantes, Tatuapé, Raposo Tavares e Franco da Rocha. Dentre as várias medidas adotadas mostraram-se infrutíferas, entre elas, a troca de diretor, o afastamento de chefes de unidades, a demissão de funcionários e a colocação da PM para ocupar as unidades e impedir novas fugas. Mas a situação era de insustentável e os internos continuaram fugindo e se rebelando.

Outra decisão do governo, demonstrando a compreensão que predominava no momento dos adolescentes como “criminosos adultos” foi a transferência de 80 internos considerados de “alta periculosidade” para o Centro de Orientação Criminológica, no Carandiru. A medida foi considerada ilegal diante do novo paradigma do ECA e os internos foram levados de volta para a FEBEM Imigrantes, já que a unidade Tatuapé estava destruída, com a superlotação a unidade criou condições para mais revoltas e fugas.

As matérias publicadas pela Folha de São Paulo, ao longo de 1999, deram grande destaque às declarações e opiniões do governador Mário Covas que, contudo, se contradiziam com as ações do executivo e com a atitude do Poder Judiciário:

Os menores infratores são vítimas do mesmo grau de violência que a sociedade padece. Se o problema da violência se resumisse a investimento

³² <http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/febem>, acesso em 20.07.2010

³³ <http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/febem>, acesso em 20.07.2010.

em polícia, não estaria piorando no mundo inteiro. Se fosse assim, Washington não seria mais violenta que São Paulo. Não tenho dúvidas de que tudo isso prejudica a imagem do governo.

Se eu coloco a polícia lá dentro, vai acontecer uma das duas coisas: ou a polícia entra em choque com as crianças, e daí decorre o pior, ou a polícia fica desmoralizada e daí para frente não segura nada (OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA- SECRETARIA DE SEGURANÇA/SP, 1999)³⁴.

Novamente o Estado transfere os adolescentes para o sistema prisional, em novembro desse mesmo ano, a FEBEM transferiu adolescentes para o Cadeião de Santo André, Pinheiros e Parelheiros.

Em dezembro, o Departamento de Execuções da Infância e Juventude da Capital (DEIJ) determinou por liminar que a FEBEM retirasse os adolescentes do Cadeião de Santo André, por considerar o espaço inadequado para abrigá-los. No dia 26 de dezembro, um adolescente foi espancado até a morte por outros internos do cadeião. Contudo, a resistência em mudar definitivamente o paradigma de atenção a esse segmento não era apenas do Poder Executivo, em 30 de dezembro, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) cassou a liminar do DEIJ.

No dia 15 de novembro de 1999, as famílias de internos denunciaram maus tratos no cadeião de Pinheiros aos promotores de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Em 21 de dezembro de 1999, o Ministério Público pediu ao DEIJ que determinasse a transferência dos adolescentes. Em 22 de dezembro de 1999, o DEIJ determinou a retirada dos adolescentes. Em 30 de dezembro de 1999, o Tribunal de Justiça cassou a liminar.

E, durante a década de 90 e no ano 2000, foram articuladas várias manifestações pelo MSDCA denunciando a situação dos adolescentes em meio às maiores e mais violentas rebeliões, criando-se nesse estado a Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco (AMAR), em 1998, é fruto da indignação de mães de internos na FEBEM com o tratamento dado a seus filhos nesta instituição, que atende crianças e adolescentes na faixa de 12 a 18 anos autores de ato infracional. Contudo, a atuação do movimento social será abordada em outro capítulo.

³⁴ <http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/febem>, acesso em 20/07/2010.

Já em 2000, o Ministério Público de São Paulo solicitou ao DEIJ que mandasse a Febem melhorar a estrutura do prédio e que os internos tivessem acesso à escolarização e cursos profissionalizantes, 10 (dez anos após o ECA). Em 6 de janeiro de 2000, o DEIJ determinou que a FEBEM cumprisse a solicitação do Ministério Público. No dia 18 de janeiro de 2000, o Tribunal de Justiça de São Paulo cassou mais uma vez a liminar do DEIJ. O presidente do TJSP apoiou de forma intransigente a desastrosa política estadual voltada para os jovens em conflito com a lei, fundamentada no encarceramento massivo.

Na época, o governo discutia a mudança do modelo da FEBEM com a descentralização do sistema. Entretanto, mas tal medida esbarrou na resistência de municípios e regiões do interior do Estado de São Paulo, contrários à instalação de novas unidades menores nessas regiões. O governador atribuiu parte da responsabilidade pela superlotação das unidades ao Judiciário, contudo, essa relação entre o governador e o presidente do Tribunal de Justiça era confusa, visto que o Tribunal cassava todas as decisões do DEIJ.

A responsável pela diretoria do departamento da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça, Olga Câmara, declarou que o Estatuto da Criança e do Adolescente está de cabeça para baixo. Segundo o ECA, há uma grande frequência de internações que só deveriam ser aplicadas em última instância. Medidas alternativas à internação como a semiliberdade, a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade são pouco adotadas em São Paulo. O ECA estabelece que só deve ser internados adolescentes que cometam infrações violentas, que descumpram medidas sócio-educativas ou que sejam reincidentes.

Segundo o Ministério da Justiça, dos quase 4.000 adolescentes sentenciados que passaram pela FEBEM em 1999, somente 10 deles, isto é, 5% cometeram infrações comprovadamente violentas (como homicídio, latrocínio, estupro e tentativa de homicídio) que exigem a internação. Ainda de acordo com o ECA, adolescentes que furtam não deveriam ser internados a menos que sejam reincidentes. O Ministério da Justiça apontou que seria necessária a articulação entre os diferentes órgãos responsáveis no sentido de reduzir a frequência com que os juízes da Infância e Juventude de São Paulo determinam a internação de adolescentes, através, principalmente, de medidas alternativas.

O Brasil inteiro assistiu as declarações do então governador “Vou cuidar eu mesmo da Febem“. “Não preciso explicar. É como eu achar que deve ser. A hora que achar o que deve

ser, eu digo para vocês. A sociedade está querendo uma resposta e vou dar. Não me importa o José Gregori, Secretário Nacional dos Direitos Humanos. Ele tem razão. A OAB também tem razão. Todos têm razão. Eu é que não tenho razão” (OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA- SECRETARIA DE SEGURANÇA/SP, 1999).

A OAB, Seção São Paulo, era atuante na defesa dos adolescentes em conflito com a lei, Pedro Dallari, coordenador da comissão de Direitos Humanos, declarou: “A situação de caos em que se encontra a instituição é culpa do governo. A FEBEM é um centro de tortura que não oferece um programa de reabilitação. É preciso refazer o modelo e reciclar funcionários.”

A Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de São Paulo, segundo seu presidente o Dep. Estadual, Renato Simões argumentou que: “Além de não haver uma administração competente, a polícia não está preparada. Eu vi os policiais jogando bombas de gás em mães desesperadas por notícias. Isso não resolve”³⁵(ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, ATA DA DÉCIMA REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 2003)

O UNICEF também se pronunciou em relação à crise da FEBEM defendendo a sua extinção. O representante do Unicef, Mario Volpi, considerou “gravíssima” a situação na instituição: “O que está acontecendo lá ofende tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção Internacional do Direito da Criança e do Adolescente. O governo é absolutamente responsável pelo que aconteceu na FEBEM. Os pais dos adolescentes mortos devem entrar na Justiça solicitando a indenização porque seus filhos estavam sob tutela do Estado”³⁶(ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, ATA DA DÉCIMA REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, 2003).

Em 2003, uma nova crise afeta a FEBEM, a Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil em São Paulo, João José Sady, responsabilizou a direção da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de São Paulo (FEBEM-SP) pelas rebeliões e mortes na instituição. Ocorreram vários incidentes: rebelião, fuga e denúncia de maus-tratos

³⁵ <http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=3212&comissao=8508&legislatura=15#inicio>, acesso em 06.08.2010.

³⁶ <http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=3212&comissao=8508&legislatura=15#inicio>, acesso em 06.08.2010.

em Ribeirão Preto; dois jovens foram mortos a facadas por internos em Franco da Rocha; rebelião na unidade Raposo Tavares.

O Complexo de Franco da Rocha operava como uma penitenciária recepcionando os adolescentes que retornavam dos presídios, não desenvolvia projeto pedagógico e não houve a possibilidade de se construir um projeto pedagógico unificado com a sociedade.

O coordenador da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP, João José Sady, afirmou que “é preciso partir para unidades (de internação) pequenas. Já estamos cansados de saber que esses complexos grandes são um modelo ultrapassado e levam a esse tipo de fenômeno que estamos enxergando. Tem que ter uma separação das pessoas, rigorosa, por idade, por físico, pela gravidade da infração cometida”³⁷, contudo, o governo pareceu refratário e moroso na adoção de medidas de descentralização (DIÁRIOWEB.COM, 16.09.2003).

Em abril de 2004, quando a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos (CTV) e o CEJIL (Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional) denunciaram à Comissão Interamericana casos de tortura e mortes na FEBEM do Tatuapé. Desde esse ano, as fugas, rebeliões, mortes e denúncias de maus-tratos e tortura só aumentaram nas unidades da Fundação. A FEBEM de São Paulo registrou 26 rebeliões em 2005 contra 28 em 2004³⁸. Segundo dados da própria instituição, as unidades já foram palco de 28 tumultos³⁹, dez a menos que em 2004. Dos 991 internos que fugiram das unidades nos primeiros meses deste ano, 502 foram recapturados. Em 2004, 933 adolescentes conseguiram escapar e 458 foram recapturados. Em 2005, o número de mortos foi maior em comparação a 2004: quatro contra três.

Em 31/03/05, a portaria 230 da Secretaria da Justiça transforma o Presídio de Tupi Paulista em unidade de internação emergencial da FEBEM realizando novas transferências autorizadas pelo Poder Judiciário. Diante do constante descumprimento da legislação brasileira e internacional, em novembro de 2005, a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA determinou que o governo brasileiro tomasse medidas imediatas para garantir a proteção dos jovens internados no complexo da FEBEM do Tatuapé. Caso as medidas fossem

³⁷ http://www.diarioweb.com.br/noticias/corpo_noticia.asp?IdCategoria=131&IdNoticia=35752, acesso em 20/07/2010.

³⁸ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u108877.shtml>, acesso em 20/07/2010.

³⁹ A Febem (Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor) classifica como tumulto o motim que não necessita que intervenção policial para ser controlado, mesmo que haja reféns.

descumpridas, o Brasil seria condenado, podendo sofrer sanções econômicas e políticas. A morte do adolescente R.C.M.S., de 16 anos, assassinado na unidade de internação - 20 do Tatuapé no dia 27 de janeiro de 2006, demonstrou que as medidas determinadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) estavam sendo desconsideradas. Foi a primeira vez que a Corte determinou providências específicas para proteger adolescentes que se encontram em estabelecimentos estatais de internação. A resolução estabeleceu oito providências urgentes⁴⁰:

- 1) impedir rebeliões, de forma a garantir a vida e a integridade física dos internos e dos funcionários no interior das unidades.
- 2) identificar e punir os responsáveis pelas práticas de tortura e maus-tratos.
- 3) impedir que internos fiquem vários dias trancados nas celas e submetidos a maus-tratos.
- 4) reduzir a quantidade de jovens nas unidades.
- 5) separar os internos conforme idade, compleição física e delito cometido.
- 6) garantir atendimento médico a todos os adolescentes.
- 7) realizar, juntamente com os representantes das entidades, supervisão periódica das condições de detenção e do estado físico e emocional dos internos.
- 8) informar à Corte, a cada dois meses, as ações adotadas para cumprir as medidas determinadas.

De janeiro a julho de 2006 em todo o estado teriam ocorrido duas mortes de adolescentes, 65 tentativas de fuga com 191 internos foragidos, 69 recuperados e 1.376 adolescentes que tentaram fugir, 37 tentativas de fuga, 67 tumultos e 41 rebeliões⁴¹.

A mudança de nomenclatura de FEBEM para Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação CASA), que se deu por meio da Lei Estadual 12.649/06, aprovada pela Assembléia Legislativa de São Paulo em dezembro de 2006, teve por objetivo adequar a instituição ao que prevê o ECA e a sinalizar à OEA que estava empreendendo esforços para atender às exigências.

Os incidentes que envolvem a FEBEM, atual Fundação CASA tem tido uma projeção menor na mídia, o que pode ser consequência de um processo de reordenamento iniciado em 2005, com a descentralização. A meta é construir 57 unidades de internação nas cidades do

⁴⁰http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1051&Itemid=2, acesso em 21/07/2010.

⁴¹ <http://oglobo.globo.com/sp/mat/2006/11/11/286613197.asp>, acesso em 20/07/2010.

Interior e Grande São Paulo com maior demanda por este tipo de atendimento, 34 casas já foram concluídas. As novas casas têm capacidade máxima para receber 56 adolescentes – 40 deles em internação e 16 em internação provisória. Com esta capacidade reduzida, é possível fazer um trabalho de atendimento individualizado com os jovens⁴².

Segundo a própria Fundação, as unidades lembram escolas, em contraposição à imagem prisional dos complexos da antiga FEBEM. Elas têm três pisos, com salas de aula e recreação, dormitórios, consultórios médico e odontológico e uma quadra poliesportiva (no último andar). Para a segurança dos adolescentes, as casas são monitoradas por câmeras digitais. A instituição tem buscado promover o reordenamento desejado desde o Estatuto e tem-se adaptado aos parâmetros do SINASE.

A Fundação pretende garantir não apenas que o atendimento dos jovens seja feito em proximidade com as famílias, como resultado desta política, o Governo do Estado espera, gradativamente, desativar os grandes complexos que concentravam as internações na Capital.

Um outra inovação na internação foi a co-gestão, na qual as unidades passam a ser geridas em parceria com entidades da sociedade civil, através da gestão compartilhada (Portaria 101/2006 revogada pela Portaria 170/2009), Além da descentralização e das parcerias com a comunidade, a Fundação CASA empreendeu reformas no conceito pedagógico, capacitou funcionários e estabeleceu o Plano Individual de Atendimento (PIA)-segundo as diretrizes do SINASE - em todas as unidades, publicando o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em 2005 e conseguiu desativar o Complexo do Tatuapé, em 16 de outubro de 2007.

Outro processo de mudança, mas que ainda não resultou na redução das internações foi o processo de municipalização das medidas socio educativas em meio aberto, que desde 2004 estavam sendo executadas por alguns municípios, mas, a partir de 2005 houve uma adesão maior dos municípios, principalmente pela mudança normativa que transfere a responsabilidade das medidas em meio aberto para a pasta da assistência social (desde 2005), pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁴³.

⁴² <http://www.casa.sp.gov.br/site/paginas.php?sess=11>, acesso em 21/07/2010.

⁴³ O processo de passagem das Medidas em Meio – aberto da Fundação Casa para a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social em 2009.

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado.

Tais como:

(...)

Medidas sócio-educativas em meio-aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida) (PNAS, 2005).

O estado de São Paulo já havia iniciado esse processo em 1999, através da elaboração de diretrizes para esse processo através de uma parceria com Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP (IEE/PUC/SP), contudo, espera-se que a passagem das medidas em meio aberto contribuam definitivamente para a mudança de paradigma e qualificação do atendimento em meio aberto, por se dar próximo à comunidade e à família do adolescente (PEREIRA e MESTRINER, 1999).

Mas ainda há denúncias de maus-tratos nas unidades da Fundação, inclusive nos novos modelos, que, contudo ganham menor destaque em face de sua projeção em relação aos grandes complexos. Contudo, apesar de ter havido mudanças o diálogo entre Estado e Sociedade Civil para a construção de uma nova política socioeducativa no estado de São Paulo, não há transparências nem a garante a participação da sociedade civil no processo de formulação da política para romper esse paradigma, rompendo definitivamente com os episódios de tortura e maus-tratos.

A Fundação têm buscado reordenar o olhar para o adolescente em conflito com a lei através de novos parâmetros políticos, arquitetônicos e pedagógicos, contudo, no que diz respeito à cidadania “ativa” abordada no presente estudo, ainda não há elementos que permitam verificar uma mudança substancial.

O processo de construção da democracia participativa tem tido avanços e recuos no Estado de São Paulo e é marcado por antagonismos e contrasensos, e tem limitado a participação da sociedade civil na gestão dos programas, ou melhor das unidades executoras dos programas através da gestão compartilhada, contudo, ainda há atritos com os diversos segmentos da sociedade civil e na abertura de espaço de diálogo e construção da política.

Assim, romper com esse olhar sobre o “menor” é também (re)significar sua participação no espaço público como um cidadão ativo e com o direito de participação garantido,

assumindo o compromisso em ampliar esses espaços, principalmente para os adolescentes “pobres” que não tem espaços propícios e positivos de participação em que seus direitos sejam respeitados e onde possam expressar suas demandas e reconhecer a sociedade civil como interlocutora das demandas sociais.

Esse reconhecimento representa assumir que o novo direito da criança e do adolescente subordina a sociedade, o Estado e a família aos seus interesses, no sentido de terem o dever de cumpri-los e assegurá-los. É um novo modo de se conceber as políticas e a gestão, pois a sociedade civil é parte fundamental desse sistema como prevê a ECA em seu art. 88, na defesa dos direitos desse grupo. A proteção integral não pode ser concebida como recurso utilitário do mundo adulto, mero expediente garantidor de maturidade, mas como um dever de todos, uma obrigação correlata ao magno direito de viver como criança e como adolescente, expresso em interesses juridicamente protegidos que permitiam existir em condições de dignidade e respeito (PAULA, 2002, p.25).

A relação do estado de São Paulo com a sociedade civil tem sido conturbada na última década, a noção de espaço público e participação democrática têm sido confundido com obstrução, por diversas vezes os militantes da área da infância foram acusados em causarem as rebeliões, em geral, pelas denúncias que fazem das violações que a Fundação CASA pratica. Contudo, houve momentos de maior distanciamento e acirramento dos debates, como em 2006 quando o Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH divulgou documento em que acusa agentes do estado de São Paulo de se articular para macular a imagem de defensores de direitos humanos como responsáveis por desmandos que envolvem a administração da FEBEM. Segundo o MNDH, um estudo elaborado pela Conectas Direitos Humanos, uma sindicância da Corregedoria da Fundação e três inquéritos policiais buscam associar a defensora de direitos humanos de São Paulo, Conceição Paganele, presidenta da Amar — Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco, com as recentes rebeliões na instituição.

Em janeiro de 2005, Conceição Paganele denunciou a prática de uma tortura coletiva na unidade de internação UI-41 do Complexo Vila Maria da FEBEM, que acarretou a instauração de processo criminal e prisão de mais de 20 funcionários. Diversas ameaças denunciadas ao Programa Nacional de Defensores de Direitos Humanos e à relatora especial das Nações Unidas para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani. Em virtude desta

denúncia, a relatora conversou pessoalmente com Conceição durante sua visita ao Brasil em dezembro de 2005.

Segundo o MNDH, a partir de novembro de 2005, a presidente da Febem, seu corregedor e o próprio governador de São Paulo, à época, Geraldo Alckmin, ao invés de assumirem as suas responsabilidades legais pela catastrófica situação da Febem, elegeram as organizações não-governamentais e em especial a Amar como inimigos. Transferindo-lhes a responsabilidade pelas rebeliões e tumultos recorrentes nas unidades de internação da Febem na capital, que, na realidade, tem sido objeto de mais de uma década de negligência por parte do poder público. O governador Geraldo Alckmin acusou Conceição, na grande imprensa, de “criar problemas” (*GLOBO ONLINE*, 23 de novembro de 2005).

Em 18 de abril de 2006, a Corregedoria da FEBEM, através do seu corregedor-geral Alexandre Arthur Perroni, encaminhou representação ao 81º Distrito Policial da capital, acusando Conceição Paganele dos crimes de: § **dano** (artigo 163, I e II); § **incitação ao crime** (art. 286); § **formação de quadrilha ou bando** (art. 288); § **facilitação de fuga** (art. 351).

O dossiê elaborado pelo MNDH foi divulgado em 2006, ressaltando que a representação foi acompanhada de inúmeros depoimentos de funcionários da FEBEM, prioritariamente de funcionários das unidades UI-04 e UI-12 (objeto de condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos). Diante da representação do corregedor-geral da FEBEM, foi instaurado o Inquérito Policial 141/06 no 81º DP. No dia 12 de maio, Conceição Paganele está intimada a prestar esclarecimentos no referido DP correndo o risco de ser indiciada pelos crimes acima tipificados. Há ainda imputações contra Conceição Paganele em dois outros inquéritos policiais instaurados para apuração das rebeliões datadas de 23 de novembro de 2005 e 4 de abril de 2006. Em 31 de março de 2006, funcionários da unidade de internação UI-19 lavraram boletim de ocorrência no 81º DP contra Paganele, acusando-a da prática do crime de injúria (art. 140. “Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro. Pena: Detenção de um a seis meses ou multa”).

Ainda não se avançou para uma atitude democrática por parte do Poder Executivo que é fechado e tem uma compreensão distorcida do que seja a participação democrática, a questão que se coloca é que o Estado acredita que os adolescentes ainda são objeto de tutela e sua defesa parece insubordinação ou atos de desordem.

A ruptura da cultura autoritária ainda não ocorreu na sociedade também, assim, existe um ciclo perverso entre a sociedade, mídia e governo, no sentido de manter os adolescentes em conflito com a lei num universo de exceção e subjetividades que autorizem o Estado a fazer o uso da violência em nome do bem comum.

Em 2009, o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Interlagos⁴⁴, este prestando esclarecimentos à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Relações Internacionais da Câmara Municipal de São Paulo sobre as recentes notícias publicadas na imprensa relacionadas a situação de Roberto Aparecido Cardoso, apelidado de “Champinha”. As reportagens acusam o CEDECA de utilizar de forma equivocada recursos públicos. Na época, Roberto Cardoso teve amparo da Defensoria Pública, em 2007, antes de completar 21 anos, o CEDECA assumiu o caso. Agora, os advogados querem que ele seja solto. Em contrapartida, o Ministério Público luta para mantê-lo internado por tempo indeterminado, por não haver lugar de tratamento adequado a ele.

A mudança proposta pressupõe trazer esse segmento para o cerne da discussão política, sujeitos de direitos, com direitos fundamentais a serem garantidos, os pressupostos democráticos que pautam o Estado e a sociedade civil devem desmistificar a concepção do “menor”, abandonando as diferenças que marcam a “criança” e esse novo sujeito de direitos, o adolescente em conflito com a lei.

Passados os 20 anos do ECA, ainda permanece o incômodo e a perplexidade de diversos setores da sociedade diante dos novos paradigmas de direitos humanos e do lugar em que esses adolescentes ocupam na agenda pública, bem como, os ativistas e militantes que lutaram e lutam pela efetivação desses direitos.

⁴⁴<http://cedecainterlagos.wordpress.com/2009/09/04/cedeca-interlagos-e-tema-da-comissao-de-direitos-humanos/>, acesso em 21/07/2010.

PARTE II

AS BASES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA DE DIREITOS

1. A participação popular na área da criança e do adolescente

O mais perfeito e seguro sustentáculo do Estado de Direito é a sociedade democrática. Só ela possui a vitalidade capaz de mantê-lo e protegê-lo contra paixões antropofágicas de seus defensores e de seus opositores(...) Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões (VIEIRA, 2007, p.134).

O novo paradigma inclui o segmento criança-adolescente no universo da cidadania, na perspectiva dos direitos humanos refletindo a luta do MSDCA no ordenamento jurídico, cujo fundamento reside na ampliação das bases da cidadania e garantia do direito à participação democrática. Parte-se de uma nova perspectiva dessa cidadania, uma cidadania “ativa”¹ que se fundamenta na democracia sustentada por dois pilares: o regime político fundado na soberania popular e no respeito integral aos direitos humanos (BENEVIDES, 1991).

A proposta de um novo projeto de sociedade trazida pelo MSDCA tem sua trajetória no processo de construção do Estado Democrático de Direito no Brasil, estruturando-se a partir do ideário da democracia participativa, refletindo um debate que se instalou no final da década de 70 e que ganha força no final da ditadura militar (1985). Os movimentos sociais, que se constituem na já se organizavam em torno do debate sobre as liberdades democráticas, cujas agendas políticas sofriam influência dos princípios de direitos humanos da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, pelo qual se passou a reconhecer como valor universal e fonte do direito a dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, PREÂMBULO).

Esse novo paradigma trouxe inovações ao conceito e ao próprio exercício da cidadania e da relação da sociedade com o Estado, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 21, passa a tratar das relações entre cidadão, sociedade e Estado, estabelecendo como princípio desta relação a democracia, a partir do direito de tomar parte do governo do

¹ A cidadania para Benevides (1991) é considerada como a participação do indivíduo ou do um grupo organizado nas mais variadas áreas de atuação na sociedade, na esfera pública na garantia de equidade e justiça social.

país diretamente ou por meio de seus representantes a ser livremente escolhidos, o direito de ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do país e o direito a expressar a vontade popular por meio do voto, que se constitui em base da autoridade do governo.

Artigo XXI

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. (...)

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948)

Ao recuperar a trajetória do reconhecimento do direito de participação, é possível verificar se concretiza na área da infância e juventude e quais os maiores desafios e impasses na efetivação desses direitos, em especial, dos adolescentes em conflito com a lei, que representam um olhar cristalizado pela ditadura como objeto de tutela e controle do mundo adulto, exigindo, através da participação popular na formulação das políticas para esse segmento a ruptura do paradigma menorista e a implementação do paradigma de direitos.

O reconhecimento e a afirmação dos direitos humanos não foi um processo imediato e barrou nos modelos políticos adotados. Já no momento pós Segunda Guerra Mundial, marcado pela derrota do nazi-fascismo, começa a se instalar no contexto internacional uma abertura para a conquista de liberdade política e de expressão, favorecendo o crescimento dos movimentos sociais e o seu reconhecimento como interlocutores com o Estado na conquista dos humanos.

No Brasil, não foi diferente, os trabalhadores mobilizavam as massas em prol de reformas sociais, buscando romper com a hegemonia das elites tradicionais desde a década de 40. No entanto, com o golpe de 1964 quando os militares tomam o poder e instauraram o período do “terror” da ditadura militar, calaram-se as vozes da sociedade que vinham se organizando em sindicatos, movimentos populares e partidos políticos, clamando por justiça social, mantiveram suas atividades políticas e reivindicatórias na clandestinidade.

Esse período foi marcado supressão de direitos políticos, perseguição, censura e repressão aos que eram contra o regime, violando-se os direitos dos cidadãos, acirrando o debate em torno da luta por liberdades políticas. A participação foi restrita à escolha de alguns

representantes como deputados e senadores por meio dos partidos políticos que puderam ser aceitos durante o regime autoritário, estabelecendo um sistema de voto indireto.

No que diz respeito ao adolescente em conflito com a lei, em 1964 instituía-se a Política Nacional de Bem- Estar do Menor (PNBEM) cujo objetivo de fazer um amplo e profundo reordenamento institucional fracassou, mantendo-se através das FEBEMs o mesmo padrão correccional-repressivo herdado do SAM, apresentando uma estrutura verticalizada e centralizadora que prejudicava a participação popular e comunitária e cristalizava um modelo de atendimento no qual a violência institucional era justificada em nome da proteção à sociedade.

Em 1975 em meio à crise do regime autoritário, diante da crise econômica, os diversos sujeitos sociais buscam retomar os espaços suprimidos pela ditadura militar para colocar na pauta política as demandas sociais, ampliando as bases da cidadania, essa articulação com os diversos setores influenciaram o processo de redemocratização do país.

Já em 1979, o governo aprova a lei que restabelece o pluripartidarismo no país, tirando os partidos da clandestinidade criando-se outros partidos como Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), ligados às bases populares e às classes trabalhadoras.

Na década de 80, o país apresenta problemas econômicos pela alta inflação e a recessão, os partidos de oposição ganham espaço na sociedade e na luta política, articulados com os novos partidos, com o fortalecimento dos sindicatos e com os movimentos sociais que ganham legitimidade junto à população e fortalecem o debate público inserindo as demandas sociais cada vez mais na pauta política. Era o momento em que os novos atores sociais entram em cena e começam a debater a situação da infância e adolescência, em especial daquele considerados delinquentes que se encontravam nos internatos.

O MSDCA agregou diversos atores em torno da defesa dos interesses de crianças e adolescentes, trabalhadores sociais, educadores, bases eclesiais, famílias, crianças e adolescentes, articulando com parlamentares ligados às causas sociais, abrindo espaços de interlocução, participação e expressão, cuja legitimidade influenciou de forma determinante a inscrição desses novos direitos no ordenamento jurídico nacional.

(...) parece-nos interessante perceber que os movimentos de luta pela defesa da criança e do adolescente começam a “ganhar corpo” na segunda metade da década de 80, definindo-se a partir daí mais pela sua identidade política do que vinha acontecendo até então. Isto porque, de início, aqueles atores que começaram a destacar-se na luta pelos direitos de criança e adolescentes eram os mesmos que realizavam trabalho de atendimento

direito a crianças e adolescentes privados de seus direitos básicos, combinando, portanto a sua atuação como prestadores de serviço atuantes no vácuo deixado pelo Estado nesta área e, ao mesmo tempo, como sujeitos políticos desta discussão (HERINGER, 1992, p.56).

Com a primeira eleição para governador, em 1982, iniciou-se um processo regionalizados de democratização como foi o caso de São Paulo, que sob o governo Montoro, desencadeava um processo de redemocratização, descentralização político-administrativa, criando-se conselhos onde a sociedade civil participava dos debates, incluindo na agenda política do Estado o tema criança e adolescente através do Programa do Menor.

Em 1984 com o movimento “diretas já” criado por políticos de oposição e milhões de brasileiros, para a aprovação da Emenda Dante de Oliveira que garantiria eleições diretas para presidente, o movimento pela democratização ganha força e, no dia 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral escolheria o deputado Tancredo Neves, pela Aliança Democrática – formada pelo PMDB e pela Frente Liberal, como novo presidente da República. Era o fim do regime militar. O presidente eleito falece antes de assumir o mandato, sendo substituído pelo vice-presidente José Sarney, inicia-se um intenso processo de debates e articulações instituindo-se a Assembléia Nacional Constituinte.

O processo de redemocratização gera mudança na atitude do Governo brasileiro em relação aos direitos humanos, abrindo seus canais de comunicação para debater a adesão aos pactos e convenções internacionais. Ao mesmo tempo, as organizações sociais em defesa dos direitos humanos vão se ampliando e amplificando as vozes e denúncias em torno dos diversos segmentos discriminados e marginalizados, exigindo um tratamento justo e humano para grupos como as mulheres, jovens, crianças e adolescentes (DALLARI, 1998).

Esse novo paradigma vem em contraposição à suposta neutralidade do formalismo positivista que permeou os regimes autoritários, segundo o qual “só é direito aquilo que o poder dominante determina e o que ele determina só é direito em virtude dessa circunstância” (MONTORO, 1998, p.4), essa concepção sustentou a barbárie dos regimes totalitários, por justificarem as medidas de controle da ordem pública e interesses individuais, justificando os atos bárbaros e de ultraje a humanidade, uma vez que a ética pautada em valores humanos e justiça, não faziam parte do universo jurídico, eram exógenas ao direito e, portanto, um privilégio.

Os adolescentes em conflito com a lei inserem-se nos grupos sujeitos à opressão do estado, pois, como já abordado, foram vistos pela sociedade como “menores” desprovidos de direitos diante da ameaça social que representaram historicamente. O MSDCA é produtor e

difusor de concepções das novas em relação à infância e adolescência, tornando-se interlocutores privilegiados e atuando numa perspectiva de *advocacy*² na conquista desses direitos com o objetivo de influenciar a decisão das elites institucionais e articular os diversos atores em favor dos interesses de crianças e adolescentes junto aos sistemas de elaboração de normas legais e o reordenamento das instituições em face do novo paradigma de direitos humanos.

A “reconstrução dos direitos humanos”, processo nomeado por Montoro (1998), significou a afirmação dos direitos, como fundamento da vida social e fonte do direito. Isto significou que acima das leis emanadas do poder dominante há uma lei maior de natureza ética e de caráter universal, além disso, significa que o respeito à dignidade da pessoa humana é o valor fundamental da ordem jurídica.

Compreende-se, a partir daí, a cidadania como um processo de conquista popular no qual aos indivíduos adquirem progressivamente a capacidade de ser um “sujeito histórico consciente e organizado” (Demo, 1992, p. 17), para construir e efetivar um projeto próprio e coletivo de sociedade, superando a condição que lhe foi imposta pelos regimes políticos de massa de manobra e de marginalização.

É nesse contexto que se insere a cidadania dos adolescentes em conflito com a lei, trazendo para a arena crianças, adolescentes, famílias, educadores e demais atores do sistema de garantia de direitos para a construção desse outro projeto de sociedade, um novo movimento e uma nova forma de gerir o Estado. São diversos sujeitos e interesses representados que se organizaram num coletivo em favor dos direitos de crianças e adolescentes, que a partir desse processo estabeleceu direitos coletivos e a assegurando as pretensões de reconhecimento das identidades coletivas e as demandas de igualdade formadas por esses grupos.

Para tal, foi necessário superar o direito vigente, regra abstrata e insensível, que regulava toda a atenção aos adolescentes em conflito com a lei, para um direito que se constituísse em elemento de justiça social, capaz de produzir mudanças na realidade, garantindo equidade e dignidade aos cidadãos. Assim, a Constituição do país deveria fixar bases da organização social e estabelecer princípios para a aplicação do direito, “a Constituição representa um imperativo contra a arbitrariedade, a tirania e o opróbio, além de orientar a interpretação das leis. Na verdade, as liberdades dão existência à Constituição: elas a mantêm e fortalecem-na” (VIEIRA, 2007, p.30).

² *Advocacy* envolve identificar, adotar e promover uma causa. É um esforço pra moldar uma percepção pública ou conseguir alguma mudança, seja através de lei ou não (AVNER, 2002).

Esse paradigma do Código de Menores com o olhar tutelar e repressivo, precisaria ser superado por uma nova norma jurídica que inscrevesse o direito a cidadania de adolescentes em conflito com a lei, atribuindo-lhes uma cidadania fundada em direitos humanos, outorgando direitos e garantias processuais que lhes protegessem no arbítrio estatal, representado pelo sistema de justiça e pela FEBEM.

As questões sociais deveriam deixar de ser exclusividade da vontade do governo, trazendo o confronto com a realidade nacional que era de desigualdade e injustiça social, para a arena pública e civil, a partir do debate entre poder público e sociedade civil em favor dos direitos desse segmento.

Diante disto, o MSDCA conseguiu cristalizar novos conteúdos e demandas sociais no processo histórico, rompendo a obstaculização da cidadania pela cultura tutelar e de sonegação de direitos sociais, civis e políticos do segmento. Nessa perspectiva que se estabeleceram direitos e garantias processuais aos adolescentes em conflito com a lei, fixando-se a idade de imputabilidade penal em 18 (dezoito) anos por estar de acordo com a doutrina da proteção integral que considera esse sujeitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Compreender a trajetória dessa luta pelos dos direitos humanos no século XX e sua afirmação nos diplomas legais brasileiros, permite compreender o despertar da humanidade para o valor fundamental da vida pública que é a democracia para o povo e com o povo, trazendo a igualdade do cidadão para o plano da vida pública, intervindo diretamente nos rumos do Estado, mesmo no plano das idéias e das leis.

O ideário da democracia participativa constitui-se em direito humano cujo fundamento ético reside na igualdade entre todos, em especial, na garantia de condições equânimes para manifestação e expressão de sua vontade, representando uma mudança na relação Estado/sociedade civil que passa a exercer o seu direito de participar, controlar e dispor sobre as políticas, observando os direitos da coletividade, estabelecendo-se um novo desafio para o Estado e para a sociedade civil, o desafio de se “reconhecer como sujeito indispensável de seu projeto de emancipação e de se construir, nas gerações, as condições de uma democracia competente” (DEMO, 1992, p.19).

O reconhecimento dos direitos humanos como universais, inscreve novas categorias titulares de direito no ordenamento jurídico, em especial os grupos que foram historicamente alvo de discriminação, violação e privação de direitos, crianças e adolescentes e, em especial, os adolescentes em conflito com a lei entram nesse processo, atribuindo-lhes a titularidade ao direito de participar das decisões políticas, que marcou o processo de aprovação do ECA.

Para Boaventura Sousa Santos (2002), no processo de consolidação de um Estado Democrático de Direito, deve haver uma articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa³. Esta última assumindo uma dinâmica mais promissora na defesa de interesses de grupos mais vulneráveis socialmente, tendo como contexto, iniciativas locais. Para ele, o modelo hegemônico da democracia liberal, representativa, apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de “baixa intensidade” baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, que reduz a distância crescente entre representantes e representados, promovendo uma inclusão política abstrata feita de exclusão social.

A democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a “trivialização” da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais “alta intensidade”. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo e que, crescentemente, vão desenvolvendo vínculos de interação com iniciativas paralelas de participação.

Nesse novo cenário, o espaço público passa a ser ocupado por esses atores que adquirem o direito de opor e expor suas reivindicações ante o Estado, esse cidadãos enquanto sujeitos políticos, participam não apenas para a solução de seus problemas, mas nos espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, desempenhando o papel “instituinte” do Estado Democrático de Direito, que transforma a própria ordem na qual operam (BAIERLE, 2000).

Os cidadãos passam a assumir o lugar de parceiros da própria democracia, e deixam o *status* de espectadores das questões jurídico-políticas, constituindo-se um espaço de integração social, viabilizando a expressão de todos os cidadãos que, através dos direitos de comunicação e participação política, tornam-se politicamente autônomos, podendo discutir, na esfera pública, os seus problemas e as suas necessidades e deliberar sobre as soluções.

Essa “nova” noção de cidadania conquistada pelo MSDCA implica no acesso aos espaços público que se constituem numa arena dialógica que, segundo Habermas (2003) podem garantir aos cidadãos direitos de comunicação e direitos de participação política, constitutivos para um processo eficiente de legitimação das demandas sociais.

³ Democracia direta é a participação direta do povo nas decisões políticas, por meio de manifestações coletivas, na deliberação de políticas, que pode orientar os governos e os próprios representantes eleitos quanto ao pensamento do povo sobre questões de interesse comum.(...)

Democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando (DALLARI, 2010).

Para Habermas (2003) esse “arranjo participativo” depende do estabelecimento de uma política deliberativa entre os sujeitos de direito, desenvolvendo-se processo e condições de debate, assim, a participação social deve assegurar a equidade de todos os membros, exigindo-se que os discursos conduzidos representativamente sejam porosos aos estímulos, questões e argumentos fornecidos por uma esfera pública plural, próxima à base, diluída pelo poder.

O autor defende que o conceito de discurso incluído na democracia, torna a sociedade diferenciada, por permitir por sua expressão, contrastar e contrapor opiniões identificando as demandas presentes em cada discurso, construindo um discurso coletivo legítimo. Mas esse agir comunicativo deve estar inserido na esfera pública é o espaço de todos os cidadãos expressam suas demandas através dos direitos de expressão e participação política, os movimentos sociais constituem-se, então, como um canal essencial para tais reivindicações, como um canal para a mudança do paradigma de direito, buscando-se a construção de um novo projeto político no qual sejam garantidos os direitos humanos. As ações coletivas são discutidas na esfera pública a partir dessa comunicabilidade, na construção de um novo projeto emancipatório e civilizatório que está por detrás dessa concepção, cujo horizonte é uma sociedade democrática e equânime (GOHN, 2003). Para a autora, a participação é um processo de vivência que imprime sentido e significado a um movimento social, gerando uma cultura política nova.

O MSDCA atuou a partir dessa perspectiva, que permitiu afirmar a emergência de um novo princípio ético-político através do surgimento de um cidadão de “novo tipo”, participativo e parceiro da gestão pública, buscou construir uma nova hegemonia através da intervenção popular direta, que ampliou a esfera política e recuperou o vasto campo popular na construção de um novo projeto de sociedade.

O princípio da democracia participativa popular como fundamento do Estado Democrático de Direito materializa-se a partir de processos deliberativos emanados da soberania popular, que cria uma associação de participantes no direito, de forma livre e igualitária.

Nesse processo, as organizações sociais assumem o papel de fundamental na construção de uma democracia participativa, interagindo na esfera pública através do debate e do diálogo entre os cidadãos e seus representantes na formulação da política e no monitoramento de sua execução, a partir daí afirma-se o Estado Democrático de Direito pautado na soberania popular, na dignidade humana e em princípios éticos.

Os sujeitos e movimentos sociais comprometeram-se com um novo universo jurídico que estabelece instâncias de mediação para regular a convivência dos cidadãos, sua organização e sua relação com o Estado. Criam-se novas institucionalidades, que se constituem em espaços públicos nos quais os sujeitos sociais passam a expressar, publicizar e dialogar, para que as demandas sociais que representam sejam reconhecidas, ou seja, a sociedade civil adentra a institucionalidade estatal.

O novo ordenamento institucional do país aponta para a transformação da reflexão sobre movimentos sociais. De imediato, há que se perceber que não é mais possível pensá-los como algo “pinçado” da sociedade como um todo, sem estarem articulados com uma presença mais efetiva na formulação de políticas públicas e com a emergência de novos atores com papel fundamental no processo de democratização da sociedade brasileira, como as ONGs (organizações não-governamentais), por exemplo (HERINGER, 1992, p.55).

O processo e a tomada de decisões não competem exclusivamente ao ente público, pois esta alteração no modo de gestão exige que as ações coletivas fundamentem-se na concepção das políticas na materialização dos direitos sociais.

Os novos paradigmas democráticos determinam ao Estado o dever de ampliar o espaço público no qual a expressão popular possa traduzir-se na construção de um projeto coletivo de sociedade, assim, passa a ter como maior desafio possibilitar dinâmicas de incentivo à participação popular no exercício da cidadania e das respectivas garantias de liberdades individuais para que os diversos interesses - conflitantes e heterogêneos – e de diferentes grupos possam fazer parte das pautas públicas e, assim, contribuir na redefinição das relações sociais e na promoção da equidade e justiça social.

A aposta no projeto político democrático dá-se pela possibilidade de que as novas institucionalidades abram fissuras que se constituirão em espaços para o diálogo e a incorporação de interesses coletivos dos grupos sociais, assim transmuta-se para um Estado mediador que pode integrar, construir e incorporar as demandas coletivas, a partir da correlação de forças entre ele e a sociedade civil.

Isso é atribuir à cidadania o papel do exercício da política, é não reservar o exercício da cidadania apenas a esfera dos partidos, à esfera do Estado, mas perceber que essa cidadania se permeia, se infiltra, se articula, em todo o tecido social, e é justamente essa articulação no tecido social que permite a transformação de cada indivíduo, de um cidadão passivo, concebido pelos regimes autoritários como um cidadão de segunda categoria, em um cidadão

pleno, em um cidadão ativo, em um cidadão capaz de se articular coletivamente e fazer valer seus direitos (BAVA, 2003, p.55).

Essa nova concepção tem seu fundamento no conceito de Estado Ampliado, a partir da teoria gramsciana que trata da concepção de Estado em que há uma relação equilibrada entre a sociedade política e a sociedade civil, o centro da luta de classe está na "guerra de posição", numa conquista progressiva ou processual de espaços no seio e por meio da sociedade civil, visando à conquista de posições (GRAMSCI, 1988).

Para o autor, o Estado ampliado é a junção de duas esferas, a sociedade política, formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da coerção e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. Por meio da sociedade política, as classes exercem sua hegemonia, uma dominação mediante coerção; e a sociedade civil, que se constitui no conjunto de organização chamadas internas/privadas responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam romper com a hegemonia do Estado (governo).

Tradicionalmente o papel de formular políticas públicas competiu ao Estado (governo), a partir da Carta Constitucional de 1988 a relação Estado/ Sociedade Civil muda para uma relação pautada na equidade na expressão da voz e do direito de escolha dos cidadãos, construindo-se, então, a partir da reciprocidade e antagonismo inerentes a essas duas esferas, as tensões adentram a institucionalidade pública, num quadro de diversidade e mediação que viabiliza um projeto coletivo, segundo Wanderley (2004).

O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) surge nessa perspectiva de defesa de direitos e de apontamento de soluções para uma política que já encontrava seus limites nas práticas ultrapassadas e que violavam direitos, assim, articulou profissionais, educadores e crianças e adolescentes atendidas pelos programas, trazendo uma nova forma de funcionamento, a partir da participação popular de ações protagônicas do segmento infanto-juvenil, marcando a diferença no processo de inscrição dos direitos de crianças e adolescentes. Segundo Stanisci (1996), entre os objetivos do MNMMR, destacam-se o de dialogar politicamente com a sociedade sobre a situação desse público e articular a luta de crianças e adolescentes com as outras lutas populares, buscando uma articulação entre essa demanda e o processo de redemocratização do país. Esse processo ficou marcado pelo abraço

no Congresso durante a aprovação de seus direitos e da mobilização na Praça da Sé quando da aprovação do ECA.

O MSDCA, nessa perspectiva, teve a luta como uma nova possibilidade democrática que culminou no processo de aprovação da Constituição possibilitou a inclusão do art.227, diante de uma prática dialógica e participativa que atribuiu legitimidade ao processo de construção da proposta dos direitos de crianças e adolescentes, apresentando força política e inscrevendo a participação democrática⁴ no corpo da lei, por meio de organizações representativas, na formulação e controle das políticas referentes à criança e ao adolescente.

O que ocorre nos anos 80, resultante da conjugação de novas forças, não tem precedentes na história da infância no país. A atmosfera criada por um país que finalmente parecia respirar e se unia para elaborar a sua nova Constituição, sem dúvida repercutiu de forma decisiva nas mudanças de enfoque que ocorreu em relação à infância (RIZZINI, 1993, p.5).

A atual Carta Magna como já abordado, positiva a ampliação da cidadania, ou seja, da base de direito de cidadania, que norteia o desenho das políticas públicas e estrutura os sistemas de proteção social. Estes sistemas são bases dos Estados modernos na construção de um novo paradigma de direitos inaugurando essa outra noção de cidadania, uma cidadania ativa e articulada com a democracia, a “cidadania social” (FLEURY, 1994).

A transposição dessa concepção reside na principiologia do Estado Democrático de Direito, trazendo esta acepção em seu art. 1º⁵, ao dispor como seus fundamentos a soberania popular, a cidadania e a dignidade da pessoa humana e a participação do povo por representantes ou diretamente, ou seja, a participação popular tem como objetivo adentrar a institucionalidade pública na garantia da equidade e da justiça social.

⁴ **Art. 204** - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

(...)

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (CF, 1988).

⁵ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais o trabalho e da livre iniciativa;
- V- o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (CF, 1988).

No art. 3^o da Constituição traz a idéia de soberania popular ao afirmar que todo o poder emana do povo e, a partir das práticas democráticas, seja possível romper-se com as tradicionais e recorrentes práticas fundadas no clientelismo em que aparece a negociação de interesses privados em detrimento de um projeto político coletivo e universal.

Ao tratar da democracia e da participação popular, deve-se considerar como mecanismos para assegurar os direitos fundamentais, reduzir desigualdades na consecução dos princípios do Estado de Direitos: a Constituição instituiu instâncias de controle e transparência da ação pública na garantia dos direitos humanos, superando-se o paradigma tradicional da relação Estado/Sociedade Civil.

O reconhecimento dessa esfera pública através da qual a participação popular na formulação de políticas pauta-se no caráter universal e nos paradigmas de direitos humanos, viabiliza-se a construção de um projeto coletivo de sociedade. Não haverá mais uma proposta exclusiva do governo ou da sociedade civil, os antagonismos e divergências inerentes aos conflitos de classe e disputa de poder, convergem para uma nova proposta.

Destaca-se que não se trata de forjar consensos despolitizados, alheios ao debate político, para satisfação das demandas por meios de políticas que garantam os direitos humanos, neste sentido, não se considera com a sociedade civil como um agente que mantenha e busque a governabilidade, o papel da sociedade civil nessa nova forma de gestão do Estado, consiste na ampliação da participação cidadã no processo de formulação da política pública, num exercício contínuo de pressão constante para que se garantam os novos paradigmas de direitos humanos. Segundo Bava (2003), é possível reconhecer um novo desenho nas relações entre Estado e Sociedade Civil, no qual a participação é uma condição para que o Estado consiga reorientar-se.

No que diz respeito ao controle social, a participação da sociedade civil tem um papel fundamental na democratização das relações para o seu fortalecimento e o do Estado, pois ao mesmo em que controla a ação estatal, o controle social permite aperfeiçoar as instituições estatais, o que exige um aprimoramento da sociedade civil na condução dos debates e na participação das novas institucionalidades diante da complexidade da administração pública.

Nesta perspectiva, traz inovações em toda a gestão das políticas sociais saúde, educação, seguridade social, destacando-se o disposto no art. 204, inciso II, segundo o qual a

⁶ Art. 3^o - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.(CF, 1988).

“participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. O mesmo se aplica à política de direitos para a criança e o adolescente, a Constituição prevê no art. 227, em seu par. § 7º que no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204, trazendo a sociedade civil como formuladora dessa política.

Com a criação do Fórum Nacional DCA, havia a necessidade se manter e ampliar a articulação em torno dos direitos das crianças e adolescentes em março de 1988, em meio ao processo constituinte, era uma articulação de entidades ligadas à área da infância e juventude que teve a sua atuação legitimada pelo Plenário Pró-participação Popular, junto ao Congresso Nacional, dialogando continuamente na construção da legislação especial, o ECA, revogando-se o Código de Menores com uma legislação compatível com a Constituição Cidadã.

Destaca-se a atuação do Ministério Público de São Paulo que desempenhou, segundo Stanisci (1996), um importante papel, pela Coordenação das Curadorias de Menores, com Munir Cury, Paulo Afonso Garrido de Paula e Jurandir Marçura, que integraram o grupo de trabalho, apresentando o anteprojeto de lei, revogador do Código de Menores de 1979, Normas Gerais de Proteção à Infância e Juventude.

A proposta foi apresentada ao Fórum Nacional DCA que discutiu e desempenhou um importante papel de assessoramento técnico para que fosse apresentada ao Congresso nacional, por se tratar de um passo importante na mudança de paradigma para a infância e juventude, constituindo-se uma Comissão de Redação responsável por acompanhar e redigir uma proposta a partir do anteprojeto apresentado.

Fizeram parte dessa comissão: os membros do Ministério Público de São Paulo que elaboraram o anteprojeto original (Munir Cury, Paulo Afonso Garrido de Paul e Jurandir Marçura); Antônio Carlos Gomes da Costa (UNICEF), Benedito Rodrigues dos Santos (MNMMR); Irmã Maria do Rosário Leite Cintra (da Pastoral do Menor da CNBB); Antônio Fernandes Amaral e Silva (Juiz de Menores em Blumenau); Padre Piazza e Deodato Rivera, articulador junto ao Congresso Nacional. Posteriormente juntou-se a Comissão Edson Sêda, representante da FUNABEM (STANISCI, 1996).

Esse projeto percorreu o país e foi discutido nos mais diferentes Fóruns, nos Estados e Municípios iniciavam as articulações de organização dos Fóruns em Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, apresentando sugestões que retornavam à Comissão. Havia divergências nas propostas e mesmo na forma de trabalhar que, contudo, foram superadas com maturidade construindo-se um consenso em torno de uma proposta. O êxito da MSDCA deu-se pela heterogeneidade e multiplicidade de atores que se organizaram num consenso,

pode-se atribuir a ao fato da política da área não ter sido setorial, não abrigando corporativismos, ao seu caráter universalista e ao fato de ter conseguido uma inovadora articulação coma mídia (CARVALHO e PEREIRA, 1993)

Além da nova cidadania, uma nova forma de gerir o Estado foi recepcionada na legislação especial, criando-se novas institucionalidades, já preconizadas na Constituição de 1988, os Conselhos de Direitos, fundos e os Conselhos Tutelares: Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nos três níveis da administração pública, como paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (art. 88, Inciso II); Conselhos Tutelares como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente(...)” (art. 131); Fundo dos “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular Direitos, criados segundo decretos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos de direitos para a captação de recursos e fomento financeiro às ações ECA na área da infância” (art. 88, IV).

Na década de 90, inicia a mobilização do MSDCA que canalizou seus esforços para a criação das instâncias de participação, com a convicção de que seriam um espaço efetivo para que a demanda social fosse expressada, constituindo-se num espaço de pressão para o reordenamento institucional necessário para a implementação do ECA, para a articulação, formulação, controle e negociação, estabelecendo-se uma nova perspectiva de relação Estado/Sociedade Civil.

A própria elaboração do ECA e criação dos Conselhos na década de 90 teve um papel de mobilizador, articulador e organizador dos diversos setores da sociedade civil, ampliando os espaços públicos de diálogo, cujo papel fundamental foi dos Fóruns DCAs. O Forum Nacional DCA surgiu em 1988 trazendo um novo tipo de participação através da coalizão de entidades em favor dos direitos de crianças e adolescentes, exercendo um papel fundamental de mobilização, articulação e assessoramento técnico-político e, ao mesmo tempo estimulou a organização dos Fóruns Estaduais e Municipais, praticamente em todos os estados e em todas as capitais já existiam Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente que estão empenhados e apoiaram municípios do interior (SANTOS, 1992).

No caso do Estado de São Paulo, o Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FEDCA/SP) teve uma forma de organização diferenciada, constituindo-se num espaço coletivo de entidades, movimentos e pessoas comprometidas com a causa da infância e juventude, surgindo a partir da necessidade de implantar o ECA no Estado, pelas

deliberações aprovadas da reunião ampliada de entidades realizada em julho de 1990 (FEDCA, n.º I, 1 1992).

O MSDCA foi determinante da criação dos Conselhos Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente o CONANDA, criado em 1991, pela Lei Federal 8.242, diante dos debates que envolveram sua implantação, órgão de vinculação e processo de escolha, o Fórum Nacional DCA articulou a eleição dos conselheiros da sociedade civil em 06/04/1992, tomando posse em 16/12/1992.

Em que pesem todas as dificuldades no início de sua implantação, o CONANDA investiu numa grande mobilização em torno dos direitos da criança e do adolescente, realizando ações para a articulação e implantação dos Conselhos Estaduais e Municipais e, junto com o Fórum DCA, fomentaram a mobilização nacional e regional, na implementação das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente que se realizam a cada dois anos desde 1994.

Neste sentido, as conferências dos direitos da criança e do adolescente fizeram parte da agenda social de segmentos comprometidos com as questões relativas à infância e adolescência no país desde 1991, constituindo-se num amplo espaço para reflexões e deliberações coletivas em torno de um projeto de sociedade que se mobilize em defesa dos direitos de crianças e adolescentes e, desta forma, tire o tema da periferia das políticas (SALES, 2008).

Desde 1995, a cada dois anos, vêm sendo convocadas as conferências no país, estabelecendo-se objetivos e diretrizes para a conferência dos direitos DCA's, desencadeando um processos nos estados e municípios que conta com uma crescente na participação dos diversos segmentos da sociedade.

No Estado de São Paulo o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) foi criado no dia 21 de outubro de 1992 pela Lei Estadual n.º 8.074/92 e regulamentado pelos Decretos Estaduais n.º 39.059/94 e 39.104/94, após muita pressão do FEDCA/SP, realizando-se a Assembléia Geral de escolha dos representantes da sociedade civil no dia 15/01/1993.

A participação popular, em 1993 é reafirmada pelo Lei 8.742 de 7 de dezembro, a Lei Orgânica da Assistência Social, que em seu artigo 5º determina que a assistência social tem como base, dentre as diretrizes, a participação da população, por meio de organizações

representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, o que determina uma mudança na forma de gestão da política de assistência social, para o paradigma de direitos e de uma gestão democrática, o que gerou impactos na forma de organização do Estado e da sociedade civil.

As novas institucionalidades e a nova forma de se gerir o Estado, na efetivação da democracia participativa, enfrentam diversas dificuldades, seja em relação aos interesses dos integrantes por parte da sociedade civil, seja pela concepção que representam nesse jogo político, pois o processo de afirmação dos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei, não se deu de forma linear, é marcado por tensões entre as concepções vigentes na história, pois o próprio movimento da infância constitui-se com uma pauta diferenciada para a infância, como foco na cidadania, no *empowerment* (empoderamento)⁷ e no protagonismo, em meio ao histórico da filantropia e do assistencialismo que representava o olhar de diversas entidades/organizações que atuavam junto ao segmento (SANTOS, 1992).

Após 20 (vinte anos) do ECA ainda se discute o limite da idade de imputabilidade penal e o “excesso” de direitos conferidos a esse segmento como obstáculo à manutenção da ordem e da paz social, há uma inversão na lógica da cidadania para esse segmento, pois ao perpetuar o estigma do “menor delinquente”, o que está por detrás dessa concepção é a despersonalização desses sujeitos deixando-os a mercê da discricionariedade estatal, privando-os, ainda mais, de seus direitos fundamentais. Esses sujeitos não devem ter o direito a ter direitos por representarem uma ameaça social, devendo ser titulares de controle. É uma representação social fundada na desigualdade social e mantenedora desse *status*.

Cria uma “sociedade do bem-estar”, sem dar a todos participação efetiva no controle das decisões e também nos rendimentos da produção, consiste unicamente na adoção dos homens para transformá-los em consumidores obedientes e bem-humorados(...)Passa-se a admitir que uns existem para mandar sempre e outros vivem sempre para cumprir ordens, pois a estes últimos resta apenas a presença passiva e ilusória(...)Formula-se assim um humanismo da miséria, em especial da miséria dos outros (VIEIRA, 2007, p.135).

O que está em jogo nesse debate é o projeto de uma sociedade genuinamente democrática na qual seus cidadãos tenham os direitos garantidos e os direitos de participação como fundamento para que possam expressar na esfera pública suas demandas e na construção de soluções que se traduzam em políticas públicas. O desafio que se coloca para que esse novo projeto político constitua-se num projeto democrático é a ampliação de espaços de diálogo e

⁷ É o caso do *empowerment*, que os hispano-americanos já traduzem como *empoderamiento*, no sentido de resgate do poder político pela sociedade. (DOWBOR, 1999).

participação política para que se incorpore a visão do coletivo e do universal e não se restrinja a um conjunto de interesses particulares de determinado grupo, organização ou movimento (GOHN, 2005).

Outro desafio que se coloca nesse novo modelo é a clareza do papel da sociedade civil e necessidade de se qualificar sua ação com o conhecimento da máquina administrativa e da competência para interferir nas políticas, em especial no financiamento, a dificuldade de construir as relações de poder dos conselhos junto ao poder executivo e demais conselhos de políticas públicas. Segundo Santos (1992), analisar os avanços obtidos nos locais onde já foram implantados pode ser um sinal promissor da superação desses impasses.

Os desafios, impasses e avanços serão abordados em capítulo separado para que seja possível compreender como ser da essa relação nesses 20 anos de ECA, buscando verificar se a participação democrática constituiu-se de fato numa possibilidade de mudança de paradigma na vida de crianças e adolescentes.

Em relação aos adolescentes em conflito com a lei, especificamente, as ações desencadeadas pelo CONANDA e pelos Conselhos Estaduais parecem não ter produzido, ainda, o efeito necessário. Várias foram as manifestações, diligências, denúncias e debates em torno do reordenamento do modelo PNBEM/FEBEM. No Estado de São Paulo, como já abordado anteriormente, as dificuldades perpetraram-se nas práticas estatais/institucionais, seja pelo Poder Executivo, seja Pelo Poder Judiciário e mesmo pelo Poder Legislativo, mesmo com o movimento social atuante, com apoio nacional e internacional, denunciando diuturnamente as violações de direitos desses adolescentes, parece que a sociedade civil não adentra a institucionalidade estatal na formulação de uma política de direitos ao adolescente em conflito com a lei que possa promover rupturas no modelo FEBEM/FUNDAÇÃO CASA .

Diante da dificuldade do reordenamento do modelo FEBEM no Brasil que foi foco de denúncias internacionais e nacionais, em 2003, foi realizada uma Auditoria de Natureza Operacional no Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, pelo Tribunal de Contas da União, que teve como principal objetivo avaliar o desempenho desse Programa, especialmente em relação à execução de medidas não privativas de liberdade e à

articulação das políticas públicas direcionadas para o adolescente em conflito com a lei, apontou diversas questões ao governo e ao CONANDA, que originou o SINASE⁸.

Os princípios da política socioeducativa trazidos pelo SINASE somam-se àqueles integrantes e orientadores do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Tal sistema reforça a gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, reiterando o mandamento constitucional que é a participação da sociedade na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis (artigo 204, II). A partir daí, o *locus* institucionalizado pelo ECA para participação da sociedade civil são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, e deve manter um contato permanente com os Conselhos dos Direitos e Tutelares, com a comunidade e com a sociedade civil organizada. (SINASE, 2006)

O SINASE traz, em seu texto, ainda como elemento da gestão a formação espaços participativos, através dos Colegiados Gestores Estadual, Distrital e Municipal, que deve ser composto, de acordo com as respectivas esferas, pelo dirigente do Sistema Socioeducativo, pela equipe gerencial/diretiva, pelos diretores do atendimento inicial dos programas que executam a internação provisória e das medidas socioeducativas, isto precisa ser integrado às ações dos Conselhos sob pena de haver um sobre posição e esvaziamento, por outro lado, ainda tem um caráter corporativo.

Na perspectiva da gestão participativa o objetivo superior a ser alcançado é a comunidade socioeducativa. Esta é composta pelos profissionais e adolescentes das Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo, operando com transversalidade, todas as operações de deliberação, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e redirecionamento das ações, que devem ser compartilhadas, rotativas, solidárias, tendo como principal destinatário o coletivo em questão, contemplando as peculiaridades e singularidades dos participantes (SINASE, 2006). Pois bem, este aparato não resolve os “nós” da participação democrática desejada, e se não forem devidamente articulado, podem fragmentar os processos decisórios em instâncias deliberativas distintas, o que se não fortalece a democracia participativa, mas ao contrário.

Caberá à pesquisa em questão com a participação dos entrevistados aprofundar os parâmetros trazidos pelo SINASE no que se refere a ampliação e reconhecimento da participação popular e seu impacto na vida desses adolescentes.

⁸ Aprovado pela Resolução- CONANDA n° 119 de 11 de dezembro de 2006.

Com esse modelo de democracia, espera-se que a participação popular possa romper com a iniquidade social imposta pelo período autoritário, consolidando o Estado Democrático de Direito, pautado nos princípios de direitos humanos; assim, a participação da sociedade civil que foi determinante para a inscrição de crianças e adolescentes no universo da cidadania, garantindo direito aos adolescentes que praticam ato infracional, deve constituir-se num divisor de águas na formulação da política de direitos humanos desse público, pautada nos valores democráticos.

Considerando-se ainda, a novidade dessas novas institucionalidades e a sua força deliberativa e faz-se necessário verificar como se opera essa mudança na relação Estado/sociedade civil, na ruptura da cultura do encarceramento e da violência institucional que perpassaram o período menorista, destaca-se essa nova forma de gestão do Estado a partir dos espaços de participação do estado de São Paulo e a relação com Conselho de Direitos do estado de São Paulo e como se dá a construção da política de direitos dos adolescentes em conflito com a lei no novo paradigma democrático.

O caso de São Paulo merece destaque pela forma com se dá a relação Estado e Sociedade civil, num processo marcado por contradições, pois a Fundação CASA (ex-FEBEM) ao mesmo tempo que iniciava o processo de reordenamento institucional nos moldes do SINASE, implementando um modelo de gestão compartilhada⁹ com organizações sociais para a execução do Programa de Internação, impedia a entrada da sociedade civil, mediante Portaria. Em relação ao respeito aos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei, mesmo com os avanços relativos à gestão da política com a descentralização do atendimento, extinção de grandes complexos, regionalização do atendimento, municipalização de medidas socioeducativas em meio aberto, ainda se convive com episódios de tortura e maus-tratos.

Para que se tenha uma possibilidade de análise em relação à participação da sociedade civil e os direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei, os Conselhos de Direitos merecerão uma abordagem mais detida por representarem o novo modelo de gestão pública e participação democrática, por meio de organizações que vem sofrendo mudanças em seu perfil na década de 90 por questões já apontadas em relação à qualificação da participação da sociedade para que pudesse adentrar a institucionalidade pública em condições efetivas de formulação, monitoramento e controle diante do aparato estatal.

Outro ponto que se faz necessário analisar como impactou na atividade do CONANDA e do CONDECA no trato da questão é considerar que grande parte das

⁹ Portaria nº 170/2009⁹, referente a celebração de convênios com Organizações não Governamentais (ONGs),

organizações sociais passaram a desempenhar o papel de prestadoras de serviço o que pode ter gerado alterações na sua ação política reivindicatória, marca do MSDCA. Isto exige que os Conselhos, como instâncias participativas, tenham alterações em sua dinâmica interna para operacionalizar a participação. Coloca-se um desafio maior ainda para a sociedade civil que é manter a politização da arena pública diante da heterogeneidade de interesses representados.

Neste sentido ao destacar o papel do FEDCA, pretende-se analisar como a sociedade civil tem se posicionado, atuado e, mesmo, se tem havido a possibilidade de exercerem o direito de participação na gestão da política socioeducativa.

O tecer do modo de ser democrático aparece cheio de contradições, com avanços e recuos, mas deixa a certeza de que transformações ocorrem mesmo em espaços tidos como improváveis (TONELLA, 2006, p. 36).

2. Democracia participativa e as novas institucionalidades

Após a longa trajetória de luta dos movimentos sociais para a inscrição dos direitos de crianças e adolescentes no universo normativo, em um processo histórico em que não se cogitava a participação popular, pois a política da infância era decidida pela FUNABEM, instituem-se os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, fruto de uma constante mobilização social, como mecanismo de participação popular nas decisões do governo.

Os Conselhos representam a possibilidade de uma participação efetiva é a que se dá na gestão do poder político, segundo Liberati (1993), uma vez que na consolidação do Estado Democrático de Direito Brasileiro a gestão das políticas e sua concepção pela ação coletiva concretizam direitos sociais ao mesmo tempo em que a participação popular consolida a dimensão pública e coletiva desse Estado. Segundo o autor, essa participação opera-se de forma legítima e aceita pela ordem jurídica, constituindo-se então, um modo de exercício do poder político, por interferir na ação estatal.

Assim, há um novo modelo de gestão pública proposta e uma nova configuração da esfera pública nesse processo de democratização, pois se reconhecem os espaços de representação das diversas forças políticas e sua correlação, permitindo-se a confrontação e debate do interesses coletivo nesses espaços. A partir desse processo inaugurou-se uma nova relação com o Estado, denominada por Heringer (1992), de “co-gestão”, que consiste na

participação de indivíduos representantes de entidades da sociedade civil em órgãos do Estado, com objetivo de planejar, gerir ou fiscalizar a execução de políticas públicas.

O direito de participar para expressar as demandas sociais define a invenção nesse novo projeto de sociedade cujas práticas políticas recentes inspiradas pela nova cidadania, nas quais os setores populares e suas organizações abriram espaço para o controle democrático do Estado mediante a participação efetiva dos cidadãos no poder, ajudam a visualizar possibilidades futuras (DAGNINO, 2000).

Esse aspecto será relevante no trato do objeto de estudo para que se compreendam as relações de antagonismos e reciprocidades nas novas institucionalidades públicas e a complexidade dessa construção democrática, visto que a trajetória da democracia no Brasil e a positivação dos espaços de participação democrática no ordenamento jurídico “implica a criação de espaços públicos, nos quais sujeitos sociais investidos de representatividade social possam disputar lugares de reconhecimento de suas demandas” (WANDERLEY, 2004).

Não se considera o estado como instituição intangível pela qual se dá a construção dos consensos sem haver o diálogo com a expressão popular; mas num espaço público onde as forças políticas relacionam-se, articulam e se tornam públicas, essa nova forma de se relacionar, exige, então, um processo amplo de democratização que deve ocorrer dentro das instâncias de poder, devendo haver uma permeabilização do Estado e da própria sociedade civil através desse processo de publicização, assim, o direito a participação é reconhecido em seu caráter universal na gestão da coisa pública.

Nesse processo de universalização do direito à participação, ambas as esferas requerem transformações, pois a esfera pública afirma-se como comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública, todos os sujeitos sociais, movimentos e organizações que ocuparam esses espaços na mediação e interlocução das diversas demandas presentes no corpo social. Conforme assinala Paoli (1988):

(...) cada movimento destes se faz por conflitos distintos, formulam sua opressão específica, reconhecem a si mesmo em espaços políticos próprios. Todos, no entanto, invadem o espaço público com suas falas e lutas substantivas, exercidas através de uma ação coletiva diferenciada não apenas pela sua formulação exclusiva, como também porque mostram as muitas faces do poder estabelecido, desvendadas em cada enfrentamento (PAOLI, 1988, p. 144).

Neste sentido, o modelo proposto pela CF/88 para a gestão do Estado de Democrático de Direito cria uma nova institucionalidade pública, que são os Conselhos Gestores e de Políticas, constituindo-se numa forma de exercício de participação popular direta, no qual deliberam, acompanham e avaliam as políticas públicas, entendidas como instâncias públicas de diálogo entre Estado e sociedade. Nesse sentido, a política para a infância e adolescência está subordinada ao princípio da participação popular, conforme dispõe o art. 227, par. 7º, segundo o qual, “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no Art. 204”(CF/88).

Os Conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política (...) Trata-se de um novo padrão de relações entre o Estado e sociedade, pois eles viabilizam a participação de segmentos sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões política (GOHN, 2002, pg.11).

O Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁰ reconhece a participação popular como direito humano e estabelece espaços de participação como diretrizes da política de atendimento, estabelecendo duas novas instâncias públicas que trazem para a cena da formulação da política pública o debate da sociedade, mantendo um vínculo com a realidade social, Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares; além disso, acrescenta a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Neste sentido, o desenho da gestão da política para a infância está no quadro elaborado por Pereira:

¹⁰ **Art. 88.** São diretrizes da política de atendimento:

(...)

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

(...)

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

(...)

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; (Alterado pela L-12.010-2009)

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Acrescentado pela L-12.010-2009)

Quadro 4: Diretrizes da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente

Criação de conselhos de direitos	Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas da administração pública, de caráter deliberativo e controladores das ações em todos os níveis, constituídos paritariamente, assegurada a participação popular através das organizações da sociedade civil (inciso II).
Criação dos conselhos tutelares	Conselhos Tutelares são órgãos permanentes e autônomos, de ordem jurisdicional, em nível municipal, encarregados pela sociedade de zelar pelos direitos da criança e do adolescente (art.131).
Criação e manutenção de fundos	Fundos dos Direitos da Criança, criados e mantidos pelos Conselhos de Direitos, nos três níveis da esfera pública (inciso IV).
Criação e manutenção de programas específicos	Realização de programas de atendimento à criança e ao adolescente, observados os princípios da descentralização político-administrativa e a municipalização do atendimento (inciso III).
Integração das instâncias competentes	A integração das instâncias que operam na área da criança e do adolescente: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente num mesmo local, para agilização do atendimento inicial a adolescentes autores de ato infracional (inciso V).
Mobilização da opinião pública	A mobilização pública refere-se à indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (inciso VI).
Municipalização do atendimento	As ações de atendimento serão desenvolvidas prioritariamente nos municípios, através da articulação entre as três esferas da administração no sentido da garantia das competências e responsabilidades pela sua realização (inciso I)

Fonte: PEREIRA, 1996; Reelaboração CARDOSO, 2010.

No caso dos Conselhos Tutelares, ressalta-se que é a instância mais inovadora que delega para a sociedade parte da responsabilidade pela fiscalização do cumprimento dos direitos de crianças e adolescente e, neste sentido, tem poderes para determinar procedimentos a serem executados pelo poder público e organizações, pais ou responsáveis na proteção desses sujeitos. Além disso, através de sua atuação comunitária, produz indicadores, dados e informações que deverão subsidiar o orçamento público e a formulação de políticas sociais, Desta forma, tem por missão a redução das desigualdades sociais e ao mesmo tempo, de regulador das condutas individuais.

O conselho tutelar tal qual expresso no ECA dá sentido à função de tutelar, de defender, de assistir. Essa função se fundamenta em uma concepção política de organização social regulada por lei e normas, com a constatação de relações de saber e de poder. Portanto, apesar de não ser o único espaço de controle das populações, é o único que traz a característica de ser lateral à justiça, por ter as atribuições de garantir a execução das leis e acompanhar os sujeitos titulares dos direitos, ou seja, as crianças, adolescentes e famílias que estejam sob a sua tutela (ANDRADE, 2005 *apud* MENDES e MATOS, 2007, p.250).

O estudo ater-se-á a ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois é a instância de formulação e deliberação da política de direitos para o adolescente em conflito

com a lei, através da qual a sociedade participa diretamente na busca da ruptura do paradigma “menorista” controlando a ação estatal. O recorte no estado de São Paulo buscará compreender o modo como o movimento social atuou na democratização das práticas governamentais, alterando a forma de gestão da política de direitos dos adolescentes em conflito com a lei.

Os Conselhos de Direitos representam a forma mais concreta da democracia participativa, cujos pressupostos são a descentralização, a desconcentração, a socialização e a troca de saberes para que se promova o desenvolvimento local.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são estruturados em três princípios: a participação popular, a descentralização e a municipalização, abordando aspectos práticos para que se compreenda este novo elemento para o direito positivo brasileiro, para tal, serão abordados conceituações referentes à sua natureza:

Quadro 5: Conceituação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente

Conceito sociológico	Instrumentos de participação da sociedade civil na gestão da política do poder, cujas deliberações, em face da composição paritária (sociedade civil + governo), serão manifestações do Estado e por isso compulsória
Conceito jurídico-legal	O art. 88, II da Lei 8069/90 dispõe que são “órgãos deliberativos de controle das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas segundo leis federal, estaduais e municipais.
Conceito extrajurídico	Órgãos especiais criados pelo Poder Público, nas diferentes esferas de governo, sem personalidade jurídica, mas com capacidade pública, para atuar de maneira descentralizada na formulação e controle das ações e programas relacionados à infância e juventude

Fonte: LIBERATI e CYRINO (1993). Elaboração CARDOSO (2010)

Têm uma forma diferenciada que lhes confere poderes especiais, diretivos, normatizadores e de operação administrativa, em especial os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente que tem sob a sua competência a gestão dos fundos, garantindo-lhes o *status* de órgão especial (LIBERATI, 1993).

Os Conselhos são, segundo o seu enquadramento legal, órgãos autônomos e independentes, de administração descentralizada e paritária, suas deliberações são a expressão própria do Estado, refletindo com maior clareza o conceito já abordado anteriormente de Estado Ampliado, no qual Estado (sociedade política) e sociedade civil disputam a hegemonia, integrando o corpo Estatal, o que não significa, necessariamente, antagonismos, mas sim, o debate na arena política pública, na decisão da política pública.

Segundo Liberati (1993), o Estado tenderá a defender interesses privados vinculados aos anseios da classe dominante, contudo, a abertura desses espaços criará fissuras onde serão

incorporados os interesses da classe dominada, mesmo que sob influência da classe dominante, mas constituir-se-ão espaços de onde as correlações de força deverão ser publicizadas e debatidas.

A partir dessa concepção supera-se a dicotomia tradicional entre Estado e sociedade civil, constituindo-se uma esfera que adentra o tecido social e transforma essas duas instâncias de poder introduzindo mudanças na ação pública e privada resultando daí o novo processo de gestão da coisa pública.

Ressalta-se o seu caráter deliberativo, pois ao estabelecer, no art.204, inc. II a participação popular por meio das organizações, firma o poder decisório dos Conselhos que é ratificado pelo ECA, isto significa que o Estado não interfere na validade das decisões, interfere no processo por ter assento no Conselho, mas não pode interferir na construção final, as deliberações são uma manifestação legítima do Estado e portanto, está submetido a elas.

Trata-se neste caso de um novo *locus* de discricionariedade, uma instância diferenciada sob a qual passa o processo de decisão e o exercício do poder político, gerando inconstitucionalidade nas decisões que não estiverem em acordo. Neste sentido, o autor aponta que as questões debatidas e deliberada no espaço dos Conselhos deixam de pertencer ao Estado ou a sociedade civil, mas uma decisão desse novo espaço representando a acepção gramsciana de Estado Ampliado, o próprio Estado (LIBERATI, 1993).

A margem de discricionariedade do governo reduz-se por dois imperativos constitucionais, a prioridade absoluta e a necessidade de formulação através de instâncias democráticas “onde conjugarão forças e vontades a sociedade civil com o Governo, resultando em manifestação de caráter administrativo público estatal” (LIBERATI, 1993, p. 89).

Segundo Dallari (2010), consistem na intensificação da participação direta do povo nas decisões políticas por meio de manifestações coletivas, assim, constituem-se numa nova possibilidade de efetivação do princípio da democracia participativa, a partir da participação popular que pode orientar os governos e os representantes eleitos em relação à expressão da vontade popular sobre questões coletivas, de interesse comum.

No final do século vinte foi proposta e teve grande repercussão prática, a intensificação da participação direta do povo nas decisões política, por meio de manifestações coletivas, aprovando proposições para adoção de políticas públicas. Essa prática passou a ser identificada como “democracia participativa” e já vem sendo objeto de estudos teóricos, como nova possibilidade de efetivação das idéias e dos princípios contidos no conceito de democracia (DALLARI, 2010, p.156).

Diante disto, essas instâncias contribuem para a “radicalização da democracia” por gerarem uma nova institucionalidade pública, através da qual a população tem acesso e voz, formulando, deliberando e com a possibilidade de controlar políticas públicas, trazendo a diversidade das demandas sociais à agenda política: representam parte dos instrumentos de ruptura do paradigma de uma política tutelar, centralizadora e autoritária para o paradigma de direitos.

O presente estudo, ao utilizar a expressão “nova” para as institucionalidades, destacará os aspectos diferenciados da relação Estado/sociedade civil a partir dos Conselhos que representa um espaço de debate público, em especial na área da infância com uma representação significativa da sociedade civil que marcou a inscrição dos direitos infanto-juvenis no ordenamento nacional, mas que vem sofrendo mudanças em sua atuação em face dos desafios que se colocam para essa “nova” institucionalidade que permeabiliza a máquina pública estatal.

Destaca-se o sentido de “nova institucionalidade” uma vez que a figura de Conselhos tem seu fundamento, no Brasil a partir da década de sessenta, no Decreto-Lei 200/67, que os descreve como órgão autônomo e especial, como prevê o par. 1º. do art. 172, mas que atuavam numa perspectiva de aconselhamento, a novidade trazida pela Carta de 1988 é o caráter deliberativo e a natureza de suas atribuições que reconfiguram o espaço público, segundo Gohn (2000). É a construção da decisão a partir dos processos procedimentos democráticos no interior dos Conselhos, a partir da correlação de forças dos diversos sujeitos sociais e representantes de governo, eles possibilitam o acesso a população aos espaços onde se tomam as decisões políticas, ou seja, criam uma nova esfera social pública não estatal.

O que a forma atual de Conselhos Gestores estaria inovando em relação às formas passadas? Estes Conselhos estão crescendo cada vez mais, são exigências legais. São novos instrumentos de expressão, representação e participação dotados de potencial de transformação política [...] O processo de elaboração das políticas públicas e a tomada de decisões realizadas a partir da interação entre agentes governamentais e agentes da sociedade civil organizada, são ações que exigem uma nova institucionalidade pública, eles estão criando uma nova esfera social pública não estatal (GOHN, 2000, p.35).

Os conselhos, enquanto expressão dessas novas institucionalidades, representam uma conquista indispensável para a consolidação de um novo *ethos* e de uma nova *práxis* no que se refere aos processos de consolidação da democracia num país de trajetória pautada pela

dimensão privada da coisa pública (SALES, 2.008). Para elucidar o papel dos conselhos, transcrevemos o depoimento abaixo:

É necessário romper com a cultura das relações viciadas entre os setores públicos e privado, que historicamente imprimiu marcas de favor, clientelismo, tutela e interesses privados nesta área. Urge uma agenda política, com interlocução direta com a sociedade. É necessário que as entidades que integram [os conselhos] compreendam que sua atuação não deve se restringir a si próprias, nem ao seu segmento. Trata-se de uma representação de interesses gerais da sociedade (...) (Depoimento de Lea L.C. Braga, representante do CFESS no CNAS/ Conselho Nacional de Assistência Social *apud* SALES, 2008).

O estabelecimento dessas novas institucionalidades de participação popular pressupõe redefinir a relação entre o público e o privado, em especial na área da infância e adolescência, cuja predominância foi programas pontuais do Estado, a filantropia ou mesmo por políticas de controle da ordem social. Assim, os desafios para a consolidação da democracia participativa colocam-se no patamar da participação de forma autônoma e emancipada no trato dos direitos que sofrem uma influência dos processos políticos e econômicos.

Essa redefinição do espaço público interessa ao presente estudo, pois, como já tratado anteriormente, a sociedade civil ocupou um papel protagônico na inscrição dos novos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, garantindo espaços de participação como forma de romper o paradigma “menorista” e instituir o paradigma de direitos humanos. Diante disto, essa nova cidadania trazida pela Carta de 1988, conta com esses espaços no qual são publicizadas as demandas coletivas, explicitando-se os conflitos e buscando a viabilização de consensos em prol da agenda política coletiva.

Falar em política e participação política para esse segmento significa mobilizar diversos atores públicos, sociedade civil, setor privado, na garantia de seus interesses e no desenvolvimento de ações que fortalecem e assegurem o protagonismo destes novos sujeitos de direito, colocando-se um desafio maior para a consolidação da democracia participativa; visto que a representação do segmento infanto-juvenil é, em geral, coordenada por adultos: técnicos, especialistas, militantes, políticos, dentre outros que tem o dever de cumprir seus direitos. Na luta de forças para a mudança de paradigma, a sociedade civil deve adentar esse *locus* e reafirmando os direitos de cidadania conquistados pelo segmento crianças e adolescentes, em especial dos adolescentes em conflito com a lei, na construção da Política Estadual, visto que a FEBEM representa a posição do poder executivo local em relação ao reconhecimento material dos direitos desse segmento.

Os Conselhos de Direitos concretizam a lei e o direito de participação inerente à democracia moderna, são, portanto, instâncias legais de participação, representativas de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil, objetivando a formulação e o controle da política de atenção à criança e ao adolescente (PEREIRA, MESTRINER, 1999). Representam os maiores avanços trazidos pelo novo ordenamento jurídico nacional, por se apresentarem como espaços que permitem a participação da sociedade civil nos atos do Poder Públicos; os Conselhos de Direitos são uma das formas de efetivação da democracia direta, ou seja, novas formas pelas quais se exerce o direito fundamental da pessoa humana de "tomar no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos" (Artigo XXI, da Declaração Universal dos Direitos Humanos).

Neste sentido, ressalta-se sua importância como um mecanismo da democracia participativa na superação das desigualdades sociais e na ruptura da doutrina minorista, em especial na visão estigmatizada dos "menores", que estiveram fora do universo da cidadania na garantia de seus direitos fundamentais e de políticas sociais universais; outrossim, a aposta neste modelo é que as demandas sejam debatidas e se cumpram os direitos humanos na formulação da política para esse segmento. Essa participação na formulação e controle das políticas públicas torna real o preceito da soberania popular através da participação direta, previsto no art. 1º. CF/88 na busca da equidade e justiça social.

O ordenamento jurídico brasileiro traz inúmeras formas de participação, como o referendo, plebiscito, a iniciativa legislativa popular, e prevê mecanismos de participação através de ações populares e outros meios legais, contudo, os Conselhos representam a manifestação do poder popular "na escolha de opções legítimas do cotidiano das sociedades" (Liberati, 1993, pg.85). Interessa sobremaneira ao presente estudo, essa relação entre o Estado e sociedade civil como uma nova forma de gestão da coisa pública, concretizando o modelo proposto pela Lei Maior, representando um espaço de construção que publiciza o processo de gestão, controle e tomada de decisões e os processos pelos quais são tomadas.

Não obstante sua função precípua de mediação das relações é a arena pública dos debates e confrontos e construção da ação coletiva, ressaltando-se que não é o espaço dos movimentos sociais, nem do poder público, mas sim de interlocução e mediação. Esse debate parte de uma visão de co-gestão para além do nível opinativo e consultivo, segundo Stanisci (1996), ao possuir caráter deliberativo os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, ampliam o poder da sociedade civil organizada colocando-se a questão de como articular representação e participação o que leva a necessidade de analisar como se dá a legitimidade

dos Conselheiros para o exercício dessa função pública e como se relacionam com o Estado na arena de lutas de interesses, em tese, populares.

O Conselho é um espaço institucionalizado com todos os limites das representações que estão ali colocadas, em especial pela paridade entre representantes do poder público e a sociedade civil, que representa a correlação de forças, a complexidade do trato democrático na formulação da política pública, residindo, aí o maior desafio para sua efetivação, que é a democratização das diversas instâncias, inclusive da sociedade civil, para que não perca o foco da construção coletiva privilegiando interesses privados dos grupos que representam.

3. A relação da sociedade civil e as novas institucionalidades

O Estado Democrático de Direito, ao buscar a superação das desigualdades sociais, obriga-se a ampliar o espaço público no qual a expressão popular possa traduzir-se na construção de um projeto coletivo de sociedade que vise diminuir a distância entre a política econômica e a justiça social, garantindo direitos humanos e a diversidade presente na sociedade deve ser parte da agenda pública.

Nesse novo projeto de sociedade, o desafio que se coloca é o de “democratizar a democracia”, ou seja, reconhecer que se deve superar as democracias formais e socializar o poder, rompendo com o controle das elites pela pressão da sociedade civil para alargar e ampliar as bases da cidadania, estendendo materialmente seus direitos. Com isso, ocupar o espaço público com o debate político e a formulação de políticas de distribuam a riqueza e reduzam as desigualdades sociais (BAVA, 2003).

Nesta esteira, a universalização dos direitos e as ações de mobilização social sobre o controle da ação pública devem fazer parte desse projeto coletivo, sob pena de se reproduzirem as ações tutelares do período autoritário, produzindo-se poucas transformações sociais, estabelecendo políticas que pouco contribuem para a redução das desigualdades. Na década de 90, em grande parte da América Latina ganha peso a “focalização”¹¹ das políticas em detrimento do conceito de universalização do direito de cidadania que requer políticas que atentem para o desenvolvimento pessoal e coletivo e ações afirmativas de direitos de grupos mais vulneráveis, isto significa substituir políticas de gestão da pobreza, para políticas de direitos.

¹¹ Assim, se só os mais pobres teriam direito às políticas sociais, então a perpetuação da pobreza torna-se um pressuposto lógico: só a existência perene desse grupo como norma justifica a ação do Estado nesse âmbito. No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social (IPEA, 2003).

A participação da sociedade civil não pode, de forma alguma, ganhar caráter cartorial e burocrático, com sua força de participação política formatada, nesse sentido, problematiza-se a noção de paridade que é atribuída aos Conselhos, pois não resolve a questão das mudanças desejadas, visto que a sociedade civil não se constitui num bloco homogêneo, há interesses diversos e divergentes diante do paradigma da cidadã dos adolescentes em conflito com a lei.

A paridade trazida pelo ordenamento, assegurando equidade na participação popular, segundo Liberati (1993) significa igualdade numérica, assim para o mesmo número de representantes do governo terá assento a representação popular, definida por integrantes da sociedade civil organizada, essa especificidade, por si, não garante que o Conselho seja, de fato, uma arena democrática, pois, no trajeto percorrido nesse processo de afirmação de direitos, diversas entidades atuavam com uma proposta assistencialista e tutelar, assim, como assinala Stanisci (1996), a própria sociedade civil pode representar óbices ao pleno funcionamento dos Conselhos por não desejarem as mudanças propostas pelo ECA.

A parcela da sociedade civil que está integrando em grande medida os conselhos possui um perfil assistencialista e corporativista (retrato da situação das entidades que atuam na área) e suas diferentes concepções e consequentes disputas internas têm dificultado a articulação dos segmentos não governamental em estratégias conjuntas (SANTOS, 1992, p.75).

Coloca-se o desafio para a sociedade civil de congregar a diversidade dos movimentos, compreendendo o direito de participação popular em sua real acepção, na construção de uma política pautada em direitos humanos com a participação de todos, inclusive dos segmentos populacionais representados pela sociedade civil. O reordenamento proposto pelo ECA implica na ruptura do paradigma assistencialista e menorista que muitas organizações representam.

Soma-se a isto o fato de que, com o afastamento do Estado no exercício da atividade pública da área social, as organizações assumem essa lacuna. Nesse processo, a Constituição estabelecia um modelo de proteção social em meio a uma contradição entre a ordem

econômica e a ordem social determinado de modo mais intenso no final dos anos oitenta pelas práticas neoliberais¹² de gestão pública.

Há farta literatura sobre os impactos do neoliberalismo nas políticas públicas notadamente sobre a mudança de atitude do Estado na garantia do bem comum e as conseqüências que isso gera a esse mesmo Estado que, paradoxalmente, precisa enfrentar as grandes questões sociais como a igualdade e a justiça social. O modelo econômico fomenta diversas fontes de insegurança para os cidadãos diante de mudanças na relação de trabalho, seja por causa das reestruturações das empresas para atender as necessidades de um mercado competitivo, seja pelo declínio de certas produções ou pela obsolescência de certas qualificações profissionais que explicam a redução e precarização dos postos de trabalho, aumentando o risco da população ao desemprego, é imperativo ampliar a proteção social que deverá servir de obstáculo aos riscos sociais que decorrem dessa situação. (EUZÉBY, 2004).

Essas transformações interferem diretamente nos modos de organização social e na dinâmica dos espaços públicos, apontando para uma flexibilização dos princípios de justiça social com a redução da responsabilidade do Estado que transfere a responsabilidade para os indivíduos de sua proteção contra os riscos sociais, passando a assumir o papel de garantidores da proteção social. Esse processo influenciou o exercício da cidadania dos indivíduos “beneficiários” por não ter como prioridade a participação cidadã e o desenvolvimento, mas servem de paliativo às graves vicissitudes e riscos gerados por um mercado produtor de desigualdades sociais. Há, então, um enfraquecimento da esfera pública, pois as relações de direitos universais ficam subordinadas a interesses de determinados grupos, comprometendo o projeto de sociedade legitimamente democrática (JACCOUD, 2006).

As políticas sociais brasileiras e nelas as de assistência social, embora aparentem a finalidade de contenção da acumulação da miséria e sua minimização através da ação de um Estado regulador da desigualdade social acabam por não darem conta deste efeito. São constituídas na teia dos interesses que marcam as relações de classe, as políticas sociais

¹² O termo neoliberalismo é utilizado para designar um conjunto bastante diversificado de correntes de pensamento que se desenvolveu como reação contra a extensão das intervenções econômicas e sociais dos poderes públicos depois do fim da Segunda Guerra Mundial. Entre os principais indicadores ou representantes dessas correntes, figuram nomes de A. Hayek, M. Friedman, J. Buchanan, G. Tulloch e A. Laffer (EUZÉBY, Alain. **Proteção Social, Pilar da Justiça Social** in *Proteção Social de Cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*, 2004, p.23).

brasileiras têm conformado a prática gestonária do estado, nas condições de reprodução da força de trabalho, como favorecedoras da acumulação da miséria social (YAZBEK, 2007).

Há um refluxo dos movimentos sociais na década de 90 decorrente dos fatores que bloqueiam a construção da democracia diante da prevalência dos interesses vinculados ao processo de acumulação capitalista que fragilizam as conquistas sociais, colocando um dilema para os movimentos sociais, na efetivação desse Estado Democrático de Direito, pois esse interesses hegemônicos adentram a máquina pública estatal, na definição de investimentos públicos, exigindo que os movimentos sociais se organizem e desenvolvam instrumentos de monitoramento e controle eficazes, ao mesmo tempo em que mobilizam as “forças vivas” da sociedade para garantir a implementação dos espaços públicos de participação. A expressão das demandas coletivas na arena pública é suprimida por interesses privados de determinados grupos comprometendo o desafio de democratizar o Estado e própria sociedade, através da participação popular e da construção de um projeto coletivo de sociedade que garantam a justiça social.

No artigo *La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno* (Rose, 2007) mostra que o impacto denominado “liberalismo avançado” nas relações sociais é significativo ao se criar um novo *ethos* no qual essas novas/diferentes institucionalidades não são mais regidas por padrões éticos e coletivos e, sim, por uma moral privada, pautada no interesse particular. A idéia que se tem dessas novas institucionalidades é a constituição de “um universo moral cosmopolita”, apresentando uma nova configuração do que se preconiza como “social” a partir da cisão da “identidade coletiva” dando lugar às “comunidades heterogêneas” que produzem uma nova forma de governar, alterando o modo de participação política. Nessa forma há a implicação de uma variedade de estratégias para instrumentalizar as dimensões específicas de cada comunidade. Os laços peculiares de confiança que geram sua união, em suas diversas dimensões, passam a ser definidos por blocos e grupos econômicos e de interesses privados.

Cada sujeto estaría ahora situado en una variedad de redes heterogéneas y superpuestas- de inversión y preocupación personal-, por uno mismo, por la propia familia, por el propio vecindario, por la propia comunidad, por el propio lugar de trabajo. Para el *ethos* de estas *noveles* estrategias y mentalidades de gobierno, que he llamado “liberalismo avanzado”, resulta central la nueva relación entre las estrategias para el gobierno de los otros e las técnicas para el gobierno de si, situadas al interior de nuevas relaciones de obligación mutua: la comunidad (ROSE, 2007, p.4).

Assim, nesse *ethos*, constitui-se um novo modo de participação e empoderamento, tendo como base de sustentação a responsabilidade individual e não mais o “bem comum”, a coletividade.

A partir do processo constituinte houve o reconhecimento formal das organizações sociais como interlocutoras legítimas na formulação da política social graças aos espaços conquistados pelos movimentos sociais. As formas concretas dessa institucionalização são espaços públicos que devem fundamentar a legitimidade das decisões a serem tomadas, utilizando os diversos discursos existentes na sociedade como espécie de filtro para canalizar as principais contribuições e temas de interesse de uma coletividade.

Paradoxalmente, é nesse período que se dá a reorganização das relações entre Estado e Sociedade Civil: se por um lado o papel dos movimentos sociais na conquista de direitos e da cidadania era ampliado; por outro, buscava-se suprir as lacunas deixadas pela ausência de políticas públicas, através da institucionalização da relação com os movimentos sociais. A sociedade civil passa a assumir serviços públicos através de novas relações de parceria/contratual. As novas institucionalidades são implantadas ao mesmo tempo em que se exigem novas regulações e alterações na relação Estado-Sociedade Civil.

Os movimentos sociais exerceram papel determinante nas conquistas sociais, contudo, a sociedade civil, na década de 90, com esse novo papel a ser desempenhado, o Estado passa a financiar a atividade das organizações que prestam serviços públicos apontando para o desenvolvimento de uma tarefa seletiva, dentro de uma política governamental que pode tender a permanência de determinadas organizações, de determinados projetos de sociedade e não de outros, podendo representar uma desmobilização da esfera pública, que no caso do MSDCA, vinha mobilizado na luta para a mudança de paradigma, filantrópico e assistencialista que determinadas organizações sociais praticavam (MONTAÑO, 2002).

A presente pesquisa trará ao debate os diferentes olhares e formas das relações entre Estado e Sociedade Civil, a partir dos anos 90 com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil tendo como foco o adolescente em conflito com a lei, as diretrizes da participação, mobilização e articulação política reafirmadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, no sentido de compreender se essa participação vem conseguindo causar impacto das ações de afirmação dos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei.

A consolidação das instituições democráticas parece ter sido superada, ao menos, no plano formal; advindo daí o desafio de verificar como isso se dá, como as diferentes instituições adaptam-se, na prática, no processo de democratização. Cabe, então, a seguinte

reflexão: se num primeiro momento exigia-se a participação popular “hoje, estabelecidos os diversos canais e formas de participação, o eixo central das discussões foi deslocado para a questão da qualidade dessa participação” (BURGOS, 2007, p.135).

Para a continuidade do processo de democratização, outras tarefas são colocadas para a “radicalização da democracia” a partir da idéia de superação do limite do formalismo e da passividade para uma participação ativa, verdadeiramente transformadora. O referido autor aponta para uma dimensão “pública” dos movimentos sociais, na medida em que, participam nos processos decisórios das políticas públicas em diferentes instâncias e níveis da administração pública, avocando para si funções que, historicamente, eram próprias do Estado. Numa dimensão mais complexa é preciso que os próprios movimentos sociais sejam democratizados, devendo rever seus desenhos institucionais, pois o fato de muitos serem advindos das bases populares nem sempre lhes garantem condução democrática na interface com o Estado ou mesmo com as bases de sua representação. Neste sentido, Bava (2003) destaca que o papel da sociedade não tem a ver com governabilidade; o papel da sociedade civil tem a ver com a ampliação da participação cidadã no conjunto da formulação das políticas públicas.

Esse debate é importante no sentido de destacar o papel relevante da sociedade civil nas diferentes formas de organização social, levantando-se a questão sobre seu papel como elemento de fortalecimento da esfera pública ou se são instrumentos de cooperação e subordinação aos interesses privados e dos governos, presentes na arena política.

Quando se fala em sociedade civil são considerados nesta categoria diversos grupos de atores, entidades e forças sociais das classes trabalhadoras organizadas e não de um grupo homogêneo comprometido com um tipo de democracia e de lutas sociais. É importante registrar que se trata de um espaço público, onde se disputam poderes e projetos de sociedade entre diferentes sujeitos e forças políticas, ideológicas e econômicas, constituído por inúmeras organizações, incluindo aquelas que representam o capital.

A diversidade, a complexidade e, mesmo as contradições presentes na sociedade civil constituem-se numa arena de debate entre classes e interesses no alcance de um projeto coletivo de sociedade. O que vimos, muitas vezes, é a ausência desse debate em torno de “falsos consensos” ou “consensos perversos” que despolitizam a relação política dos movimentos junto à suas bases de representação e fragilizando a sua mediação com o Estado (DAGNINO, 2008).

Segundo Wanderley (1999), no Brasil, as elites ainda conseguem manter o seu poder, garantindo a estabilidade do poder vigente, persistindo relações de troca de favores políticos

por benefícios econômicos, mesclando-se o velho e o novo “sem rupturas radicais”. Em meio a isto, o novo projeto democrático coloca para a sociedade civil o desafio de democratizar suas práticas e assumir responsabilidades de caráter público, perante as novas formas de organização social que atua supletivamente ao Estado, mas que, por outro lado, acolhe diversas representações sociais e se organizam fortalecendo-se perante o Estado, o mercado ou a ambos, mas que desenvolve em meio a ambiguidades.

Essa nova relação muda a qualidade do poder estatal que passa a regular as relações com esses agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem responsabilidades e funções públicas, assim a luta a arena de debates amplia-se para essa nova configuração política de um espaço público não estatal. A nova regulação social ocorre por subcontratação política com diferentes grupos e agentes em competição, veiculando diferentes concepções de interesses públicos e coletivos (WANDERLEY, 1999).

Há uma mudança dos movimentos sociais no contexto pós-constituente, nos anos 90 os movimentos sociais integram a arena de debates acompanhados de novas formas de organização social, surgem as ONGs nos anos 90, há uma mudança no perfil da militância, a redução dos financiamentos internacionais e com a mudança da relação Estado e Sociedade civil, ao mesmo tempo em que os muitos militantes históricos retornam à vida política, aos partidos e sindicatos proscritos pela ditadura, esse processo, para alguns autores, tem o caráter de uma crise dos movimentos sociais.

As organizações não-governamentais receberam essa denominação pela ONU em 1940, para designar organizações que recebiam ajuda financeira do Estado para desenvolver ações de interesse social, segundo Gohn (1997), o recorte da definição dada pela ONU dá-se pela estrutura jurídica de ser ou não governo. Essa relação desenvolvida com esse modo de organização social foi objeto de estudo e ainda é para se compreender como se opera a intervenção social dessas organizações. Há a institucionalização de um “terceiro setor” com maior vinculação com a iniciativa privada, o que altera o cenário do MSDCA que passa a interagir com essas organizações, havendo uma ampla diversidade nesse cenário, que convive também com as organizações da área da infância mais vinculadas ao ideário da filantropia dialogando com organizações que atuavam numa perspectiva do direito¹³.

Não há homogeneidade nessa nova configuração, algumas ONGs forma criadas com

¹³ Com a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 (LOAS) são ampliados e universalizados os direitos sociais e estabelecidas bases de um novo desenho institucional da assistência social descentralizado e participativo, fruto de amplo debate e das lutas travadas nas décadas anteriores. Esse processo vem rompendo com a idéia de uma “política de favor” para a uma política de direitos. Esse novo modelo de concepção e trato da política tem imposto mudanças profundas na estruturação das organizações sociais.

base nos movimentos sociais com uma tradição de luta por direitos, outras trabalham numa perspectiva desenvolvimentista em parceria com o Estado, o “terceiro setor” posiciona-se acima das contradições sócias e econômicas assumindo um papel de mediador atrelado ao ideário de responsabilidade social através do mercado. Essa diversidade transpõe-se para a esfera das políticas sociais, assumindo o papel de executoras. O MSDCA, nesse processo, conquistou certa autonomia na sua relação com as políticas públicas, ao mesmo tempo em que as organizações e movimentos que, até então, não tinham tido a oportunidade de trabalhar com financiamento público puderam fazê-lo. É uma relação dicotômica, pois essa aproximação pela substituição do papel do Estado na condução da política pública, em especial no campo da criança e do adolescente, exige uma constante reafirmação dessa autonomia por parte da sociedade civil, cuja proposta ainda se funda na garantia dos direitos. Sobre este tema, Medeiros (2007) traz a seguinte reflexão:

A aproximação com o Estado pode representar para as ONGs não apenas um alargamento da sua base de atuação, expandindo suas ações para setores que até então teriam sido majoritariamente dominados pela ação estatal, mas também o acesso a fundos públicos pode representar uma possível solução para a crise de financiamento que afeta as ONGs brasileiras desde meados da década de oitenta. [...] Por outro lado, a aproximação das ONGs com o Estado suscita uma série de problemas no que diz respeito a dissimetria política entre as partes envolvidas na relação. **Enquanto as ONGs passam a defender, cada vez mais, a importância de trabalhar junto ao Estado para poder incorporar à agenda política as demandas daqueles que elas, as ONGs, representam, por outro lado, estas entidades se vêem na incômoda situação de ter que defender constantemente a sua autonomia** (grifo nosso). Uma vez que as pressões no sentido de uma cooptação política se tornam mais fortes à medida que as organizações são centralizadas no jogo político (MEDEIROS, 2007, p.168).

No que diz respeito ao terceiro setor¹⁴, a literatura considera ser um setor composto de por organizações sem fins lucrativos, buscando a promoção do bem-estar social ao executar ações de interesse público, é um espaço institucional que abriga entidades privadas com finalidade pública. Esta atuação é realizada por meio da produção de bens e prestação de serviços, com o investimento privado na área social, podendo contar com investimentos

¹⁴ A própria caracterização deste “terceiro setor” – composto por ONGs (de diversas áreas e propósitos), instituições de “filantropia empresarial” (como as Fundações Roberto Marinho, Bradesco entre outras), movimentos políticos (como as Mães da Praça de Maio, Amnesty International), atividades de solidariedade individual, movimentos sociais de identidades (como os movimentos feminista, gay etc.) – conduz a uma *conceituação supraclassista*. (MONTAÑO, 2001, p.147)

públicos na execução dessas atividades, remete-se a uma idéia é de complementação e auxílio na resolução de problemas sociais.

Nesse novo contexto, os movimentos típicos da década de 80 na reivindicação de direitos civis, sociais, econômicos e políticos, no enfrentamento ao estado autoritário, passam a conviver com esse “terceiro setor”, cujo papel passa ser o de intermediar as relações entre Estado e Sociedade Civil, as entidades de base “deixam de preocupar com o nível de organização e poder dos movimentos sociais, pois agora” não estão sozinhos” MS “acompanhados” por essas ONGs, seus “representantes” e “mediadores”. (MONTAÑO, 2002, p. 146). Para o autor, essa relação de parceria restringe-se ao repasse de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para as instância privadas, passando o Estado a ser o subsidiador e promotor dessas organizações que passam a executar serviços que eram de competência estatal.

Outro aspecto que introduz novidades nesse cenário é que as ONGs representam forças organizadoras da sociedade a partir do trabalho social voltado para segmentos populacionais como mulheres, crianças, negros e segmentos que ainda exigem atenção, mas que saem da categoria de questões coletivas urbanas e passam ser categorias sociais segmentadas, as “comunidades heterogêneas”, que gera uma cisão na identidade coletiva. Muitas organizações não atuam na perspectiva da militância e da politização da sociedade civil, mas numa agenda estatal de atenção focalizada.

No processo de democratização, a aposta seria na abertura de fissuras no Estado para que houvesse a democratização do poder, assim, o movimento social e ONG’s deveriam politizar o social, o que significa reconhecer que as demandas sociais só podem ser respondidas pela efetivação de direitos, traduzidos em políticas públicas, assim essas questões precisam ser transformadas não mais em reivindicação, mas em “questão de disputa de alternativas de políticas públicas” (BAVA, 2003, p.55).

O papel do “terceiro setor” nesse processo pode apontar para a retomada das iniciativas morais e privadas, truncando os processos constitutivos de um paradigma de direitos, por se colocar como uma “esfera” acima das contradições e antagonismos entre as idéias de mercado e do Estado e o papel de mediação que assumem entre as bases e o Estado. Essa dinâmica pode despolitizar o social por desmobilizar os indivíduos no exercício da cidadania que se permeia, infiltra e articula no tecido social, produzindo transformações concretas na vida dos indivíduos, assim a cidadania ativa que articula os indivíduos coletivamente em favor de seus direitos, pode ceder lugar para uma cidadania passiva, desarticulada com o espaço público.

Nessa análise faz-se necessário distinguir a sociedade civil do terceiro setor, alguns autores compreendem que o conceito de sociedade civil é mais abrangente não se restringindo a organizações, é composta por associações, organizações e movimentos que emergem espontaneamente e concordam sobre como os problemas no nível societário ressoam nas esferas públicas e privadas. O cerne da sociedade civil abrange redes de associações que institucionalizam o discurso sobre a solução de problemas de interesse coletivo no âmbito da esfera pública, o “terceiro setor” é apenas parte da sociedade civil. Essa distinção é necessária para que não se tenha uma visão da sociedade civil amorfa e cindida, o processo de transferência das responsabilidades públicas para os setores da sociedade civil pode ter representado um elemento de desmobilização da esfera pública, ou seja, a resposta para as desigualdades pautadas num novo projeto de sociedade pode ter sido substituída pela despolíticação do fenômeno e do debate, “uma verdadeira transformação de uma questão político-econômico-ideológica numa questão meramente técnico-operativa”(MONTAÑO, 2002, 185).

Nesse debate é preciso levar em consideração a entrada de agências internacionais de cooperação na América Latina. Sob a chancela de combater a pobreza e a desigualdade social, articularam-se aos movimentos populares com um discurso de “cultura de direitos” vivenciado nos países de origem o que, de certo modo, interferiram e ainda interferem nos modelos de gestão das organizações sociais e, na época financiaram diversas ações que contribuíram na ruptura da cultura autoritária. Esse modo de “fazer política” teve como consequência uma relação diferenciada dos movimentos sociais com o poder público na execução de políticas sociais e na força das lutas e embates para que as mudanças ocorressem como foi o caso do UNICEF no processo de formulação e aprovação do ECA .

Sobre este debate é importante considerar as diversas contribuições teóricas sobre o tema a partir da análise da “virada da década de 70 para a de 80”:

Por outro lado, em termos do contexto brasileiro, a atuação dessas agências internacionais e dos recursos aqui empregados deve ser compreendida na medida em que se inserem em dinâmicas geradas pela modernização e diversificação organizacional ocorridas nessa sociedade as últimas décadas – sobretudo, o acentuado desenvolvimento de movimentos sociais e sindicais variados, não atrelados ao Estado, no bojo do movimento de oposição a um regime ditatorial. É esse o campo de atuação das “ONGs” que interessa nesse trabalho, é nesse terreno que elas se desenvolverão (...) (LANDIM, 1993, p 12).

O papel desempenhado por essas agências no movimento e, no interior das organizações sociais da área da criança e do adolescente, continua merecendo estudos no que se refere aos modelos de gestão empreendidos a partir da década de oitenta. Parte da literatura compreende essa entrada como um que fortalece a atuação dos movimentos sociais contribuindo para a abertura da interlocução da sociedade civil com o Estado e na positivação dos direitos sociais. Essa relação sofreu mudanças frente ao contexto da ordem econômica mundial e alterou a sua forma de relacionamento com os movimentos sociais, seja na forma de financiamento, na exigência de novas ferramentas de gestão ou mesmo no encolhimento dos investimentos, o que pode ter contribuído para busca de financiamento público pelas organizações na busca da superação do desafio de sustentabilidade, confluindo com o período em que o Estado inicia a “paceirização” para execução de serviços e programas.

O debate permite identificar a relação de forças que integram o MSDCA e se há uma alteração na luta desse movimento de traços revolucionários pelo fato do ECA apontar para a construção de um projeto de político-pedagógico, para uma nova cidadania, que rompa “com a cultura do medo, da humilhação, do tratamento vexatório e das concepções conservadoras, coercitivas e punitivas em relação à infância e à adolescência (PINI, 2006, p.85). O MSDCA é um espaço de resistência e luta por direitos que passa a conviver com o “terceiro setor” numa relação dualista com o Estado, as organizações de cunho progressista e de defesa de direitos podem ter sua ação na esfera pública ameaçada pelo governo nessa disputa de força política.

A proposta do MSDCA é romper com o paradigma menorista por dentro do Estado, pela democracia participativa, com a participação nas novas institucionalidades e não para reafirmar as agendas reformistas de um Estado não comprometido com a cidadania infanto-juvenil. O ponto nevrálgico do processo de construção democrática reside na ruptura da busca do “consenso pelo consenso”, abandonando a idéia do debate e dos antagonismos inerentes à sua construção.

O que podemos observar quando se fala da “crise” do movimento social é justamente a atitude política de parte dos sujeitos/atores/ativistas envolvida no espaço público que acaba fragilizada e, com isso, recua na radicalização da democracia participativa. Não por responsabilidade exclusiva da sociedade civil, mas pelo próprio Estado que restringe os espaços de participação e limita, indiretamente, a ação da sociedade civil que pode ficar refém dessas “parcerias” confundindo seu papel, legitimando projetos e a governabilidade, distantes do ideário da justiça e equidade social.

Para Jaccoud (2008) fortalecer a solidariedade, a cooperação e a parceria, pode estabelecer uma perigosa convergência entre “projeto participatório” construído a partir da

idéia de extensão da cidadania e de aprofundamento da democracia e “projeto de Estado-mínimo” que se afasta de seu papel na garantia de direitos. Contudo, para a autora ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

A sociedade civil encontra alguns dificultadores que podem explicar alguns processos referentes à suposta crise ou desmobilização, além da mudança na forma de organização e de participação no espaço público, que se relacionam a dificuldade de preservar sua identidade e autonomia, os novos arranjos institucionais vem exigindo um aperfeiçoamento do discurso que pode estar gerando um distanciamento dos movimentos da base dos espaços de participação.

A formulação de políticas públicas e o controle das ações são um processo complexo e tortuoso que inclui o estabelecimento de normas, através de Leis Complementares às Constituições, de Planos Plurianuais, de Leis Orçamentárias. O MSDCA não contavam com uma estrutura administrativa mínima para fazer frente máquina burocrática estatal. Isto exigiu a contratação de técnicos e especialistas “de fora” das organizações sociais trazendo nova relação das instituições com suas bases de origem, esse discurso competente pode ter representado o distanciamento de suas idéias constitutivas e o afastamento de suas bases das decisões políticas, por discursos e práticas diferentes na representação junto ao Estado e a própria sociedade civil (SANTOS, 1992).

Isto, de certa forma colocou sobre os ombros dos cidadãos e da sociedade civil, um elenco de atribuições para a atuação pública que também dificulta o acesso dos indivíduos à participação política (HERINGER, 1992). Esta situação não foi e não é diferente para o movimento da criança e do adolescente, pois na perspectiva de apropriação do discurso competente e de dominar o aparato estatal, sofre uma modificação na forma de participação das instâncias democráticas que aponta para um privilégio na participação de técnicos e especialistas nos espaços.

Esse investimento no aprendizado da gestão político-administrativo da questão social infância e adolescência, em tese, pode prejudicar a *práxis* política clássica por um tecnicismo no debate democrático trazendo, como consequência, o afastamento das bases, cuja radicalidade e rebeldia “impertinentes” e próprias do ativismo político poderiam romper com o caráter reformista dominante em muitas políticas públicas, o que aparenta uma mudança da instância participativa para “uma instância representativa com certo isolamento da base que o elegeu” (VOLPI, 2000, p. 28).

Assim, após a regulamentação do direito à participação no ordenamento jurídico-institucional em vigor, ainda remanesce o desafio de romper as tensões do aparato técnico-

burocrático estatal e estabelecer uma ponte entre as institucionalidades democráticas e as organizações de base, bem como, entre os cidadãos: radicalizar conflitos para se alcançar verdadeiramente o consenso em sua essência conceitual.

Na área da infância e adolescência, há a necessidade de reposicionamento do MSDCA entre 1993 e 1994, pois com a implantação dos Conselhos, colocava-se uma nova questão em pauta a ser discutida, que seria qual a forma de gestão pública desejada. Com isso, houve algumas correntes do movimento que encaravam a participação nos Conselhos como uma forma da sociedade ter acesso a financiamentos públicos, uma vez que essas instâncias são responsáveis pela aprovação de recursos do Fundo enquanto outras se mantinham na perspectiva da ruptura do paradigma menorista. É necessário considerar que os recursos nesse período reduziram consideravelmente, e houve uma certa paralisia dos movimentos, como aponta o autor.

O próprio Fórum Nacional DCA ficou sob uma certa desmobilização, passando por momentos que implicaram no reposicionamento do Fórum no sentido de rever seu papel de na linha de monitorar a participação da sociedade civil e recuperar o processo mobilizador, em especial na discussão do orçamento e na forma de financiamento das políticas públicas para que não fossem sucateadas no processo de “parceirização” com o Estado, qualificando a atuação da sociedade civil nesse debate.

As organizações sociais de cunho mais popular e comunitário vem perdendo assento em lugar daquelas que tiveram e tem condições de profissionalizar a ação. Entre o discurso e a ação da sociedade civil frente aos poderes instituídos há uma lacuna de força, de representação e poder popular em sua acepção clássica, o que, somado a outros fatores, aparenta uma mudança da instância participativa para “uma instância representativa com um certo isolamento da base que o elegeu” (VOLPI, 2000, p. 28). Para o autor, outro ponto que se constitui como um dos dilemas da participação popular é dificuldade de se mobilizar os diversos atores em face na multiplicação dos Conselhos reduzindo o tempo disponível para se dedicar ao Conselho DCA’S.

Stanisci (1996), ao abordar o perfil dos Conselheiros dos Direitos, aponta essa questão, pois de um lado constituem-se em representantes legítimos da população, indicados pelas organizações o que não aponta para uma restrição nos critérios de escolha, de outro, a qualificação para o exercício dessa função torna-se uma necessidade. Há diversos posicionamentos em relação a um processo de elitização da participação popular nos Conselhos, Garrido de Paula defende que não se pode repetir o padrões de conselhos elitizados como forma de suprir as insuficiências da população, que pode ser suprida pelo sua

vinculação na defesa dos direitos da criança e do adolescente. José Afonso da Silva defende que a democracia não requer pressuposto algum de perfeição; embora haja o reconhecimento que necessitam de informações e assessoramento técnico para que intervenham de forma qualificada. Nesse sentido, a autora aponta como alternativa possível a mobilização de assessorias técnicas especializadas, que contribuam para a compreensão das matérias tratadas, sejam as políticas seja o orçamento. Outro caminho apontado pela autora é a heterogeneidade do perfil dos conselheiros que contribuiu para a construção de um conhecimento a partir dessa ação integrada e de troca.

Observa-se, contudo, que a tendência da composição dos conselhos foi de conselheiros com uma qualificação maior e vinculados a instituições ligadas à defesa da criança e do adolescente, e, em especial, com um grande número, de entidades, fundações e institutos vinculados à iniciativa privada, como demonstra a pesquisa “Conhecendo a Realidade” realizada em 2006 pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS). Na pesquisa, destaca-se o levantamento de informações feito junto aos Conselhos de Direitos Estaduais, embora não tenha dados discriminados por estado o agrupamento em grades regiões do Brasil, permite que os dados sejam tomados para análise referentes à região sudeste, apresentando uma tendência da região:

Quadro 6: Experiência dos conselheiros na área

Tempo de experiência	%
Sem experiência	0,0
Com menos de 1 ano	0,0
Com 1 a 3 anos	34,2
Com 3 a 5 anos	5,3
Com 5 a 10 anos	28,9
Com 10 a 15 anos	10,5
Com mais de 15 anos	21,1
Sem dados para responder	0,0
Universo respondente (Conselheiros de Direitos Estaduais DCA)	731
Universo pesquisado (Conselheiros de Direitos Estaduais DCA)	828

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006.
Reelaboração CARDOSO, 2010.

Os representantes dos Conselhos Estaduais, em sua grande maioria, possuem acima de cinco anos de experiência.

Quadro 7: Escolaridade dos conselheiros

Escolaridade	%
Sem escolaridade	0,0
Ensino Fundamental incompleto ou menos	0,0
Ensino Fundamental completo	0,0
Ensino médio incompleto	0,0
Ensino médio completo	3,4
Superior incompleto	0,0
Superior completo ou mais	96,6
Sem dados para responder	0,0
Universo respondente (CEDCA)	3
Universo pesquisado (CEDCA)	4

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006.
Reelaboração CARDOSO, 2010.

Em relação à escolaridade, por ser um dado que não pode ser analisado isoladamente em relação à qualificação das ações dos conselheiros, observa-se que a grande maioria possui nível superior completo ou mais.

Quadro 8: Setores da sociedade civil representados

Setores representados	%
ONG, movimento ou entidade social, não vinculada a entidades religiosas, que atua na área de DCA	100,0
ONG, movimento ou entidade social vinculada a entidades religiosas, que atua na área de DCA	100,0
Instituição de estudo e pesquisa na área de DCA	0,0
ONG, movimento ou entidade social que não atua na área de DCA	50,0
Sindicatos de trabalhadores.	25,0
Associações de moradores.	0,0
Associações empresariais do município.	0,0
Empresas privadas ou Fundações e Institutos de empresas privadas que apoiam ações na área de DCA	50,0
Universidades ou Faculdades.	25,0
Associações, organizações ou grupos de jovens.	25,0
Ministério Público.	0,0

Poder Legislativo.	0,0
Poder Judiciário.	25,0
Defensoria Pública.	0,0
Outro tipo de instituição	0,0
Universo respondente (CEDCA)	4
Universo pesquisado (CEDCA)	4

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006.
Reelaboração CARDOSO, 2010.

Destaca-se que não há conselheiros representantes de entidades não ligadas à criança e ao adolescente, apresentando a maior porcentagem (50%) de conselheiros representantes de empresas privadas, fundações e/ou institutos de empresas privadas que apóiam ações na área da criança e do adolescente. Os dados podem indicar que as instituições da sociedade civil que estão mais representadas pelos conselheiros refletem os setores mais numerosos, fortes e estruturados da sociedade civil dos estados.

Quadro 9: Requisitos para candidatura de representantes da sociedade civil

Requisitos para candidatura da sociedade civil	%
Não foram estabelecidos requisitos para aceitação ou indicação de candidatos.	0,0
Ser membro de uma entidade que atua de forma expressiva na área de DCA.	75,0
Ter atuação pessoal expressiva na área de DCA	0,0
Ter conhecimento em áreas específicas importantes para a atuação do Conselho (legislação, finanças etc.).	25,0
Estar vinculado a organização da sociedade civil, não necessariamente ligada á área de DCA, mas com influência política ou econômica no município.	0,0
Visao favorável do poder público em relação ao candidato.	0,0

Tempo e disponibilidade pessoal do candidato para participar do Conselho.	25,0
Contribuir para a composição do CEDCA com representantes de todas as regiões do estado.	50,0
Contribuir para a composição do CEDCA com representantes de cidades mais populosas.	0,0
Contribuir para a composição do CEDCA com representantes de cidades menos populosas.	0,0
Outro requisito	75,0
Universo respondente (CEDCA)	4
Universo pesquisado (CEDCA)	4

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006.
Reelaboração CARDOSO, 2010.

A resolução 105 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) estabelece pré-requisitos básicos quanto aos tipos de órgãos e entidades representados no Conselho. Os representantes da sociedade civil são submetidos, periodicamente, a um processo de escolha, cujo mandato pertence às organizações eleitas e não aos indivíduos que o exercem, visando garantir que estejam representados instituições e setores da sociedade. A resolução determina que só podem participar deste processo de escolha organizações da sociedade civil constituídas há pelo menos dois anos e com atuação no âmbito territorial do estado. Na região sudeste, há a predominância do requisito que se refere ao candidato pertencer a organização de atuação relevante na área DCA, 75% o que pode restringir a participação de outros segmentos.

Quadro 10: Processo de escolha de representantes da sociedade civil

Processo de escola	%
Eleição direta, aberta a todos os membros das entidades da sociedade civil do estado que atuam na área de DCA	50,0
Escolha indireta, realizada exclusivamente por representantes das entidades da sociedade civil do estado que atuam na área de DCA	25,0

Escolha indireta, realizada por entidades da sociedade civil ligadas à área de DCA e por outro(s) segmento(s) da sociedade civil	0,0
Escolha indireta, realizada por entidades da sociedade civil e por representantes do setor governamental.	0,0
Outro processo de escolha.	25,0
Universo respondente (CEDCA)	4
Universo pesquisado (CEDCA)	4

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006.

Reelaboração CARDOSO, 2010.

Esse dado chama atenção em relação ao processo de escolha, predominando a escolha aberta, apontando para uma forma de participação mais direta da sociedade civil e dos cidadãos. Outro ponto relevante nessa relação tem sido a diversidade do movimento social e a sua segmentação, a multiplicação de fóruns, instâncias e representações nos espaços políticos, divide forças e sobrecarrega a militância (SALES, 2008). Muitas organizações atuam na defesa de diversos segmentos e acabam por ter suas agendas de participação lotadas; o mesmo ocorre com os representantes do poder público que esvaziam determinados espaços por participarem de diversas instâncias de co-gestão das políticas. Somado a isso, a falta de interesse do próprio Estado de que as instâncias deliberativas tenham força política e, por isso, as representações, quando se trata de políticas sociais – diferente das econômico-financeiras – não apresentam poder decisório e capacidade de articulação nenhuma.

A pesquisa “Conhecendo a Realidade” apontou alguns elementos dificultadores no desempenho, destacando-se os dados da região sudeste, em relação aos conselheiros da sociedade civil:

Quadro 11: Dificuldades encontradas pelo CEDCA

	Não	Sim, em baixo grau	Sim, em médio grau	Sim, em alto grau	Não é possível avaliar
Baixo conhecimento do ECA	0,0	25,0	75,0	0,0	0,0
Comunicação com CONANDA	50,0	0,0	0,0	25,0	0,0
Conselheiros da sociedade civil (sc) defendem interesses de suas entidades	50,0	0,0	50,0	0,0	0,0
Conselheiros da sc não estão comprometidos com os DCA	50,0	25,0	25,0	0,0	0,0
Conselheiros da sc têm baixa representatividade	75,0	0,0	0,0	25,0	0,0

Baixa frequência de conselheiros da sc às reuniões do CEDCA	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0
Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros da SC	0,0	50,0	25,0	25,0	0,0
Rotatividade de conselheiros	25,0	75,0	0,0	0,0	0,0
Falta de apoio da sociedade local às ações do CEDCA	50,0	0,0	25,0	0,0	25,0
Universo respondente 4 (CEDCA)					
Universo pesquisado 4 (CEDCA)					

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006. Reelaboração CARDOSO, 2010.

Dentre os itens que se destacam está o fato do conselheiro defender o interesse de suas entidades, o que já foi apontado como problema e desafio a ser enfrentado, no estudo, diante do caráter do caráter coletivo das decisões; a baixa frequência dos conselheiros nas reuniões, em menor grau e a pouca disponibilidade de tempo.

Toda essa reflexão coloca um problema concreto para sociedade civil na consolidação da democracia participativa para além das estratégias de conquista do Estado por meio da figura Conselhos; qual seja a institucionalização dos direitos sociais na força mobilizadora e ativa da sociedade, nos espaços de interlocução entre os diferentes sujeitos sociais e o reconhecimento de fato do direito à participação na vida pública de todos na construção de projetos coletivos para o bem da sociedade. O desafio para democratizar as relações não é exclusivo do Estado, mas se coloca também para a sociedade civil que deve estar alerta e atenta para os processos decisórios e a garantia da participação a todos os cidadãos e o desenvolvimento de ferramentas de gestão democrática, inclusive interior de suas organizações.

Na área da infância-adolescência embora os movimentos sociais fossem responsáveis pela inserção dos direitos da criança e do adolescente no processo constituinte e, no momento posterior, quando já se havia criado uma legislação especial, o ECA, a sua implementação vem sofrendo influências desse reordenamento e a participação popular antes e depois da lei apresenta oscilações, no seu papel instituinte¹⁵.

O estabelecimento dessas novas institucionalidades de participação popular, os

¹⁵ TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas**: o papel dos conselhos gestores. Maringá/PR: EDUEM, 2006.

Conselhos, pressupõe redefinir a relação entre o público e o privado, em especial na área da infância e adolescência, cuja predominância foi de programas pontuais do Estado ou mesmo por políticas de controle da ordem social. Assim, os desafios para a consolidação da democracia participativa colocam-se no patamar da participação de forma autônoma e emancipada no trato dos direitos que sofrem uma influência dos processos políticos e dos financiamentos, obedecendo em grande parte a lógica dada pelos contextos políticos, econômicos e das matrizes internacionais (LANDIM, 1993).

Para que se consolidem os princípios trazidos no ordenamento jurídico, transpondo-os dos documentos para a vida das crianças e adolescentes, faz-se necessário que se fortaleça a representação da sociedade civil, bem como, a capacitação dos quadros da administração pública, em especial aqueles mais próximos do poder local, pois esse modelo de co-gestão proposto pelo ordenamento jurídico pretende absorver as demandas sociais e romper com as políticas centralizadas, assim, exige que a sociedade civil compreenda os mecanismos administrativos, orçamentários e a máquina burocrática para que intervenha, de fato, no processo de decisão.

Mas formular uma política para a infância e juventude, em especial para os adolescentes em conflito com a lei, implicou e implica no desmonte do “entulho autoritário” que representa a FEBEM se já na forma de gestão e organização sejam na elaboração de um novo projeto político-pedagógico a ser executado pelos profissionais da Fundação. Esse desafio parece ter sido uma das maiores dificuldades apontadas pelos Conselhos da região sudeste na pesquisa “Conhecendo a Realidade”, além da dificuldade na proposição e definição de prioridades, programas e ações para a política estadual de proteção integral à criança e ao adolescente, o monitoramento da política estadual de proteção integral à criança e ao adolescente.

Quadro 12: Eficiência no desempenho de atribuições

	Sudeste		
	Baixa	Média	Alta
Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no estado	75,0	25,0	0,0
Proposição e definição de prioridades, programas e ações para a política estadual de proteção integral à criança e ao adolescente	25,0	25,0	50,0

Monitoramento da política estadual de proteção integral à criança e ao adolescente	0,0	100,0	0,0
Formulação de políticas em atenção ao adolescente em conflito com a lei	0,0	75,0	25,0
Difusão e integração das políticas voltadas à criança e ao adolescente	50,0	50,0	0,0
Universo respondente 4 (CEDCA)			
Universo pesquisado 4 (CEDCA)			

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006.
Reelaboração CARDOSO, 2010.

Quadro 13: Necessidades para aprimoramento das ações

	Sudeste		
	Nula ou pequena	Média	Grande
Execução de medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei	0,0	75,0	25,0
Universo respondente 4 (CEDCA)			
Universo pesquisado = 4 (CEDCA)			

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006. Reelaboração CARDOSO, 2010.

Destaca-se a dificuldade em formular políticas para os adolescentes em conflito com a lei, que será abordada no próximo capítulo, que certamente é um elemento dificultador para a mudança de paradigma e para o reordenamento institucional propostos pelo ECA.

A dificuldade em formular novas políticas, certamente impactou nas ações de controle, até 2006, a situação do país e do Estado de São Paulo, em relação às medidas socioeducativas manteve-se problemática apontando para a inadequação dos programas existentes em relação a qualidade ou a quantidade.

Quadro 14: Adequação da oferta de serviços

	Sudeste		
	Existe, mas em quantidade ou qualidade inadequadas	Existe em quantidade e qualidade adequadas	Não existe no estado
Prestação de serviços à comunidade	100,0	0,0	0,0
Liberdade assistida	100,0	0,0	0,0
Semi-liberdade	75,0	0,0	25,0
Internação	75,0	25,0	0,0

Universo respondente 4 (CEDCA)			
Universo pesquisado 4 (CEDCA)			

Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, SEDH/CONANDA, 2006.
Reelaboração CARDOSO, 2010.

Foi realizada a Auditoria de Natureza Operacional no Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, pelo Tribunal de Contas da União que apontou diversas questões ao governo e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança, o CONANDA. Aprovado pela Resolução nº 119 de 11 de dezembro de 2006, o SINASE ainda está em fase de implementação exigindo diversos esforços por parte do CONANDA e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, enfrentando dificuldades em diversos Estados.

O SINASE ratifica a normativa nacional e internacional estabelecendo parâmetros pedagógicos, arquitetônicos e de gestão. Na perspectiva da gestão participativa, estabelece instâncias de diálogo e construção democrática como o Grupo Gestor, composto pelo dirigente geral ou responsável pela instituição, pela equipe diretiva, e um corpo de diretores e coordenadores dos programas de atendimento, com o objetivo de se constituir num órgão que represente um canal de interlocução “ativa e participativa” entre os diferentes atores que integram as comunidades educativas e de compartilhamento do poder (SINASE, 2006). Outra estrutura trazida pelo SINASE é o Colegiado Gestor (Estadual, Municipal e Distrital) com uma estrutura similar ao Grupo Gestor, mas no nível local. Em relação aos a participação dos adolescentes na gestão, é trazida na Comunidade Educativa¹⁶, como elemento fundamental ao êxito do programa. Para que se concretize a comunidade educativa, destaca-se a gestão democrática que é a participação de todos nas deliberações e nas decisões sobre o funcionamento do programa; as assembléias que é o espaço de encontro coletivo para a discussão de assuntos relevantes para a vida organizacional, na qual participam as famílias quando se fizer necessário; avaliação participativa que envolve a avaliação da qualidade do trabalho e do adolescente de acordo com critérios estabelecidos pelo coletivo.

É possível que, com essas instâncias de participação, seja possível construir um fluxo de diálogo com os Conselhos dos Direitos, com vistas a aprimorar política de direitos aos adolescentes em conflito com a lei, na perspectiva dos direitos humanos e observadas as especificidades de cada Estado, essa relação entre instâncias de participação deve possibilitar a ampliação das bases de diálogo ao mesmo tempo em que contribuem tecnicamente na formulação da política estadual de atendimento socioeducativo.

¹⁶ É composta pelos profissionais e adolescentes das Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo (SINASE, 2006, p. 41).

Em relação ao estado de São Paulo, é possível que a dificuldade relacionada à formulação da política socioeducativa esteja ligada à dinâmica do Poder Público, que tem movimento de distanciamento e aproximação, mas que, contudo, tende a ser resistente à participação autônoma e independente do movimento social.

No processo de adequação dos estados ao SINASE e na regulação das relações de parceria entre esse e a sociedade civil, São Paulo através da Fundação CASA, normatiza a co-gestão dos programas de internação numa diferenciada da concepção adotada pelo presente estudo que é a participação da decisão e formulação da política de direitos do adolescente em conflito com a lei. A perspectiva adotada é de gerenciamento e execução dos Programas socioeducativos. Com a Portaria n° 101/2006 alterada pela Portaria n° 170/2009¹⁷, as Organizações não-governamentais (ONGs), podem celebrar convênios com a finalidade de cooperação no atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação e internação provisória, observadas as diretrizes do ECA, do SINASE e no Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, assim, passam a ser prestadoras de serviços públicos, note-se que dentre as organizações conveniadas, a Pastoral do Menor possui parceria com a Fundação CASA, a Pastoral sempre esteve à frente das lutas contra os retrocessos e violações de direitos contra os adolescentes em conflito com a lei, hoje adentra a institucionalidade estatal para executar o programa de internação.

Essa relação aponta para a ambigüidade tratada por Stanisci (1996), na mudança na relação com a sociedade civil, algumas foram essenciais na aprovação do ECA, mas ainda permaneceram em defesa de seus interesses próprios o que acaba por contribuir com a manutenção da hegemonia do Estado, já que nesse processo de negociação deixam de se contraporem à política do Estado.

No Estado de São Paulo tem movimentos de vai-vem que parecem dificultar a ruptura da cultura institucional do atendimento socioeducativo e a participação da sociedade civil dentro dos Conselhos no trato dessa questão. A relação do Estado através da Fundação CASA com a sociedade civil teve diversas etapas, ao mesmo tempo em que iniciam esse processo de co-gestão, ainda há notícias de maus-tratos dentro das unidades de internação e não há canais de participação da sociedade civil na gestão da política pública, mas sim nos programas de atendimento. Uma das maiores contradições nesse processo de regulação é forma como o Estado vê a participação da sociedade civil e tolhendo sua autonomia com um ato administrativo, é o caso da Portaria Normativa n° 90/05¹⁸ que restringe a entrada das

¹⁷ <http://www.casa.sp.gov.br/files/pdf/portarias/PN170-09.pdf>

¹⁸ <http://www.casa.sp.gov.br/site/paginas.php?sess=6&sessID=9>, acesso em 20/07/2010.

organizações nas Unidades de internação, àquelas que, segundo artigo 3º, tenham parceria, contrato ou convênio, para a realização de atividades sócio-educativas e nos horários estipulados no Termo contratual, observando-se o credenciamento individual junto ao Diretor da Unidade. , no ano seguinte editava a Portaria a Portaria Normativa 101/2006 sobre a gestão compartilhada, alterada pela Portaria 170/2009, numa relação confusa e cheia de antagonismos e subserviência.

PORTARIA NORMATIVA Nº 090 / 2005 REGULAMENTA o ingresso nas unidades da FEBEM de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, Parlamentares Federais e Estaduais, Membros do CONANDA, do CONDECA, do CONDEPE, dos Conselhos Tutelares, dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, Integrantes de Entidades da Sociedade Civil e outras, dando providências correlatas.
(...)

Artigo 3º – Os integrantes de entidades da sociedade civil somente terão acesso às unidades da FEBEM em que, mediante prévio contrato ou convênio, realizem atividades sócio-educativas e nos horários estipulados no Termo contratual, observando-se o credenciamento individual junto ao Diretor da Unidade.

Artigo 4º – Em todas as hipóteses previstas nos artigos 2o e 3º desta Portaria, **a FEBEM deverá verificar a conveniência e oportunidade do ingresso nas Unidades** (grifo nosso), considerando a segurança, o perfil e a rotina dos adolescentes em decorrência das atividades sócio-educativas, bem como situações de intranqüilidade ou tensão, incumbindo ao Diretor da Unidade, no momento da visita, verificar as condições de segurança e uma vez detectada qualquer situação atípica poderá viabilizar o ingresso apenas em áreas que não apresentem qualquer risco ao visitante, aos adolescentes e aos servidores (FUNDAÇÃO CASA, Portaria 90/2005).

No que diz respeito aos Conselhos, observa-se que o Estado não reconhece a autoridade desses órgãos, pois na Portaria 90/05 remanesce a “herança” autoritária intervindo na atuação dos órgãos de controle. Segundo o artigo 1º. os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, Parlamentares Estaduais e Federais, estes dois últimos quando no desempenho de missão específica ou integrantes de Comissões Permanentes ou Especiais, Membros do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Membros do CONDECA – Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente, Membros do CONDEPE – Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e Membros dos Conselhos Tutelares terão acesso imediato a Unidades desta Fundação, contudo, os membros do CONANDA, do CONDECA, do CONDEPE e dos Conselhos Tutelares referidos no “caput” deste artigo, deverão proceder ao seu credenciamento junto ao Gabinete da Presidência da FEBEM, ao início de cada mandato. Já no art. 2º. os membros dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente somente terão acesso às

Unidades situadas na região na qual exercem seu poder fiscalizador ou em Unidade localizada em outra região desde que esta acolha adolescentes cuja residência seja na região de desempenho do respectivo Conselho, devidamente cadastrado junto às unidades da FEBEM.

A novidade dos Conselhos, sua força deliberativa, lócus de participação e controle, ainda é um desafio a ser enfrentado pelo MSDCA no fortalecimento dessas instâncias e pelo Poder Público no reconhecimento de sua natureza, tanto é assim que o CONANDA aprovou recentemente o SINASE, pela resolução nº 119/2006 e, nesse jogo de forças, está em tramitação no Poder Legislativo, o Projeto de Lei nº 1.627/2007 para aprofundamento e propostas de alteração da referida Resolução, transformando em lei, o que já está normatizado por Resolução.

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão que não tem apenas o papel de fazer a gestão das políticas públicas, mas de consolidar esta transição paradigmática de uma doutrina de “Situação Irregular”, discriminatória, para uma doutrina de proteção integral e de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (VOLPI, 2000, p.31).

Os Conselhos, no entanto, têm sua sustentação na mobilização popular, destaca-se como fundamental a participação dos Fóruns DCAs como mecanismo no arejamento dos Conselhos, no assessoramento e na articulação dos conselheiros não governamentais, vinculando-os às suas bases, os Fóruns são espaços comuns e livres da burocratização e da submissão ao poder público, segundo Brant e Pereira (1993), são espaços privilegiados de articulação das entidades, dos diversos segmentos comprometidos com a causa, constituindo-se num meio de “re-energização” das forças vivas presentes na sociedade civil e do próprio conselho ao dialogar com a realidade. Exercem uma função fundamental de ativar a representação social e política, cobrando tarefas dos Conselheiros para que tenham que prestar contas à sociedade civil, sejam os representantes governamentais sejam os representantes da sociedade civil, ambos atuam da perspectiva e na defesa do interesse público.

É uma ação ligada à legitimidade dos Conselhos por representarem, diretamente, os interesses da população, não obstante tratar a lei de uma participação através de entidades representativas coloca-se, cada vez mais, a necessidade de reconhecer e retomar os canais de participação direta, nesse sentido, traz-se a reflexão de Bobbio, segundo o qual por democracia direta entendem-se todas as formas de participação no poder que não se resolvem em uma ou outra forma de representação.

Esse modelo tem sido buscado pelo MSDCA na forma de participação e articulação

em torno dessas novas institucionalidades e na ampliação de bases de participação democrática, que, contudo, sofrem movimento de avanços e recuos constantes em face dos governos que perpassam por esse processo de afirmação dos direitos de crianças e adolescentes.

Ainda há que se legitimar a ação dos Conselhos, no Estado de São Paulo esse reconhecimento como instância deliberativa parece passar distante do Conselho Estadual dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CONDECA, atualmente. Houve uma ruptura na trajetória democrática, apesar dos embates entre sociedade civil e governos, em especial em relação aos assuntos afetos aos adolescentes em conflito com a lei diante do quadro apresentado pela FEBEM (Fundação CASA), o Fórum Estadual DCA de São Paulo e a sociedade civil participavam dos rumos e decisões dos Conselhos, desde 2003, o CONDECA tem assumido um papel de “aprovador” da política estadual, como veremos a seguir, diante do intencional afastamento da sociedade civil pelo governo do CONDECA.

4. A ação conselhistas da sociedade civil e os direitos de adolescentes em conflito com a lei

O modelo de participação democrática reconhecido pelo ECA estabelece como diretriz da política a criação dos Conselhos de Direitos ainda requer análise e compreensão do modo de organização e sua articulação nas três esferas de poder observado seu caráter autônomo, descentralizado, diante da competência e alcance das deliberações do Conselho Nacional (CONANDA), Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais, na formulação das políticas de direitos e na criação de instâncias de participação locais.

O movimento da infância e juventude foi determinante na criação dos Conselhos Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente o CONANDA, criado em 1991 pela Lei Federal 8.242, após muita resistência do Poder executivo, na época do Governo Collor, graças à pressão do Fórum DCA junto à assessoria do Planalto, que aprovou o Projeto após muitas negociações (SANTOS, 1992).

Apesar de todas as dificuldades no início de sua implantação, o CONANDA pode investir desde o início de sua atuação numa grande mobilização em torno dos direitos da criança e do adolescente, realizou várias ações para a articulação e implantação dos Conselhos Estaduais e Municipais, como forma de ampliar o debate democrático em torno dos direitos e obter diagnósticos regionais, visando implementar as diretrizes da descentralização político administrativa, o Conselho Nacional e o Fórum DCA fomentaram a mobilização nacional e

regional, na implementação das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente que se realizam a cada dois anos desde 1994.

O CONANDA iniciou suas atividades em 1993; com o mandato de dois anos, a primeira gestão, contou com 30 conselheiros, sendo 15 governamentais e 15 não governamentais, na segunda eleição, em 1994, da representação não governamental, houve um acordo entre governo e sociedade no sentido de reduzir os números de conselheiro para 20 mantendo a paridade (CECRIA/AMENCAR, 2000). Em 1993, o CONANDA já se posiciona contrário à redução da idade penal, diante dos debates que corriam no legislativo, aprovando a resolução nº 06 que aprova Moção ao Congresso Nacional contra a redução do limite etário para imputabilidade penal.

No estado de São Paulo, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) foi criado no dia 21 de outubro de 1992 pela Lei Estadual nº 8.074 e regulamentado apenas em 1994, pelos Decretos Estaduais nº 39.059 e 39.104. Logo surgiram também os Conselhos Municipais de Direitos, os CMDCA, que hoje totalizam 640 por todo estado de São Paulo (CONDECA, 2007). O Conselho passou a funcionar, efetivamente, apenas dois anos após sua criação.

A escolha dos representantes da sociedade civil no Estado de São Paulo deu-se em 15/01/1993 com a participação de 300 pessoas, articulada pelo Fórum Estadual DCA que atua desde 1990 na implementação dos Direitos de Criança e Adolescentes no Estado (FEDCA, 1992). Apenas em 1994, com a Resolução 2/94 é que foi regulamentado, oficialmente o processo de escolha dos membros para composição dos conselheiros, representantes da sociedade civil no período de 1994 a 1997.

É necessário ter uma perspectiva histórica da ação dos Conselhos de Direitos na efetivação dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, que pode permitir compreender as dificuldades e impasses da sociedade civil na participação nessas instâncias deliberativas e nas dificuldades apontadas na formulação, monitoramento e controle da política de direitos dos adolescentes em conflito com a lei, como no caso do Estado de São Paulo que se mostrou inconstante na abertura e no reconhecimento dos canais de diálogo.

Os dados referentes a história dos Conselhos são recortados em determinados períodos históricos, o que gera dificuldade na análise histórica da trajetória, contudo, em 2000, foi realizada a pesquisa que fez parte do processo avaliativo dos 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que se originou da demanda da Comissão Nacional “10 Anos do ECA”, formada pelo CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), Fórum Nacional DCA

(Fórum Nacional Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente) e Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) do Ministério da Justiça e para qual foram encarregados os pesquisadores vinculados ao CECRIA (Centro de Referências Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes) e à AMENCAR (Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente).

A pesquisa apontou que o CONANDA impulsionou a implantação dos Conselhos de Direitos Estaduais, Municipais e dos Conselhos Tutelares, em 1991, apontava a criação de 11 Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo 02 já em fase de implantação e 01 em funcionamento, além de 10 conselhos em fase de estudo e articulação e 03 com projetos em tramitação nas Assembléias Legislativas. Em novembro de 1996, confirmou a existência e funcionamento de Conselhos nas 27 unidades da Federação, com a existência de planos de trabalho, de comissões temáticas, de pessoal de apoio/assessoria e de equipamentos de trabalho.

A ação de mobilização do Conselho Nacional impactou na qualidade da ação dos Conselhos de Direitos e esteve integrada à articulação dos movimentos sociais, desencadeando a elaboração de plano definido e pautado na doutrina da proteção integral na maioria dos Conselhos. Os planos visavam o reordenamento institucional e a criação e o fortalecimento dos Conselhos dos Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos Municipais e, priorizou a capacitação de conselheiros.

Outro ponto relevante que a pesquisa apontou foi que objetivavam a adequação das políticas públicas, destacando-se a assistência social, educação e saúde à doutrina da proteção integral e a sua articulação com os Conselhos Municipais. Outra ação proposta pelos Conselhos foi a divulgação do ECA. A pesquisa apontou que a ação de mobilização e articulação dos Conselhos com a sociedade civil possibilitou que alguns Conselhos contemplassem em seus planos as prioridades definidas pelo CONANDA como: a violência e exploração sexual, o trabalho infantil e ato infracional/medidas socioeducativas.

Durante 1994, o CONANDA atuou junto aos Estados, buscando assegurar a implementação dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei e teve uma ação no sentido de fortalecer os Conselhos Estaduais, respeitando o pacto federativo. Foram aprovadas recomendações em face de denúncias sobre o sistema socioeducativo, a resolução n° 31 aprovou a recomendação ao Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal a execução da sentença da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal (Processo n° 58.326/92) referente às condições de atendimento dos adolescentes que cumprem medidas de privação de liberdade no Centro de Atendimento Juvenil Especializado - CAJE. A resolução n° 32 levava ao conhecimento do Procurador-Geral da República a

situação em que se encontram os adolescentes que cumprem medida de privação de liberdade no Centro de Atendimento Juvenil Especializado - CAJE, solicitando-lhe a adoção das providências legais apropriadas no âmbito de suas atribuições. A resolução n° 33 aprovou a manifestação Governador do Estado de Pernambuco, repudiando o cerceamento do acesso de membros do CONANDA e do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente de Pernambuco à Unidade de Acolhimento Provisório da FUNDAC. A resolução n° solicitava ao Ministério Público Federal a instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público Estadual de Mato Grosso para a apuração das condições de atendimento aos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional e a resolução n° 36 solicitava ao Ministério Público Federal a instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público do Estado de Pernambuco, para apuração das condições de atendimento dos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional.

A situação no Brasil manteve-se crítica em relação aos adolescentes em conflito com a lei, em 1996 o CONANDA definiu três eixos prioritários de intervenção: o trabalho infantil, a violência e exploração sexual e o ato infracional/medidas socioeducativas, realizando os debates em assembléias ampliadas, resultou em intensa mobilização, entre os Conselhos como também entre as diversas entidades e organizações da área, contribuindo para o trabalho dos Conselhos Estaduais, as diretrizes do CONANDA também contribuíram para a formulação do Plano de Ação do Departamento da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça, voltado especificamente para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

O CONANDA aprovou a Resolução n° 42, estabelecendo as Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e Adolescência nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho e para a Garantia de Direitos e a resolução n° 44 regulamentando a integração operacional dos órgãos para atendimento inicial ao adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional.

Diante do quadro de disparidades nos diversos estados da federação, em 1996 o CONANDA aprova as resoluções n° 46 e 47 que versam, respectivamente, sobre a regulamentação da execução da Medida Sócio-Educativa de Internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n° 8.069/90 e a regulamentação da execução da Medida Sócio Educativa de Semiliberdade, a que se refere o Art. 120, do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n° 8.069/90. Ainda, em relação ao atendimento acautelatório, a resolução n° 45 regulamentando a execução do Atendimento Acautelatório para adolescentes em conflito com a lei, a que se refere os artigos 99, 108, 174 e 175 da Lei n° 8.069/90.

A FEBEM São Paulo apresentava diversos problemas em relação às unidades de internação, o CONDECA atuou de forma reativa em sua trajetória no trato dessa questão, em 1995, pela Deliberação CONDECA/SP – 04, de 25.08.95, solicita à FEBEM, encaminhamento de informações sobre denúncias em que a criança e o adolescente estejam ameaçados ou violados em seus direitos fundamentais, Considerando que na FEBEM/SP tem ocorrido frequentes rebeliões acompanhadas de fugas, indícios de excesso de lotação, de denúncias de adolescentes que estão a mais de 45 dias sem ter recebido a devida medida sócio-educativa, e que vários adolescentes tendo recebido sua medida sócio-educativa continuam em Unidade de Atendimento Provisório por falta de vagas em Unidades próprias.

Em 1998, em meio às crises da FEBEM, e em consonância com as deliberações do CONANDA, o CONDECA decide¹⁹ que o cumprimento da medida de semiliberdade pelo adolescente deverá ser descentralizado de modo a possibilitar o efetivo cumprimento da medida na localidade do domicílio de seus pais ou responsável, proporcionando a convivência familiar e comunitária determinada pelo ECA. No mesmo ano delibera sobre a descentralização do atendimento ao adolescente autor de ato infracional ou a quem impute a prática de ato infracional, em cumprimento de Internação provisória ou de medida sócio-educativa de internação se fará por entre as quinze Regiões Administrativas do Estado.

No ano de 1999, a FEBEM teve a maior crise da instituição, como já tratado anteriormente, exigindo que um posicionamento do CONDECA no sentido de buscar alternativas para o problemas dos adolescentes que sofriam maus-tratos diuturnamente. Diante do quadro apresentado pela FEBEM Imigrantes, o Conselho, pela deliberação n° 15, de 28.06.99, considerando as Resoluções do CONANDA 45 e 46 e as Deliberações 2 e 3 do Condeca-SP, proibiu a internação de novos adolescentes na Unidade de atendimento provisório do Complexo Imigrantes até que fosse autorizada pelos Órgãos Deliberativos e Controladores das Políticas de Atendimento à Criança e Adolescente (CMDCA e CONDECA-SP).

No mesmo ano, a situação grava-se e o Conselho reafirma os princípios do ECA na deliberação n°. 17, de 28.10. 1999, que dispõe dentre todos aqueles já previstos para um atendimento digno e humanos a participação da sociedade civil no planejamento da execução da medida sócio-educativa, contemplando a participação dos Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e do adolescente em regime de internação. No mesmo ano, através da deliberação n°.18, de 8.11.1999, o CONDECA

¹⁹ Deliberação CONDECA/SP – 02, de 18.05.98, publicada no DOE de 19.05.98

determinou que a FEBEM submetesse seus programas e projetos à análise e aprovação pelo CONDECA e exigiu que os Programas obtivessem o indispensável registro junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, determinando o cumprimento das diretrizes do ECA, considerando a inadequação do sistema Febem, especialmente em relação à situação alarmante em que se encontravam as unidades de internação, diante do descumprimento do art. 112, I a IV do ECA, essa deliberação estabeleceu a criação de um Conselho Gestor em cada unidade de internação e de semiliberdade, com a participação da sociedade civil²⁰.

Observa-se nesse período que o FEDDCA-SP desempenhou papel importante no funcionamento do CONDECA, garantindo a eleição de membros atuantes e tendo uma função de assessoramento e luta contra o modelo FEBEM que violava claramente os direitos dos adolescentes em conflito com a lei, o FEDDCA influenciou inclusive a condução do processo eleitoral da sociedade civil, mobilizando os diversos segmentos, garantindo a dilação do prazo eleitoral para garantir a participação do maior número de candidatos e segmentos, conforme a deliberação CONDECA nº 8, de 25.1.1999, que prorrogou o prazo em atenção a solicitação do Fórum Estadual dos Direitos e Defesa da Criança e do Adolescente em relação ao processo eleitoral; estendendo o prazo para credenciamento previsto de 4. 11.1998, fixando de 9.12. 1998 a 8.2.1999.

Diversas ações foram realizadas pelo Conselho como debates, seminários, levantamentos, pesquisas locais e estudos analíticos contando com apoio de diversas organizações governamentais e não-governamentais como Unicef, Ministério da Justiça, Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e de profissionais da área jurídica e acadêmica.

Na primeira década do Estatuto, observa-se uma preocupação com o olhar para a realidade dos adolescentes em conflito com a lei, conforme se pode observar, o CONANDA e o CONDECA mantiveram-se atuantes desde o início de sua atuação, publicando resoluções referentes à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, para a efetivação da Doutrina da Proteção Integral, discriminando-se aqueles referentes aos adolescentes em conflito com a lei.

Em 1999 no Estado de São Paulo, diante da situação, foi constituído o Grupo de Trabalho para o Reordenamento da FEBEM, que contou com a participação de diversos

²⁰ Retificação do DOE de 02.02.00, publicada no DOE de 24.04.01. Dá nova redação ao art. 1º, inciso IX da Deliberação CONDECA/SP – 18, de 08.11.99, publicada no DOE de 02.02.00.

Inciso IX : onde se lê: Criação de um Conselho em cada unidade, leia-se: Criação de um Conselho Gestor em cada unidade.

Artigo 5º– Onde se lê: Para atendimento aos termos da presente, fica proposto, com a devida ênfase, que o Estado, leia-se: Para atendimento aos termos da presente, fica estabelecido que o Estado.

movimentos sociais como o FEDCA, o Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência ao Menor e à Família do Estado (SITRAEMFA), a Sub-Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Ordem dos Advogados do Brasil-Seção São Paulo (OAB). Dos debates surgiu a iniciativa do Projeto de lei é do deputado estadual Renato Simões, do Partido dos Trabalhadores, (PL 877/1999) que “Extingue a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor; e transfere responsabilidades para a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, sob a fiscalização do CONDECA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de SP.

No dia 18 de novembro desse ano, o governador de São Paulo, Mário Covas, anunciou o plano para a reestruturação da Febem²¹, observa-se que o interesse do governo em resolver a crise da instituição só veio à tona depois da dramática rebelião ocorrida no Complexo Imigrantes na madrugada de 25 de outubro, quando quatro adolescentes morreram de forma brutal. O governador Mário Covas decidiu passar um trator por cima da instituição como símbolo ao fim da crise, que, contudo, estava só começando.

Desde 1995, quando Covas assumiu o governo, a gestão pautou a política para o adolescente autor de ato infracional exclusivamente pela internação em regime carcerário, que caracteriza a FEBEM, ou nos últimos tempos aventando projetos de terceirização das unidades de atendimento, que não chegaram a ser concretizados. A mudança de discurso só acontecia quando a barbárie praticada pela FEBEM tornava-se pública, através de rebeliões, abalando a imagem do governador.

A política para o adolescente em conflito com a lei pautava-se no “novo” plano de Covas extinção da Unidade de Atendimento Inicial, UAI, central única de triagem que fica no Brás, em São Paulo, e sua substituição por 14 Núcleos de Atendimento Regionais; substituição das grandes unidades de cumprimento de pena, como era o Complexo Imigrantes antes da violenta rebelião de outubro, e como continua sendo o Complexo Tatuapé (capacidade para cerca de 1.100 internos), por 30 Unidades de Internação Regionais, cada uma para no máximo 72 jovens, que seriam distribuídos de acordo com seu local de origem, faixa etária e característica do delito cometido. O governo também informou, de forma um tanto vaga, ter intenções de atrair entidades comunitárias não-governamentais para implementar um trabalho de socioeducação dos internos.

O processo não foi implementado no tempo necessário, procedendo-se a transferência dos adolescentes para presídios e o “novo” projeto configurou-se numa reforma do sistema,

²¹ http://www.crsp.org.br/crp/midia/jornal_crp/119/frames/fr_sociedade.aspx, acesso 30 de julho de 2010.

pautado no encarceramento se que fossem promovidas grandes mudanças de paradigma.

O movimento dos Conselhos em meio a essas crises constantes não foi linear, o CONANDA e o CONDECA apresentando alguns lapsos temporais, entre 2000 e 2005, sem resoluções específicas sobre o tema. Contudo, no estado de São Paulo, o CONANDA e o CONDECA em setembro de 2000, realizaram uma Assembléia Descentralizada com a presença dos representantes da FEBEM/SP, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, dos Fóruns Nacional, Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Associação de Conselheiros Tutelares do Estado de São Paulo, cujo objetivo foi avaliar o atendimento oferecido e identificar os mecanismos de superação da realidade institucional e política na aplicação das medidas socioeducativas no Estado. Dessa ação, foi sugerido que se instituisse um grupo de trabalho composto pelo CONANDA, CONDECA, FEBEM, Departamento da Criança e do Adolescente / MJ, CMDCA/SP, Fórum Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Associação dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo, para propor alternativas e estratégias para a aplicação das medidas sócio-educativas.

Foram realizadas visitas às unidades de Franco da Rocha, Parelheiros, Tatuapé e Pinheiros, audiência pública com a Sociedade em geral; audiência com o Secretário de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social, Edson Ortega Marques, representando o Senhor Governador do Estado, Mário Covas apresentam diversas observações.

No ano de 2002, o CONANDA, pautado no princípio da democracia participativa e cumprindo sua função de deliberar sobre as políticas públicas, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/SPDCA), com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD), realizou cinco encontros regionais e um encontro nacional com juízes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo, para debater e avaliar a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas da ABMP bem como a prática pedagógica desenvolvida nas Unidades socioeducativas, com vistas a subsidiar o CONANDA na elaboração de parâmetros e diretrizes para a execução das medidas socioeducativas. Como resultado, dois grupos de trabalho foram formados com tarefas bem específicas, embora complementares, a saber: a elaboração de um projeto de lei de execução de medidas socioeducativas e a elaboração de um documento teórico-operacional para execução dessas medidas (SINASE, 2006).

A situação do Estado continuava crítica exigindo uma maior mobilização por parte da sociedade civil na adoção de medidas diante das violações de direitos praticadas, a ANCED e o Fórum Nacional DCA elaboraram relatório com as contribuições da sociedade civil, fazendo um balanço dos 10 (dez) anos de implantação do ECA no Brasil, encaminhado ao Comitê da ONU. O relatório apontou que os adolescentes ainda estavam sendo tratados como patologia social. Foram realizadas visitas em 2001 pela IV Caravana dos Direitos Humanos, que visitou cinco estados, mas São Paulo foi escolhido como um exemplo em relação à violação de direitos praticadas, na UAI – Unidade de Atendimento Inicial havia 62 vagas e 248 adolescente em internação provisória (ANCED, 2004).

Foram relatadas diversas violações na UAI (considerada a pior unidade) pelos adolescentes como, por exemplo, o sistema disciplinar rigoroso, com os adolescentes em fila indiana, cabeça baixa referindo-se á pessoas como “Senhor”, a unidade era conhecida por se “apanhar quieto”. Foram feitas visitas no complexo do Tatuapé e em Franco da Rocha, na unidade 30, os alojamentos eram celas e houve diversas denúncias de tortura, os adolescentes não realizavam atividades socioeducativas e ficavam deitados no chão, pois os monitores recolhiam cobertores e colchões. Os adolescentes relataram para os membros da Caravana que os “recém-chegados” eram recebidos com uma sessão de espancamento para que tivessem “noção” do regime disciplinar. Nessa unidade houve um espancamento de um adolescente em 03 de maio de 2000, no qual ele perdeu 6 dentes e, em 07 de julho daquele ano, houve uma sessão de espancamento geral, na qual o páteo teve que ser lavado, tamanha a quantidade de sangue.

Em 2003 a representante da ONU, Asma Jahangir, e teve sua visita vetada pela FEBEM, precisando solicitar autorização do governador Cláudio Lembo para visitar as unidades, ficando impressionada com as condições da UAI. Franco da Rocha foi palco de 17 rebeliões nesse ano, com oito mortes de adolescentes, segundo o relatório, as rebeliões representavam um “grito de socorro” dos adolescentes diante das condições de tratamento degradantes e desumanas, em dezembro houve uma ordem judicial de fechamento (ANCED, 2004).

O relatório da ANCED fez recomendações para o estado brasileiro, com vistas a garantir os direitos dos adolescentes em conflito com a lei:

1. Manutenção de idade de imputabilidade penal de 18 anos;
2. Respeito aos princípios da excepcionalidade e brevidade da internação;
3. Incremento dos programas de medidas em meio aberto;

4. Respeito à resolução 46, que impõe o limite de 40 adolescentes por unidade de internação;
5. Criação do Plano Nacional das Medidas Socioeducativas, estabelecendo padrões arquitetônicos, pedagógicos e de administrativos;
6. Garantia de defesa técnica por defensor qualificado;
7. Manutenção dos programas em órgãos do poder executivo, cabendo ao sistema de justiça e conselhos tutelares sua fiscalização.
8. Criação de unidades de internação provisória separadas das unidades de internação;
9. Capacitação continuada;
10. Desativação gradativa dos grandes complexos de internação;
11. Realização de Campanhas divulgando os DCA;
12. Articulação intersetorial das políticas, garantindo um olhar integral;
- 13.** Controle social democrático dos meios de comunicação, em relação ao adolescente em conflito com a lei.

No Estado de São Paulo, de 2002 a 2005, o CONDECA teve uma mudança em sua forma de atuar e um aparente distanciamento de seu papel deliberativo e controlador da política, apesar de todas as questões, antagonismos e divergências históricas entre o MSDCA, a postura democrática conseguiu ser preservada até 2003.

Nesse ano, o governo tirou do processo eleitoral o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, excluindo-o da Comissão Eleitoral do CONDECA. Foi proposta ação civil pública protocolada pelas entidades da sociedade civil que se retiraram da eleição, considerando o processo eleitoral ilegítimo, o Ministério Público, por seu representante, o promotor de justiça, Clilton Guimarães dos Santos, afirmou que o processo eleitoral foi marcado por irregularidades, uma vez que a Comissão Eleitoral do CONDECA retirou as organizações da sociedade civil, a Fundação Abrinq e a OAB, o Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Foi realizada reunião da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo²², apresentando-se documento elaborado pela Fundação Abrinq e subscrito por várias entidades, informando as irregularidades nas eleições de 10 de maio de 2003. O Promotor de Justiça da Infância da Juventude de São Paulo,

²² Ata da décima reunião ordinária da comissão de direitos humanos da primeira sessão legislativa da décima quinta legislatura, <http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=3212&comissao=8508&legislatura=15#inicio>, acesso em 29.07.2010

Motauri Ciocchetti de Souza, requisitou ao CONDECA a lista de inscrições deferidas e indeferidas de todos os eleitores e candidatos que participaram do processo de eleições, e todos os documentos que comprovem as irregularidades para verificar se as eleições seriam anuladas a eleição. Estiveram presentes na reunião e fizeram uso da palavra: o Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH, José Márcio de Souza Candido; da Central Única dos Trabalhadores - CUT, Rafael Pinto; da Aldeia do Futuro, Elida Miranda dos Santos. Estavam também presentes acompanhando os trabalhos, membros e representantes das seguintes entidades: IADES, CDDH Pe. João Bosco - Pastoral da Juventude de Guarulhos/SP, Intituto Casa Sandino, Gabinete do Deputado Ítalo Cardoso, Gabinete do Deputado Simão Pedro, Gabinete do Deputado Federal Luiz Eduardo Greenhalgh, Gabinete da Deputada Federal Luiza Erundina, Aldeia do Futuro, Associação Olha o Menino, Conselho Tutelar Capela do Socorro, Fundação Telefônica, Primeira Igreja Batista de Santo André/SP, Consegue de Rosana/SP, Instituição Beneficente Casa da Passagem de Itapeperica da Serra/SP, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, CEDECA Paulo Freire, Centro de Formação Segurança Urbana, APEOESP de Jundiaí/SP, SIKELEL'Y Negra Arte, Circulo dos Trabalhadores Cristãos de Vila Prudente, Conselho Tutelar de Vila Mariana, CONDEPE, Voto Consciente, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de Guarulhos/SP, Inspetoria Salesiana de São Paulo, Programa Social Gotas de Flor com Amor, SOABEM - Sociedade Amigos do Bem Estar do Menor, COR - Centro Oscar Romero de Direitos Humanos.

O governo exerceu uma ação de utilização do CONDECA para ratificação de ações do executivo, denunciada na ocasião pelo Deputado Renato Simões, segundo o qual “quando o Estado é incapaz de resolver problemas da infância, decide anular a participação social que luta para a solução desses problemas”, afirmando que externaria seus protestos ao presidente da Assembléia, Deputado Sidney Beraldo, pela indicação de dois Deputados do partido ligado ao governo para representar o Legislativo no CONDECA - Deputados Bispo Gê e Edson Aparecido - ambos do PSDB.

A situação no Estado de São Paulo cristalizava-se e houve um processo de afastamento da sociedade civil e do Estado, cujo reflexo deu-se na política de direitos dos adolescentes em conflito com a lei, nas sucessivas rebeliões e crises da instituição.

E durante a década de 90 e no ano 2000 foram articuladas várias manifestações pelo MSDCA denunciando a situação dos adolescentes em meio às maiores e mais violentas rebeliões, criando-se nesse estado a Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco (AMAR), em 1998, é fruto da indignação de mães de internos na

FEBEM (Fundação Estadual do Bem-estar do Menor) com o tratamento dado a seus filhos nesta instituição, que atende crianças e adolescentes na faixa de 12 a 18 anos autores de ato infracional e desempenhou um papel de extrema relevância nas denúncias por melhores condições de atendimento a seus filhos.

Em 2005, houve a manifestação do Tribunal de Contas da União em relação à garantia dos direitos desse segmento que culminou na auditoria que apontou diversas questões sobre a situação do atendimento socioeducativo no país, constituindo-se em 2005, pela Resolução 108 o Grupo de Trabalho para elaborar Proposta do Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINASE), uma demanda que já vinha desde a discussão do Projeto de Lei de Execução de Medidas Socioeducativa e dos apontamentos feitos pelo relatório da sociedade civil em 2004, sendo formulado em 2005 e aprovado em 2006 pela Resolução 119.

Em São Paulo, a FEBEM vivia uma nova crise com denúncias recorrentes de tortura e maus-tratos nos grandes complexos, abrindo-se novamente o diálogo com a sociedade civil em busca de uma proposta que pudesse mudar, definitivamente os rumos da FEBEM. O secretário de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, Alexandre de Moraes, que cumulava o cargo de Presidente da FEBEM recebeu documento com 10 sugestões para a FEBEM. A carta, elaborada por 23 entidades de direitos humanos e de defesa da criança e do adolescente, foi entregue durante reunião com representantes das organizações, indicando projetos de emergência para a atual fase de transição da Febem, além de um reordenamento institucional e a elaboração de um projeto pedagógico. As propostas também foram encaminhadas ao governador Geraldo Alckmin.

Assinaram o documento Assinam o documento: Ilanud (Instituto Latino Americano das nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinquente), Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH (congrega 51 ONGs em São Paulo), Fundação Projeto Travessia, Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – FEDDCA, Conselho Regional de Psicologia – CRP, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, Pastoral do Menor, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – Cedeca Belém, Cedeca Sapopemba, Cedeca Sé, Grupo Tortura Nunca Mais – GTNM, Fundação Abrinq, Fórum Municipal da Criança e do Adolescente de Osasco, Projeto Meninos e Meninas de Rua de SBC e Guarulhos, Condepe – Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana, Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de SP, Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP, Conselho Regional de Serviço Social – Cress, Associação Fique Vivo, Salesianos, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA, Fórum Municipal da Criança e do Adolescente e a Comissão de Medidas Socioeducativas dos Conselhos Tutelares da Capital.

Para que houvesse um aprofundamento das propostas diante da complexidade da situação da Fundação, o secretário Alexandre de Moraes anunciou a realização de um seminário, na Secretaria da Justiça, para discutir a implantação das questões com a participação das organizações.

As sugestões são bem-vindas. A preocupação e a cooperação das entidades são extremamente importantes. Vamos discutir todos os pontos durante os seminários e, com o apoio das ONGs, aprimorar o atendimento da Febem (SECRETARIA DE JUSTIÇA, 2005).

Desse diálogo, o FEDCA articulou um grande encontro, com os diversos atores do Sistema de Garantia do Direitos de Criança e Adolescentes, para debater uma proposta de reordenamento do Sistema de Atendimento das Medidas Socioeducativas para adolescentes privados de liberdade.

Pode-se observar que o MSDCA, através do FEDDCA-SP, apesar da dificuldade que encontrou no diálogo com o Estado, esteve sempre presente e disposto a mobilizar, articular e discutir propostas técnicas para a implementação do paradigma da proteção integral aos adolescentes em conflito com a lei.

Além dos desafios colocados para a sociedade civil que dizem respeito democratização de suas relações, está colocado o de derrubar as barreiras que o Estado coloca na participação popular e de mobilizar a sociedade como um todo, pela defesa dos direitos de crianças e adolescente, que historicamente não foram considerados cidadãos. Isto, de certa forma, contribui na compreensão da aproximação e distância entre sociedade civil e Estado, desde o processo de democratização e pode ilustrar como se operou e se opera esta dinâmica no Estado de São Paulo.

Observando-se a constituição das políticas sociais a partir da experiência deste estado, é pretensão apresentar a reflexão sobre o papel das novas institucionalidades: se constituíram em instrumentos e mecanismos de colaboração governamental, neutralizando as agendas e suprimindo do debate público as demandas sociais ou se constituíram, de fato, em possibilidade de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder e participação na decisão política.

QUADRO 15 - Resoluções CONANDA e CONDECA referentes à temática adolescente em conflito com a lei:

ANO	Resoluções CONANDA ²³	Resoluções CONDECA-SP ²⁴
1993	Resolução n° 06: Aprova Moção ao Congresso Nacional contra a redução do limite etário para imputabilidade penal.	
1994	Resolução n° 31: Aprova recomendação ao Senhor Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal para que requeira a execução da sentença da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal (Processo n° 58.326/92) referente às condições de atendimento dos adolescentes que cumprem medidas sócio-educativas de privação de liberdade no Centro de Atendimento Juvenil Especializado - CAJE.	
1994	Resolução n° 32: Leva ao conhecimento do Sr. Procurador-Geral da República a situação em que se encontram os adolescentes que cumprem medida sócio-educativa de privação de liberdade no Centro de Atendimento Juvenil Especializado - CAJE, de Brasília-DF, em desacordo com o preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente, solicitando-lhe a adoção das providências legais apropriadas no âmbito de suas atribuições.	
1994	Resolução n° 33: Leva ao conhecimento do Sr. Procurador-Geral da República a situação em que se encontram os adolescentes que cumprem medida sócio-educativa de privação de liberdade no Centro de Atendimento Juvenil Especializado - CAJE, de Brasília-DF, em desacordo com o preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente, solicitando-lhe a adoção das providências legais apropriadas no âmbito de suas atribuições.	
1994	Resolução n° 34: Solicita ao Ministério Público Federal que proceda a instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público Estadual de Mato Grosso para a apuração das condições de atendimento naquele estado, dos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional.	
1994	Resolução n° 36: Solicita ao Ministério Público Federal que proceda a instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público do Estado de Pernambuco, para apuração das condições de atendimento dos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional.	

²³ http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/resol/, acesso em 06.06.2010

²⁴ As deliberações do CONDECA-SP disponíveis referem-se aos períodos de 1994 a 2002 e de 2006 a 2009, não foi possível obter as deliberações referentes ao período entre 2003 e 2005.

<http://www.condeca.sp.gov.br/pagina.asp?pag=deliberacoes>, acesso em 06.06.2010.

ANO	Resoluções CONANDA	Resoluções CONDECA-SP
1995		Deliberação CONDECA/SP n° 04 (de 25.08.95, DOE de 26.08.95): Solicita à FEBEM, encaminhamento de informações sobre denúncias em que a criança e o adolescente estejam ameaçados ou violados em seus direitos fundamentais, para após, serem encaminhadas às autoridades competentes para as providências cabíveis.
1997	Resolução n° 43 (de 29 de outubro de 1996 - DOU Seção 1, de 08.01.97): Recompõe o Grupo de Trabalho para analisar a compatibilização das ações dos Ministérios, com objetivo de identificar os serviços, os programas e os projetos relacionados, especialmente, aos três eixos temáticos do CONANDA: Trabalho Infanto-Juvenil; Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e Adolescente Autor de Infração e Aplicação dos Medidas Sócio-Educativas.	
1997	Resolução n° 45 (de 29 de outubro de 1996 - DOU Seção 1, de 08.01.97): Regulamenta a execução do Atendimento Acautelatório para adolescentes em conflito com a lei, a que se refere os artigos 99, 108, 174 e 175 da Lei n° 8.069/90.	
1997	Resolução n° 46 (de 29 de outubro de 1996 - DOU Seção 1, de 08.01.97): Regulamenta a execução da Medida Sócio-Educativa de Internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n° 8.069/90.	
1997	Resolução n° 47 (de 06 de dezembro de 1996 - DOU Seção 1, de 08.01.97): Regulamenta a execução da Medida Sócio Educativa de Semiliberdade, a que se refere o Art. 120, do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n° 8.069/90.	
1997	Resolução n° 50 (de 28 de novembro de 1996 - DOU Seção 1, de 08.01.97): de 28 de novembro de 1996 (DOU Seção 1, de 08.01.97) Apoia a implantação e implementação do SIPIA - Sistema de Informações para a Infância e Adolescência, em todos os municípios brasileiros sob a coordenação da Ministério da Justiça.	
1998		Deliberação CONDECA/SP n° 02 (de 18.05.98, DOE de 19.05.98): Delibera que o cumprimento da medida de semiliberdade pelo adolescente deverá ser descentralizado de modo a possibilitar o efetivo cumprimento da medida na localidade do domicílio de seus pais ou responsável, proporcionando a convivência familiar e comunitária determinada pelo ECA.

ANO	Resoluções CONANDA	Resoluções CONDECA-SP
1998		Deliberação CONDECA/SP n° 03 (de 18.05.98, DOE de 19.05.98): Delibera que a descentralização do atendimento ao adolescente autor de ato infracional ou a quem impute a prática de ato infracional, em cumprimento de Internação provisória ou de medida sócio-educativa de internação se fará por entre as quinze Regiões Administrativas do Estado.
1999		Deliberação CONDECA/SP n° 15 (de 28.06.99, DOE de 07.07.99): Fica proibida a internação de novos adolescentes na Unidade de atendimento provisório do Complexo Imigrantes até que seja autorizada pelos Órgãos Deliberativos e Controladores das Políticas de Atendimento à Criança e Adolescente (CMDCA e Condeca-SP)
1999		Deliberação CONDECA/SP n° 17 (de 28.10.99, DOE de 19.11.99): Dispõe sobre o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei no cumprimento das medidas sócio-educativas no Estado de São Paulo.
2000		Deliberação CONDECA/SP n° 18 (de 08.11.99, DOE de 02.02.00): Dispõe sobre o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei no cumprimento das medidas sócio-educativas no Estado de São Paulo. Considerando a necessidade de cumprimento das resoluções do Conanda, do Condeca/SP e as diretrizes da nova ordem institucional.
2001		Retificação do DOE de 02.02.00, DOE de 24.04.01: Dá nova redação ao art. 1º, inciso IX da Deliberação CONDECA/SP – 18, de 08.11.99, publicada no DOE de 02.02.00. Inciso IX : onde se lê: Criação de um Conselho em cada unidade, leia-se: Criação de um Conselho Gestor em cada unidade.

ANO	Resoluções CONANDA	Resoluções CONDECA-SP
2002	Resolução n° 82: Dispõe sobre a designação da Comissão de Políticas Públicas para acompanhar a elaboração de Relatório do governo brasileiro sobre a situação da criança e do adolescente a ser apresentado à ONU e a implementação dos compromissos assumidos na Cúpula pela Infância.	Deliberação CONDECA/SP n°. 05, de 01.04.02: Cria Comissão Especial para os fins que especifica. Fica criada Comissão Especial incumbida de desenvolver estudos, pesquisas e elaborar proposições relativas às diretrizes gerais para as medidas sócio-educativas no Estado de São Paulo.
2005	Resolução n° 107: Dispõe sobre a constituição de Grupo de Trabalho para avaliar as condições das Unidades de internação da Febem/São Complexo Tatuapé. ser encaminhado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.	
2005	Resolução n° 108: de 17 de novembro de 2005 - Dispõe sobre a Criação de Grupo de Trabalho para elaborar Proposta orçamentária de financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo – Sinase e dá outras providências.	
2006	Resolução n° 113: Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.	
2006	Resolução n° 115: Estabelece que a aplicação dos recursos do orçamento do ano de 2006 da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) dos Programas Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (grifo nosso) e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, deve ser realizada de acordo com o plano de aplicação anexo, aprovado na 139ª Assembléia Ordinária, realizada nos dias 16 e 17 de maio de 2006.	
2006	Resolução n° 119: Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências.	
2009		DELIBERAÇÃO CONDECA/SP n.º 17/2009: Dispõe sobre a composição das comissões de trabalhos do CONDECA/SP e outras disposições. (...) VIII – Comissão de Medidas Sócio-Educativas: Adílson Fernandes de Souza, André Luiz Rodrigues de Rossi Mattos, Alexandre Thomé de Souza, Andréa dos Santos Oliveira, Lucinda Cantoni Lopes, Sandra Regina de Souza.

Fonte: CONANDA e CONDECA. Elaborado por CARDOSO, 2010.

PARTE III

ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

1. A relação Estado e Sociedade Civil em São Paulo

No estado de São Paulo, recorte espacial da pesquisa, os movimentos sociais apresentam uma trajetória diferenciada dos demais entes da federação no trato da especificidade adolescente em conflito com a lei. Há uma dinâmica de diálogo e afastamento cujo impacto pode ser observado na política de direitos para o adolescente em conflito com a lei.

No auge da democratização do Estado brasileiro, o Governo Montoro (1983-1986) já assinalava com uma possibilidade de abertura à construção coletiva da democracia ao instituir o “Programa do Menor”, conselho consultivo formado por diferentes setores da sociedade brasileira no debate das prioridades políticas para a criança e o adolescente. Os governos que o sucederam tiveram recuos sobre o avanço de tal proposta e o exemplo mais claro disso pode ser percebido na trajetória da Fundação do Bem-Estar do Menor (FEBEM/SP) que a despeito das mudanças declaradas pelo Poder Executivo, a Fundação continuava com seu modelo autoritário, centralizador, assistencialista e repressor.

Há que se perceber aí, também, a dificuldade de identificar, em relação à experiência concreta de governo, as estratégias mais adequadas. Estas só serão devidamente localizadas se for possível definir de que forma o Estado está sendo encarado pelos movimentos. Percebemos que, em muitos casos, predomina a visão do Estado opositor, enquanto outros têm buscado relacionar-se com setores do Executivo numa perspectiva do Estado como interlocutor, ao menos em algumas ‘frentes’ concretas (HERINGER, 1992, p. 55).

A FEBEM/SP, desde a promulgação do ECA tenta proceder ao reordenamento jurídico-institucional na execução da política socioeducativa. A sua gestão é ainda refratária às manifestações do sistema de garantia de direitos, do qual ela faz parte, para não dizer dos reclamos de parte da sociedade civil e mesmo dos familiares dos adolescentes que lá se encontram em cumprimento de decisão judicial¹.

¹ Sobre esta questão vale à pena procurar nos arquivos da imprensa, dos movimentos sociais, de determinados órgãos públicos, incluindo o sistema de justiça, tratando dessa dificuldade. Um exemplo contundente foi a necessidade das famílias de se constituir em entidade da sociedade civil (Associação das Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco/AMAR) visando uma participação social qualificada, ou seja, autônoma e

Mas observando-se a constituição das políticas sociais a partir da experiência deste estado, o estudo apresenta uma reflexão sobre o papel desempenhado pela sociedade civil nas novas institucionalidades: se constituíram em instrumentos e mecanismos de colaboração governamental, neutralizando as agendas e suprimindo do debate público as demandas sociais ou se constituíram, de fato, em possibilidade de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder e participação na decisão política. E como se deu a relação com o Estado nesse processo, cuja a atitude de obstaculização da participação democrática, pode representar uma concepção clara de que não há a intenção de se romper com o paradigma menorista, apenas se fazer reformas que adaptem o sistema estadual reduzindo conflitos e rebeliões.

O desafio reside na necessidade de se desmontar os aparelhos de Segurança do Menor e a ruptura da cultura dominante da sociedade na qual o “menor” deve ficar isolado da sociedade. Esta idéia permanece no estado de São Paulo, onde a população “encarcerada” constituiu-se e ainda se constitui num contingente representativo, em especial pela forma com que a política socioeducativa, violando os direitos desses adolescentes, como já abordado anteriormente, em relação aos números pode-se estabelecer a idéia de que são poucas internações em relação ao universo de jovens, mas em relação à forma como foram tratados e os motivos que ensejam a aplicação das medidas mais gravosas, destacam o Estado por violar direitos humanos desse adolescente.

Além dos desafios colocados para a sociedade civil que dizem respeito democratização de suas relações, está colocado o de derrubar as barreiras que o Estado coloca na participação popular e de mobilizar a sociedade como um todo, pela defesa dos direitos de crianças e adolescente, que historicamente não foram considerados cidadãos. Isto, de certa forma, contribui na compreensão da aproximação e distância entre sociedade civil e Estado desde o processo de democratização e pode ilustrar como se operou e se opera esta dinâmica no Estado de São Paulo.

No que diz respeito ao recorte de estudo - adolescente em conflito com a lei – os institucionalizados sofreram historicamente com o processo de privação e alijamento de padrões de dignidade tendo sido objeto de controle estatal pela política tradicionalmente de apartação social.

O tema ganha espaço na agenda política desde a década de 70, pois a Fundação do Bem-Estar do Menor de São Paulo (FEBEM) representou a forte herança autoritária através

das práticas de violência institucional para manutenção da ordem social; esse conflito revela o objetivo dos movimentos sociais ligados à temática, em romperem com o poder autoritário e centralizador.

Na década de 80, o tema ganha fôlego, pois democratizar o Estado seria romper com o regime autoritário em todas as suas frentes, que no caso da FEBEM, simbolizava a Doutrina de Segurança Nacional.

A realidade dos adolescentes em conflito com a lei alarmava os defensores dos direitos humanos da criança e do adolescente; o Brasil era, nas décadas de 80 e 90, o país com pior distribuição de renda e com uma taxa de homicídios altíssima, 24-24 por 100.000 habitantes. E nessas taxas, os grupos sociais que apresentaram os maiores índices foram os jovens, entre 15 e 24 anos, na cidade de São Paulo, 102,58 homicídios por 100.000 habitantes. A população de adolescente encarcerada no estado de São Paulo, em 2002, era de 15.000 adolescentes nas unidades de internação. Esse segmento foi o mais atingido pelo contexto de desigualdade, submetido aos múltiplos impactos, desde a violência intra-familiar à privação de seus direitos fundamentais (PINHEIRO, 1998).

Houve momentos diversos no diálogo democrático no Estado de São Paulo; no governo Montoro (1983 e 1987) com o objetivo de romper com as práticas de tortura, refletindo o embate democrático que ocorria na sociedade e em vários setores e movimentos sociais em defesa de direitos humanos, que buscavam instituir as mudanças paradigmáticas substanciais, grupos de trabalhadores da FEBEM, das entidades de atendimento, institutos de pesquisa, iniciaram um diálogo para mudar as práticas da Fundação².

No governo Quéricia, em 1987, criou-se uma secretaria específica para desenvolvimento da política da infância e juventude, a Secretaria de Estado do Menor (Decreto nº26.906, de 15/03/1007), contudo, foi um processo induzido de forma não planejada, segundo Lima, 1998. Este fato pode ser um indicador para o “desenrolar” do atendimento à criança e ao adolescente no estado. Contudo, outros autores tratam esse período de forma diferente como, por exemplo, Ferrarezi (1995)³ ao discutir a criação da Secretaria do Menor de São Paulo na formulação e implantação da política em seus limites e avanços em relação à Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) e os motivos que impediram a extensão da política de garantia de direitos à FEBEM. No resgate desse processo de formulação da política social dirigida à infância e à adolescência de competência dessa

² Sobre a história do período vide SADER, Emir; BIERRENBACH, Maria Inês e FIGUEIREDO, Cyntia Petrocínio. **Fogo no pavilhão: uma proposta de liberdade para o menor**, São Paulo: Brasiliense, 1987.

³ Ferrarezi, Elisabete Roseli. **Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor de São Paulo e a introdução de um novo paradigma** (Dissertação de Mestrado), São Paulo : FGV, 1995.

Secretaria, foi possível, ao olhar da autora, a introdução do novo paradigma de direitos na esfera do Estado.

No que diz respeito ao processo de descentralização, a Secretaria manteve o poder centralizado no nível estadual, e não demonstrou ter a disponibilidade de descentralizar as ações pelo fato de pretender desenvolver o papel de “prestador-modelo” e buscar dividendos políticos, por outro lado, a estrutura não dispunha de recursos que permitissem organizar um processo de municipalização da gestão. Neste período, os equipamentos estavam vinculados empresas públicas e a transferências de recursos exigiram um grau de articulação e vontade política (LIMA, 1998)

A Secretaria desenvolvia a política em paralelo com a Secretaria Estadual de Promoção Social, que também operava programas de atenção a crianças e adolescentes carentes e/ou abandonados e com a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) que, nesta época, era responsável ao atendimento ao “menor em situação irregular” (LIMA, 1998, p. 206). Apenas em 1990 a FEBEM foi transferida para a Secretaria do Menor, pelo Decreto n° 31.768.

Permanecia a ambivalência do foco da política de controle com uma nova estrutura de atenção à infância e juventude e à assistência social, à medida que propunha novas abordagens metodológicas. Contudo, não trouxe mudanças paradigmáticas substanciais, pois não promoveu a descentralização e não trabalhou na perspectiva da formulação de políticas sociais universais, nem tampouco fortaleceu os espaços de participação democrática.

Na década de 90, apesar do modelo repressor ganhar a cena do debate pelos movimentos sociais, sindicatos, e mesmo por alguns segmentos mais progressistas na FEBEM, a tortura, maus-tratos, espancamentos não foram rompidos, apesar dos dispositivos legais, em especial o ECA.

Embora o CONDECA já tivesse sido implantado em 1.992, também enfrentando resistência do governo, a sociedade civil mobilizada e garantiu seu funcionamento. O Conselho não conseguiu romper os paradigmas da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei na FEBEM-SP; houve avanços, mas a agenda política do Estado mostrou-se refratária aos movimentos sociais e às diversas iniciativas ao reordenamento da Fundação.

Já na gestão Fleury em 1993 foi criada a Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social, pelo Decreto n°36.454; contudo as ações permaneceram fragmentadas e centralizadas. Segundo o relatório de gestão da Secretaria da Criança Família e Bem-Estar Social, “a atuação das duas áreas (proteção especial e proteção social) encontrava-se fragmentada, sem visão do todo; não havia integração entre as várias unidades, nem com os demais órgãos

governamentais; não havia uma atuação sistêmica, abrangente, co-participativa” (Doc. SÃO PAULO, 1994, p.3 *apud* LIMA, 1998, p. 206). O processo de descentralização político-administrativa e municipalização, com a conseqüente democratização das relações, foi pauta em 1993, entretanto o que se pode perceber é que ela se limitou a abertura de internatos na Capital, Interior e Grande São Paulo.

Por outro lado, enquanto se esboçavam ações para a implementação dos novos paradigmas e modelos de gestão, para a opinião pública se reforçava a idéia de que os “menores delinquentes” não deveriam ficar sob a égide do ECA e, sim, na contenção penal, pois a nova perspectiva de direitos e de participação popular nos rumos das políticas públicas incomodou as elites que sempre exigiram a apartação das populações que perturbavam a ordem e a paz social.

Para Dallari (1998), os acontecimentos ligados a aprovação dos novos paradigmas dos direitos humanos causou perplexidade às elites tradicionais e considera que contrariam a disciplina tradicional. Isto é retratado pela mídia que as representa, mas há um lado positivo, na medida em que representam uma caminhada para a superação de uma discriminação social e econômica, trazendo o tema à agenda pública.

Atendendo aos anseios de expressiva parte da sociedade, em meio aos processos de reordenamento institucional, a primeira Emenda Constitucional com o objetivo de reduzir a idade de imputabilidade penal foi proposta em 1993, apenas três anos após a promulgação do ECA e foram constituídos movimentos e comitês para evitar a sua aprovação (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2002).

Esse quadro revelava a herança autoritária que permeava as relações sociais e influenciava as decisões políticas que, por questões eleitorais avançavam e recuavam no processo de abertura das práticas democráticas e nas práticas governamentais, exigindo que a sociedade civil se articulasse e empreendesse esforços para deter os retrocessos na garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, pela redução da idade de responsabilização penal e privação de direitos fundamentais pela ausência de políticas públicas.

Além do Conselho, teve papel determinante para a afirmação dos direitos da criança e do adolescente a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança e do Adolescente, que desde 1.988 cuja ação culminou na inclusão dos artigos 227 e 228 da Constituição Federal, contribuindo na elaboração e aprovação do ECA trazendo outras contribuições essenciais, como a garantia de rubricas no orçamento e o posicionamento de público do então Presidente

da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Aécio Neves, do estado de Minas Gerais contra a redução da idade penal (SALES, 2008)

Em 1999, a FEBEM em parceria como Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP-IEE, com a colaboração de diversas instâncias governamentais, não governamentais, especialistas da área, elaborou um caderno para todo o Estado de São Paulo, visando contribuir com o debate da municipalização das medidas sócio educativas em meio aberto e, segundo o Presidente da FEBEM à época, serviria como “ponto de partida para todos os cidadãos que pretendam participar ativamente na construção de uma realidade na qual a execução destas mesmas medidas passe a ser uma tarefa assumida pelo conjunto da sociedade” (PEREIRA e MESTRINER. 1999, p.5)⁴.

Isto deveria significar o início de um diálogo entre os diversos atores que atuavam no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, na construção de novas metodologias e mobilização da comunidade na proteção destes adolescentes. No entanto, diante das crises subsequentes ao período há uma posição do Poder Público refratária à descentralização e a democratização da instituição, com um diálogo truncado com a sociedade civil e com os Conselhos de Direitos, marcando uma atitude reativa da FEBEM diante das denúncias e manifestações das instâncias democráticas.

Entre 1997 e 1999 foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito com a Finalidade de Apurar Possíveis Irregularidades na Administração da FEBEM (CPI da FEBEM), na Assembléia Legislativa, levantando-se todos os pontos problemáticos da Fundação, ouvindo-se diversos representantes da Fundação, da sociedade civil, encaminhando-se o relatório ao Governo do Estado.

Em 1999, foi constituído o *Grupo de Trabalho para o Reordenamento da FEBEM*, que contou com a participação de diversos movimentos sociais, o Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência ao Menor e à Família do Estado (SITRAEMFA), a Sub-Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Ordem dos Advogados do Brasil-Seção São Paulo (OAB), Fórum Estadual de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes e diversas organizações sociais, elaborando um projeto que foi entregue à Secretária Adjunta da Secretaria da Criança o governo não aceitou nem implantou as medidas propostas pelo Grupo⁵.

⁴PEREIRA, Irandi; MESTRINER, Maria Luíza. **Liberdade Assistida e prestação de Serviço à Comunidade:** medidas de inclusão social voltadas a adolescentes autores de ato infracional. São Paulo: IEE-PUC/SP e FEBEM/SP, 1999.

⁵www.geocities.com/fecharfebem<http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=2234&comissao=99987&legislatura=13> **Grupo de Trabalho Pelo Fechamento da Febem**, 31/01/2000, acesso em 10/07/2009

Dos debates e da atitude do governo em recusar as contribuições da sociedade civil e do legislativo para que o quadro da FEBEM fosse revertido, surgiu a iniciativa do Projeto de lei é do deputado estadual Renato Simões, do Partido dos Trabalhadores, (PL 877/1999) que “Extingue a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor; e transfere responsabilidades para a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, sob a fiscalização do CONDECA; e determina o prazo de 90 dias para que seja feito o reordenamento institucional”.⁶

No plano nacional, o CONANDA já acompanhava desde a sua implantação, em 1.991, o “problema” das FEBEM e se empenhou na luta pelo reordenamento da instituição nos Estados, em especial em São Paulo. O CONANDA aprovou a Resolução nº 46/1996, a qual definiu que nenhuma unidade de internação poderia ultrapassar ao número de quarenta (40) adolescentes e já estabelecia critérios e diretrizes para o atendimento socioeducativo.

Contudo, nenhuma dessas ações pareceu sanar as crises constantes da FEBEM que estabelece uma relação com sociedade civil conflituosa e contraditória no sentido de mudar o paradigma de formulação da política de direitos, foram elaborados modelos de reordenamento que não foram aplicados pelo governo, como por exemplo, a construção dos parâmetros para descentralização.

Em 2000, quando da realização de Assembléia Ordinária do CONANDA em São Paulo, foi aprovada a *Carta de São Paulo* que já apresentava graves distorções na FEBEM, assim como apontava para um processo de reestruturação do modelo socioeducativo para que as medidas sócio-educativas em São Paulo finalmente fossem executadas conforme o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O governador, em resposta a situação em que a Fundação se encontrava e aos movimentos sociais, publica a portaria nº 17, de 29 de Junho de 2000, que exige da sociedade civil, os Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedecas), Pastoral do Menor e dos Conselhos de Direitos, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA), solicitem autorização para ingressar nas Unidades ao Presidente da Fundação, com 5 dias de antecedência. Essa portaria demonstra a posição do governo em obstaculizar a participação democrática por interferir nas ações do governo do estado sugerindo uma possível conivência e arbitrariedade sem precedentes, ignorando os preceitos constitucionais, o ECA e a democracia, perpetuando a tortura e maus-tratos aos adolescentes em conflito com a lei.

⁶ <http://fecharfebem.zip.net/> acesso 23/01/2010

O Governador Mário Covas, após a rebelião ocorrida no Complexo Imigrantes da FEBEM, reconheceu que seu Governo estava em dívida com relação aos adolescentes em conflito com a lei, definindo que, a partir daquele momento, trataria o assunto com a prioridade devida. Afirmou que resolveria o problema em 135 dias. Novamente, numa atitude centralizadora e nada democrática, as políticas governamentais limitaram-se a tratar a questão da FEBEM como um problema de segurança pública, ao invés de coibir as violações dos direitos humanos dos internos, como denunciou a Anistia Internacional em seu relatório "*Desperdício de Vidas*"(AI/Julho/00)⁷.

Segundo a avaliação da Anistia Internacional, o Estado de São Paulo reduziu a idade penal na prática, contrariando a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e os tratados internacionais que o Brasil ratificou, sob a chancela do Projeto "Novo Olhar", iniciado em 1999.

O projeto "*Novo Olhar*" da FEBEM limitou-se a transferir os adolescentes para os presídios de Santo André e Pinheiros, para o Centro de Observações Criminológicas do Carandiru e para os presídios de Franco da Rocha e Parelheiros, nas unidades prisionais, além da falta de salubridade e higiene, conforme demonstram laudos da equipe técnica do Poder Judiciário e da Secretária de Saúde, os internos são submetidos à tortura e maus-tratos.

O projeto de reestruturação da Febem, implementado pelo Governo de São Paulo, tem se limitado à utilização de um modelo repressivo e violento, que inclui a utilização de tortura e maus-tratos como forma de controle e contenção, justificado pelas autoridades que insistentemente abordam a suposta periculosidade e agressividade dos adolescentes e o clamor popular por segurança. Segundo a Anistia Internacional, a ênfase sobre a segurança pública "mascara uma tolerância generalizada da tortura e dos maus-tratos de adolescentes infratores" (ANISTIA INTERNACIONAL, Julho, 2000).

A sociedade civil recorreu aos instrumentos judiciais para impedir os abusos e violações pelo governo de São Paulo, contudo, as ações propostas pelos ministérios públicos e as decisões de primeira instância que obrigavam o Estado a cumprir os dispositivos legais em relação ao adolescente em conflito com a lei, foram cassadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, ratificando e legitimando as práticas repressivo-coercitivas da FEBEM. A situação da FEBEM foi legitimada pelo aparelho estatal, incluindo o Sistema de Justiça como apontou o relatório apresentado pela Anistia Internacional em relação à situação do estado de São Paulo⁸.

⁷ http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/c_a/febem.htm, acesso em 05.05.2010.

⁸ http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/c_a/febem.htm, acesso em 05.05.2010

Grande parte dessas denúncias foram comprovadas materialmente por laudos de exames de corpo delito requisitados pela Promotoria do Departamento de Execuções da Infância e Juventude e por testemunhos dos adolescentes. O Ministério Público também detém um arquivo macabro de fotos e fitas de vídeo com imagens de internos que foram torturados nas dependências da Fundação. O expressivo número de procedimentos instaurados pela Promotoria do Departamento de Execuções da Infância e Juventude da Capital, comprova o aumento das agressões e da tortura na Febem.

Conforme o levantamento feito em julho passado pelo MNDH, só no primeiro semestre do presente ano a promotoria tinha instaurado 72 procedimentos investigatórios que apuravam agressões e tortura contra internos da Febem. Existiam 52 denúncias (geralmente feitas por familiares, entidades e advogados) que estavam sendo analisadas e possivelmente poderiam se transformar em procedimentos investigatórios. A maioria dos procedimentos e denúncias se referia ao Circuito Grave do Complexo do Tatuapé, com 53 casos. Outras Unidades que se destacavam em ocorrências: Cadeião de Pinheiros, com 20 casos; Presídio de Franco da Rocha, inaugurado em abril/00, com 10 casos; Cadeião de Santo André, desativado em junho, com 9 casos. A Tropa de Choque da Polícia Militar também foi citada em 4 denúncias, por agressões contra os internos da Febem em suas ações dentro das Unidades, como nas revistas. Em comparação, durante todo o ano anterior (1999), a Promotoria da Infância e Juventude instaurou 75 procedimentos que apuravam supostas agressões e torturas nas quais os internos figuravam como vítimas.

Atualmente encontram-se em curso na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude da Capital 87 procedimentos investigatórios referentes à apuração de agressões praticadas por funcionários contra jovens custodiados nas várias Unidades da Febem. Entre novembro e junho deste ano, foi requisitada a instauração de mais de cinquenta inquéritos policiais para apuração de agressões supostamente praticadas por funcionários da Febem, nos distritos policiais próximos às Unidades da Fundação (DHNET, 2000)⁹

A Anistia Internacional apontou no relatório sobre a Febem (Fundação do Bem Estar do Menor) de São Paulo que o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) foi cúmplice do governo do Estado pelos maus-tratos que os internos sofrem dentro da fundação. O relatório afirma ainda que a prática da violência nas unidades da Febem é constante e que o TJ, ao cassar liminares impetradas por promotores que pedem melhoria das condições para os internos, não deixa clara as normas que segue para tomar decisões a favor do governo. A resposta do Tribunal às imputações foi no âmbito jurisdicional e desqualificando as denúncias e as ações atribuindo caráter ideológico e partidário.

A propósito de manifestação da Anistia Internacional, publicada pela imprensa do país, a Presidência do Tribunal de Justiça torna pública sua posição sobre a matéria. É inaceitável que entidade internacional,

⁹ http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/c_a/febem.htm, acesso em 05.05.2010

sabidamente marcada por inclinação ideológica, possa interferir em matéria de soberania nacional, imiscuindo-se em tema relativo à prestação jurisdicional, neste Estado, que diz respeito às peculiaridades de cada processo, e cujas decisões são passíveis de apreciação recursal pela via do competente órgão judicial. É inconcebível essa crítica suspeita e infundada, em relação ao Judiciário, confundindo-se ação governamental própria com atuação independente da Justiça, que não analisa e não avalia qualquer programa administrativo, seja em que área for, mas se limita à decisão judicial relativa ao caso concreto, sempre, em nossa sistemática processual, sujeita ao duplo grau de jurisdição. Em certos casos, as liminares concedidas pelos Juízes de primeira instância passam pela apreciação direta da Presidência do Tribunal, por força de previsão legal, mediante provocação do órgão público interessado. Em outros, pelo crivo do recurso de agravo de instrumento, sendo a matéria submetida a julgamento pelo órgão colegiado, e, no caso relativo ao Juízo da Infância e da Juventude, à Câmara Especial do Tribunal de Justiça. Por sua vez, as liminares concedidas pela Presidência do Tribunal estão sujeitas ao recurso de Agravo Regimental, cuja matéria está afeta à competência do E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça, que é composto pelos 25 desembargadores mais antigos do Tribunal.

A discussão que se admite é nos autos do processo respectivo. Fora disso, não se concebe a instauração de qualquer controvérsia sobre o acerto, a juridicidade ou a injustiça de eventual decisão. Admite-se a crítica construtiva, no plano elevado das idéias, sob o prisma jurídico ou dos conceitos abstratos, mas, jamais, a censura e os ataques gratuitos e injustificados de entidade que se arvora (mas não em relação a todos os países o que, no mínimo -, é curioso), em censura de Poder de julgar constituído, em nosso Estado, sob pena de se aceitar passivamente a interferência em parcela da soberania nacional, representada pelo Poder Judiciário, o que não se concebe. **O que se lamenta é a conduta de alguns elementos de setores inconformados, que, ao invés de buscar soluções no âmbito interno, na ânsia de figurar sob os holofotes da mídia, levam para o exterior um retrato deformado da realidade, em lamentáveis episódios isolados, relativamente ao tratamento dispensado a menores infratores (alguns, já na maioridade penal), para alcançar notoriedade, e sensibilizar organismos internacionais, em triste desserviço à Nação** (grifos nossos). A contribuição dessa natureza, com fornecimento a terceiros de ilustração fotográfica de menores em rebelião, configura afronta ao art. 247 do Estatuto da Criança e do Adolescente, diante da exigência da observância do princípio do sigilo legal, especialmente, em relação à imagem do menor, o que bem revela a leviandade de comportamento, nesse particular. Daí a repulsa às imputações feitas em caráter genérico à atuação do Poder Judiciário paulista, que é independente, e tem um passado de luta intransigente pela supremacia do Direito e da Justiça, que deve ser respeitado (FOLHA ON LINE, 13.07.2000, acesso 05.05.2010).

A tendência apresentada pelo governo de São Paulo foi de bloquear os canais de participação e de denúncia, num processo de franca desmobilização e desqualificação da sociedade civil. Ao mesmo tempo em que recusava as contribuições e limitava as ações de controle pelas instâncias democráticas (CONDECA, ALESP, Fórum), gerava conflitos dentro do aparelho estatal, numa patente demonstração de força e desrespeito à democracia.

Mesmo com as diversas iniciativas da sociedade civil, documentos e propostas de reordenamento da FEBEM, o diálogo no Estado foi precário e pouco resolutivo, mantendo-se as práticas de tortura, maus-tratos e violação dos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei e os canais de comunicação foram fechados.

No começo de 2005, foi um dos maiores episódios de tortura da FEBEM da Vila Maria¹⁰, e foi em flagrante, após denúncia dos familiares o presidente foi pessoalmente à unidade e viu os adolescentes machucados e os objetos utilizados para a tortura, 16 funcionários foram presos em flagrante e 7 fugiram, foram indiciados e representados pelo crime de tortura e formação de quadrilha, esse episódio abriu um canal de diálogo entre governo e sociedade em busca de uma solução para essa situação e a cultura da tortura impregnada na Fundação.

Foi realizado um grande seminário, organizado pelo Forum Estadual DCA, realizado em abril de 2005, do qual participaram diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos, como uma tentativa de construir uma proposta de reordenamento da FEBEM, a partir de um diálogo que vinha sendo estabelecido com o governo do Estado, através do então Secretário de Justiça e Presidente da FEBEM, Alexandre de Moraes, que manifestava disponibilidade em contar com a sociedade civil para a questão FEBEM.

O “Seminário de Trabalho sobre o Reordenamento do Sistema de Atendimento das Medidas Socioeducativas para Adolescentes Privados de Liberdade”, buscou sistematizar as propostas da sociedade civil, considerando o acúmulo adquirido nas conferências DCAs, os resultados foram organizados em três itens: Projeto Político-Pedagógico; Marco Legal e Projeto Administrativo-financeiro. O projeto partiu do atendimento em meio fechado, mas propôs um reordenamento inclusive na mudança de nome de FEBEM para Fundação de Atendimento às Medidas Socioeducativas Privativas de Liberdade – FASESP, com foco na municipalização das medidas em meio aberto e estabelecendo instância de participação democrática. O documento foi entregue ao Secretário de Justiça e ao Governador.

Contudo, após diversas crises e projetos infrutíferos no ano de 2005, o Estado de São Paulo vive nova crise no sistema socioeducativo, culminando na quarta transferência de diversos adolescentes para o sistema prisional, parte para a Penitenciária Feminina do Tatuapé e parte para o interior do Estado, Taubaté e Tupi Paulista, utilizando as penitenciárias entre abril e outubro de 2005 (FOLHA ON LINE, 07.04.2006). As transferências foram autorizadas pelo Poder Judiciário e colocava-se um fim no diálogo com a sociedade civil na busca de

¹⁰ <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/10704>, acesso em 06.06.2010

soluções, que, novamente foram impostas pelo governo do Estado para sufocar as rebeliões.

Nesse período foram feitas várias denúncias sobre a situação dos adolescentes atendidos pela Fundação, contudo, a grande maioria delas ficou represada no sistema de justiça não havendo espaço para o diálogo entre governo e sociedade.

No mesmo ano, organizações em defesa de direitos humanos e mães de internos denunciaram o estado de São Paulo junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo não esclarecimento da morte de um adolescente, ocorrida em 9 de novembro de 2003, durante uma tentativa de fuga em massa do complexo da Vila Maria da então Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de São Paulo (atual Fundação CASA). A OEA acolheu denúncia contra o Brasil, em decisão tomada em 23 de julho de 2007 (O ESTADO DE SÃO PAULO¹¹, 27/09/07).

Diversas organizações e movimentos manifestaram-se neste período e retomaram as ações para o reordenamento institucional que propunham até o fechamento da FEBEM; contudo, o poder executivo manteve-se refratário aos apelos da sociedade civil.

Nos anos de 2005 e 2006, em meio ao agravamento da situação de diversas FEBEM e a dificuldade de se implementar o ECA, após 14 anos de vigência, a SEDH, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), em conjunto com o CONANDA e com o apoio do UNICEF, sistematizaram e organizaram a proposta do SINASE, envolvendo diversas áreas de governo, representantes de entidades e especialistas na área, além de uma série de debates protagonizados por operadores do Sistema de Garantia de Direitos. O objetivo principal é reordenar as políticas de atendimento através de parâmetros técnicos e administrativos de gestão e reforçar o *locus* de participação, os conselhos gestores, que vem se integrar ao Sistema de Garantia de Direitos, ao Sistema Único da Saúde e da Assistência Social, devendo produzir, de forma, harmoniosa a democratização na gestão da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei (SINASE, 2006).

Os princípios da política socioeducativa trazidos pelo SINASE somam-se àqueles integrantes e orientadores do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Tal sistema reforça a gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, reiterando o mandamento constitucional que é a participação da sociedade na formulação da política e no controle das ações em todos os níveis (artigo 204, II). A partir daí, o *locus* institucionalizado pelo ECA para participação da sociedade civil são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, e deve manter um

¹¹<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,oea-aceita-denuncia-contra-o-brasil-devido-a-morte-na-febem,58246,0.htm>, acesso em 23/02/2010

contato permanente com os Conselhos dos Direitos e Tutelares, com a comunidade e com a sociedade civil organizada (SINASE, 2006)

O SINASE traz, em seu texto, ainda como elemento da gestão a formação espaços participativos, através dos Colegiados Gestores Estadual, Distrital e Municipal, que deve ser composto, de acordo com as respectivas esferas, pelo dirigente do Sistema Socioeducativo, pela equipe gerencial/diretiva, pelos diretores do atendimento inicial dos programas que executam a internação provisória e das medidas socioeducativas, isto precisa ser integrado /às ações dos Conselhos sob pena de haver um sobre posição e esvaziamento, por outro lado, ainda tem um caráter corporativo.

Na perspectiva da gestão participativa o objetivo superior a ser alcançado é a comunidade socioeducativa. Esta é composta pelos profissionais e adolescentes das Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo, operando com transversalidade, todas as operações de deliberação, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e redirecionamento das ações, que devem ser compartilhadas, rotativas, solidárias, tendo como principal destinatário o coletivo em questão, contemplando as peculiaridades e singularidades dos participantes (SINASE, 2006). Pois bem, este aparato não resolve os “nós” da participação democrática desejada, e se não foram devidamente articulado, podem fragmentar os processos decisórios em instâncias deliberativas distintas, o que se não fortalece a democracia participativa, mas ao contrário.

Caberá à pesquisa em questão com a participação dos entrevistados aprofundar os parâmetros trazidos pelo SINASE no que se refere à ampliação e reconhecimento da participação popular.

Ainda, em 14 de março de 2005, o CONANDA, em meio à crise da FEBEM São Paulo, lança nota oficial apontando a extinção do modelo FEBEM, buscando romper com o ciclo de rebeliões, tortura e maus-tratos que a FEBEM de São Paulo vinha praticando, buscando executar seu papel de controle e fiscalização, visto que o CONDECA pouco realizou neste sentido.

Para o Conanda é impostergável que o Estado de São Paulo, em suas três instâncias de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), promova a superação do modelo Febem, buscando implantar uma política socioeducativa a partir do paradigma dos direitos humanos, que afirme o adolescente autor de ato infracional como sujeito de direitos, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. Para tanto, é imprescindível que essa política privilegie a formação de competências e valorização dos profissionais do sistema; o estrito cumprimento da Lei; a elaboração de um modelo pedagógico que promova a cidadania do adolescente; a adequação

arquitetônica dos estabelecimentos; a garantia do devido processo legal e da ampla defesa, bem como a transparência e abertura para o controle social do sistema, além de investimentos públicos necessários para a satisfação desses objetivos. Por isso, apresentamo-nos como parceiro de todas as organizações do Estado de São Paulo que se pautem pela promoção, garantia e defesa dos Direitos Humanos das crianças e adolescentes, na busca da implementação deste modelo socioeducativo, garantindo a esses adolescentes, um novo projeto de vida e de sociedade. (Doc. GRUPO PELO FECHAMENTO DA FEBEM¹²)

No estado de São Paulo, o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo foi publicado pela Presidência da Fundação CASA (em outubro de 2005), elaborado por uma comissão institucional, representada por vários setores da fundação, envolvidos, de modo direto, na execução das medidas sócio-educativa. As referências foram os estudos internos já realizados e a experiência acumulada; as recomendações do CONANDA, em especial, as constantes no SINASE, excluindo a sociedade civil do debate. No final de 2005, a FEBEM edita o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo (PEAS) e em 2006 muda de nome para Fundação CASA (Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente), Lei Estadual 12.649/06, aprovada pela Assembléia Legislativa de São Paulo em dezembro de 2006, teve por objetivo adequar à instituição ao que prevê o ECA e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e tenta ordená-la aos parâmetros da doutrina da proteção integral.

Nesse ano, o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto ganham destaque e apoio do SINASE e de financiamento pela SEDH, o que agiliza o processo que vem sendo debatido no Estado de São Paulo desde 1999 a tendência apresentada pela Fundação CASA é a de transferir para a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social em atendimento a Política Nacional de Assistência Social, mas o que merece destaque desse processo de municipalização é que a sociedade civil participou na execução dos programas e parcerias sem apresentar influência na formulação, o mesmo ocorreu com os municípios apontado uma “prefeiturização” das ações. Até 2005, destacavam-se projetos e programas piloto como em São Carlos e na Capital, num grande conflito entre autonomia, independência e controle pelo Estado.

Em meio ao Plano Estadual e a mudança de nome, em atenção aos parâmetros do SINASE, num movimento parecido com o movimento marés (vai e vem) edita e pública a Portaria n° 90/2005 restringindo a participação da sociedade civil nos destinos da atenção

¹² <http://reocities.com/fecharfebem/conanda14032005.htm>, acesso em 16/11/2009

pública aos adolescentes em cumprimento de decisão judicial. Essa portaria chama atenção do presente estudo por delimitar a forma como os conselhos deverão fazer o papel de controle, distinguindo-os dos órgãos do Sistema de Justiça. O parágrafo único do art. 1º. determina que os membros dos Conselhos deverão credenciar-se junto ao gabinete da presidência no início de cada mandato. No que diz respeito aos Conselhos Municipais, o procedimento é vinculado a sua competência territorial.

Outro ponto que merece destaque é o que dispõe o artigo 3º, que vincula a entrada da sociedade civil “somente terá acesso às unidades da FEBEM em que, mediante prévio contrato ou convênio, realizem atividades sócio-educativas e nos horários estipulados no Termo contratual, observando-se o credenciamento individual junto ao Diretor da Unidade¹³” (FUNDAÇÃO CASA, 2010).

Note-se que a herança centralizadora permanece no Estado, a mesma Portaria estabelece no art. 4º. que o acesso dos Conselhos Municipais e da sociedade civil estará sujeito a avaliação da conveniência e oportunidade pelo Diretor da Unidade.

Como vemos, o estado de São Paulo é o exemplo mais grave do descumprimento dos direitos de crianças e adolescente seja pela dimensão, seja pela densidade populacional, mas o quadro nacional não se mostrou favorável, mesmo com toda a ação dos movimentos sociais, Fórum Nacional e pelo CONANDA.

O envolvimento do CONDECA deu-se apenas na aprovação; não houve um debate descentralizado, considerando os modelos de reordenamento que foram entregues a FEBEM em outros momentos.

Em 2006, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA realizou, em Washington (EUA), uma audiência sobre a Febem de São Paulo¹⁴, cujo objeto foi a Febem iniciado com a denúncia feita em 2000 - pela Comissão Teotônio Vilela (CTV) e pelo Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (Cejil) - sobre diversas violações de direitos humanos em diversas unidades, dentre elas, as dos complexos do Tatuapé, de Raposo Tavares, do Brás e de Franco da Rocha. As entidades petionárias fizeram o histórico dos problemas da FEBEM, além dos problemas recentes que geraram a concessão de medidas provisionais pela Corte Interamericana, diante das graves violações no complexo do Tatuapé. Mas o Estado de São Paulo, através da Fundação CASA propôs um acordo que consistia em quatro indenizações e a possibilidade de gestão compartilhada com as ONGs na administração de

¹³ <http://www.casa.sp.gov.br/files/pdf/portarias/PN090-05.pdf>, acesso, em 09.06.2010

¹⁴ http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1174&Itemid=2, acesso em 09.06.2010

uma das unidades de internação. As proponentes consideraram as propostas insuficientes diante da grave situação da FEBEM, por isso não houve acordo. Segundo Berenice Gianella, presidente da FEBEM, as ONGs não apresentam propostas para possíveis mudanças, embora as tenha convidado a administrar e dirigir uma unidade da FEBEM. Até o mês de julho, a Comissão deve decidir se encaminha ou não o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA, que fica sediada na Costa Rica. Em abril deste ano, o governo decidiu desativar o Tatuapé definitivamente, atendendo as recomendações internacionais.

Após o SINASE, a Fundação vem tentando desenvolver ações no sentido de adequar a instituição aos novos parâmetros, contudo, as referências normativas mais consolidadas estão mais no papel do que na prática institucional. Ao publicar a Portaria Normativa nº 136/2007¹⁵ que institui, no âmbito da Fundação, o Regimento Interno das Unidades de Atendimento de Internação e de Semiliberdade, a Fundação prevê a composição dos Conselhos Gestores¹⁶, previstos no SINASE com o objetivo de deliberar as ações em relação ao atendimento dos adolescentes. Entretanto, ainda presenciamos no estado certa confusão entre os modos de gestão e participação, que acabam por se confundir e gerar mais uma ação de cooperação e co-execução da política do que de deliberação e formulação.

Embora a Fundação venha buscando adequar os modelos e metodologias de gestão ao SINASE há alguns paradoxos no diálogo democrático, uma vez que se criam os conselhos gestores; contudo, a sociedade civil permaneceu impedida de entrar na Fundação até 2008.

Em sede recursal, de uma ação civil pública ajuizada por um coletivo de organizações: Conectas, AMAR, Centro de Defesa do Belém, Centro de Defesa de Interlagos, Centro de Defesa de Sapopemba, Centro de Direitos Humanos, Centro de Defesa de Santo Amaro, Conselho de Defesa da Pessoa, Fundação Travessia e Instituto Pro Bono¹⁷, cujo objeto passava pela obrigação da Fundação em criar e implementar uma política de transparência, com previsão da possibilidade de fiscalização das unidades de internação pelas organizações de defesa de direitos humanos.

¹⁵ <http://www.casa.sp.gov.br/files/pdf/portarias/PN136-07.pdf>, acesso em 16/11/2009

¹⁶Regimento Interno – Fundação Casa

Artigo 13 – O Conselho Gestor visa garantir a gestão participativa dos servidores e a participação comunitária no processo de decisão, planejamento e operacionalização de ações que otimizem o atendimento ao adolescente inserido nas unidades de atendimento da Fundação, em conjunto com os servidores, a família e o próprio adolescente, atuando como facilitador na integração das relações interpessoais, interna e externamente, nos termos da norma em vigor.

Parágrafo único – As unidades de internação e semiliberdade constituirão, obrigatoriamente, o Conselho Gestor. <http://www.casa.sp.gov.br/files/pdf/portarias/PN136-07.pdf>, acesso em 16/11/2009

¹⁷ <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/7255f493-ba32-4bff-95f8-016de03521d5/Default.aspx>, acesso em 06/01/2010.

Esta questão constitui-se no objeto da presente pesquisa na medida em que os marcos normativos estabelecem-se e avançam na direção de regulação das novas institucionalidades; entretanto, ainda não apresentam o impacto desejado na formulação das políticas ou mesmo controle em seu processo de execução, principalmente, no controle das ações públicas pela sociedade civil.

O grande desafio que ainda se coloca é o fortalecimento dos espaços públicos para que os Conselhos funcionem de forma autônoma e deliberativa e não fiquem a reboque dos executivos estaduais e municipais, atuando de forma colaborativa, para que suas práticas não contribuam para a continuidade da violação do Estado Democrático de Direito.

Essa participação, pauta da agenda política do Estado, deve incorrer na ruptura dos processos de enfraquecimento da esfera pública que, atualmente, tem a tomada de decisão difusa, camuflando uma centralização pelo esvaziamento dos espaços democráticos, seja pelos modelos co-gestão (ou gestão compartilhada) pautados na cooperação e subordinação, seja pela desmobilização do movimento social pelo Estado que vem imputando fatos ao movimento social como foi no caso da AMAR, a qual teve sua presidente processada por crimes contra a FEBEM e a deliberada ação da mídia em desqualificar o trabalho do CEDECA Interlagos em relação ao caso do “Champinha”.

Assim, na perspectiva da participação popular vemos que pouco se avançou, pois o modelo de co-gestão compartilhada ainda está na esfera administrativa do conveniamento com entidades para a execução dos programas socioeducativos; os Conselhos Comunitários ainda são tímidos e a participação da comunidade socioeducativa (família, adolescentes, funcionários, comunidade) não é autônoma e nem tampouco deliberativa, aliás, não chega a ser conhecida pela comunidade. A participação fica restrita aos Planos Individuais de Atendimento como requisito vinculado ao êxito do atendimento.

As experiências e modelos que se tem ficam no âmbito de projetos piloto, em geral, na perspectiva do financiamento de programas apenas fortalecem a ação estatal, mas não a política pública, a predominância dos projetos socioeducativos restringem-se ao protagonismo “intra-muros”, mesmo nos programas de atendimento em meio aberto, os adolescentes participam da construção de seus projetos de atendimento, não se trabalhando na perspectiva do fortalecimento dos espaços coletivos e de participação política, esta consistiria num elemento poderoso de ruptura do ciclo de violência à medida que os indivíduos percebem-se capazes de transformar sua realidade.

Neste sentido, até hoje, a participação democrática na formulação das políticas para os adolescentes em conflito coma lei tem um movimento de vai e vêm retomando o papel da

denúncia de violações aos direitos e tendo que se valer dos instrumentos judiciais para garantir a participação democrática trazida pelo ECA e combater as violações de direito praticada pelo governo de São Paulo, mesmo após 20 anos do ECA.

Em 2009, como se pode ver nos relatórios produtos das ações de Mobilização Nacional pelo Direito de Defesa, coordenadas pela Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei (RENADE)¹⁸, ocorridas em outubro daquele ano, quando da retomada das visitas de monitoramento da sociedade civil nas unidades de privação de liberdade de jovens e adolescentes no Estado de São Paulo, após decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que derrubou Portaria Normativa nº 90/05 da então FEBEM, conforme Nota Pública, 21/01/2010¹⁹.

Após percorrer a trajetória dos direitos das crianças e adolescente, dever-se-ia debater um projeto político de atenção aos adolescentes em conflito com a lei, mas ao contrário, em face da apartação da sociedade civil no controle, fiscalização e formulação, vive-se um recuo no lugar do avanço encontrando-se práticas de tortura que integram a história do estado de São Paulo desde a década de 70, nos complexos do Sistema Socioeducativo.

Um apontamento desse processo é que a participação democrática, pelo debate, antagonismos e conflitos inerentes a arena pública em face da diversidade de representações deve garantir a transparência das ações públicas o que é um termômetro de sua eficácia e pode evitar episódios de graves violações à medida que desencadeia denúncias, sindicâncias e mesmo ações judiciais, controlando a ação do agente público.

Contudo, a performance da política em relação à sociedade civil permanece confusa, o que se colocou ao longo desses anos é que não bastou ter conquistado os assentos nos Conselhos e espaços onde a participação é reconhecida pelo ordenamento jurídico, é preciso manter viva a estratégia da constante mobilização e articulação política e social, atingindo diversos *lôcus* que vão desde o universo acadêmico às unidades de internação, para que se conquiste a legitimidade das falas dos diversos autores e para que façam parte do processo de formulação das políticas.

Os Conselhos devem assumir seu papel de protagonistas na construção da agenda

¹⁸ A Rede Nacional de Defesa do Adolescente em Conflito com a Lei (Renade) é uma articulação nacional, organizada pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud/Brasil), que reúne instituições e profissionais envolvidos na defesa de adolescentes acusados de ato infracional.

¹⁹ http://www.conectas.org/noticia.php?not_id=391&idioma=pt, acesso em 22/01/2010

política dos direitos da criança e do adolescente para evitar o esvaziamento da política, seja pela falta de preparo dos conselheiros, seja pela ação corporativa de determinados segmentos. Contudo, o diálogo necessário exige bases de articulação que possam fortalecer a ação dos conselheiros, assessorá-los tecnicamente e mobilizar os esforços no sentido de ampliar as bases de diálogo.

Há um longo caminho no fortalecimento da participação popular na formulação da política, posto para além operacionalização de um sistema de gestão, mas perpassando pela re-significação dessa participação como pressuposto da consolidação da democracia, recuperando o sentido do Estatuto da Criança e do Adolescente como um instrumento de transformação social que rompe com o passado secular deste país (SANTOS, 1992).

É neste sentido que a pesquisa abordou o tema da democracia participativa a partir da reflexão sobre o papel da sociedade civil e de sua relação com o Estado, para além do aspecto de desconcentração do poder do Estado, mas na real participação nos espaços de decisão política, ou seja, na formulação e controle das políticas públicas de acordo com o preceito constitucional em vigor, apontado as ações exitosas nesse processo que recuou quando do afastamento da sociedade civil do Conselho Estadual, mais especificamente em 2003 quando retira o FEDCA da comissão eleitoral, passando o CONDECA a ter uma ação mais burocrática e menos controladora e formuladora.

Apesar da sua inscrição no ordenamento jurídico brasileiro, a democracia participativa parece não ter produzido o impacto idealizado e desejado na construção, deliberação e formulação das políticas públicas para o adolescente em conflito com a lei, pelos diversos aspectos que cercaram a sociedade civil e o desempenho de sua atuação pública e coletiva.

Isto não significa que não houve avanços, mas ao contrário, apesar de todas as dificuldades de interlocução e instituição dos espaços democráticos no estado de São Paulo, a sociedade civil, mesmo que sem o apoio do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi possível se posicionar e impedir recuos ainda maiores no campo da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, denunciando as violações, cobrando estado e se mobilizando contra o movimento em favor da redução da idade penal.

A pesquisa, então, contribuirá através de uma leitura crítica da história para que se busquem caminhos para o futuro, em especial na ação dos Conselhos e não mobilização da sociedade em prol dos direitos de crianças e adolescentes, após 20 anos de ECA o tema está na agenda política e está presente na realidade social, assim, cabe agora ampliar as interlocuções, envolver as comunidades e, principalmente os adolescentes neste processo de consolidação democrática.

Neste sentido, ressalta-se a importância do Fórum Estadual DCA que se constituiu num espaço onde novos protagonistas ganharam a cena pública e política, podendo atribuir à cidadania o exercício político desse diversos atores, diferente do Fórum Nacional DCA, o Fórum Estadual é composto por ativistas e militantes e não apenas por entidades. Essa composição permite que a cidadania se infiltre no tecido social e construa legitimidade nos debates e uma construção coletiva.

Na mesma linha, são organizados Fóruns Estaduais. Um exemplo de iniciativa Estadual é a promovida pelo Fórum DCA de São Paulo, que reúne organizações da sociedade civil que atuam pela garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes num dos Estados que resiste à implementação das medidas socioeducativas previstas no ECA, mantendo o modelo FEBEM, reunido em dezembro de 2006, lançou uma Campanha pela desinternação e pela não-internação de adolescentes em conflito com a lei. No manifesto diz: “Enquanto perdura o quadro de irracionalidade determinado pela realidade kafkiana, pela onda neoliberal e pela ideologia menorista no Estado de São Paulo, autoridades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário são os infratores, os subversivos, os inadimplentes com os direitos do adolescente; por não adequar, não construir, por não aplicar as devidas políticas de garantia, a serem desenvolvidas com respectivos regimes de contenção, de semi-liberdade, de liberdade assistida, de prestação de serviços à comunidade, e de advertência, no contexto da interdisciplinaridade, à luz do ECA²⁰”.

No último capítulo, tomaremos o FEDCA como foco da análise e face de sua atuação na “radicalização” da democracia no Estado, podendo estabelecer um contraponto e um *locus* de resistência perante as atrocidades cometidas pelo governo em relação aos adolescentes em conflito com a lei, mas que, contudo, sofreu impactos do processo de mudança da relação Estado e sociedade civil, convivendo com as ONGs, o terceiro setor, a terceirização dos serviços pelo Estado e as investidas contra esse movimento no sentido de desmobilizar seu potencial transformador.

2. O Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FEDDCA-SP) e os direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei

²⁰ O Contra Informe da Sociedade Civil Brasileira sobre o Cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Estado Brasileiro é fruto de um amplo processo de mobilização e de elaboração realizado de fevereiro de 2005 a junho de 2007, do qual participaram centenas de organizações e lideranças sociais de todo o Brasil com a coordenação de quatro redes nacionais. http://dhepsi.nucleoad.net/moodle/file.php/1/MECANISMOS_INTERNACIONAIS_DE_PROTECAO_DOS_DIREITOS_HUMANOS/Relatorios_de_Convencoes_e_Tratados_de_Direitos_Humanos/Contra_informe_da_sociedade_civil_brasileira_sobre_o_cumprimento_do_pacto_internacional_dos_direitos_economicos_sociais_e_culturais_pelo_estado_brasileiro.pdf- acesso em 23/01/2010

O Fórum Nacional DCA foi criado em 1988 a partir do encontro de vários segmentos organizados de defesa da criança e do adolescente (março), constituindo-se no principal articulador da ampla mobilização social pela inclusão da emenda pelos direitos da criança e do adolescente na Constituição Federal.

O Fórum DCA realiza ações de mobilização política junto ao Congresso Nacional e à sociedade, resultando na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, revogando o Código de Menores (Lei Federal 8.069 de 13 de julho). O Fórum DCA assumiu a tarefa de articular a elaboração de um anteprojeto de regulamentação dos artigos 227 e 228 da Constituição, junto ao grupo de redação, realizando a mobilização nacional, o assessoramento e a mediação para formulação de uma legislação, construindo um consenso em torno dos direitos de crianças e dos adolescentes na ruptura do paradigma menorista.

O Fórum Nacional DCA desencadeou mobilizações estaduais em torno dos direitos de crianças e adolescentes, estimulando a formação de Fóruns Estaduais e Municipais, em relação à sua composição, deu-se por entidades ligadas aos direitos de crianças e adolescentes, que comporiam um espaço público não institucional de debate, diálogo, e construção coletiva, visando subsidiar a ação dos Conselhos e de implementação dos direitos.

O paradigma que norteia a construção da rede de relações sócias no Fórum Nacional DCA é diferente do paradigma que fundamentava as ações coletivas da maioria dos movimentos sociais populares da década de 80. Em primeiro lugar trata-se de um fórum, de uma reunião pública, um lugar onde se debatem os negócios públicos. Em segundo lugar, porque se trata de uma articulação, uma união circunstancial, momentânea, em função de objetivos predeterminados, que não diluem a natureza anterior das partes. E em terceiro lugar, porque o recorte para sua composição se fez a partir de uma figura que ganhou personalidade jurídica nos anos 80: as ONGs, entidade mistas, privadas, porém com características públicas, não estatais, sem fins lucrativos, mas voltadas para a defesa de causas públicas, de ordem comunitária (GOHN, 1997, p.125).

Os Fóruns representam um espaço essencial para que a oxigenação dos movimentos sociais e dos Conselhos de Direitos por se constituírem num espaço plural e diverso, no qual as demandas são apresentadas e debates sob diversas perspectivas, inclusive de interesses privados de determinados grupos, mas essa diversidade representa, por outro lado, um sistema interno de freios e contrapesos articulando um projeto coletivo.

Ao reconhecer os espaços dos Fóruns, busca-se assegurar o teor do artigo 204 da Carta Magna que se refere a participação popular por meios de organizações representativas, isto

significa que, para se ter uma democracia participativa faz-se necessário ampliar as bases de participação social, buscando a horizontalização das decisões e práticas dentro da sociedade civil e no Estado e assim, estabelecer um movimento de “radicalização” da democracia através da representação popular.

Como já abordado anteriormente, ao destacar o papel do Fórum DCA permite verificar como se deu a relação da sociedade civil em relação ao Estado, numa perspectiva de afirmação dos direitos humanos, o direito à participação popular e os direitos dos adolescentes em conflito com a lei.

Nesse sentido, o FEDDCA-SP teve uma atuação determinante na implementação do ECA e na busca da mudança de paradigma a partir da mobilização e do assessoramento técnico aos debates, em especial no CONDECA e junto à Fundação CASA que, contudo, mostrou-se refratária às contribuições da sociedade civil.

O FEDCCA-SP representou e representa, para o Estado de São Paulo, uma possibilidade de ruptura da tradição oligárquica e autoritária, a partir da construção de um espaço que reuniu pessoas se vínculos organizacionais, ativistas, trabalhadores e diversos segmentos para expor as demandas em relação à infância e juventude, buscando a abertura do diálogo junto o governo, em especial, em relação aos adolescentes em conflito com a lei, que representou o que há de mais retrógrado e resistente ao novo paradigma de direitos trazido pelo ECA.

Uma política “ativa” de reformas, dirigidas efetivamente para a superação do capitalismo, requer mudança radical no aparelho do Estado: isto significa certamente uma alteração da direção política, com controle efetivo da máquina de Estado pelas forças renovadoras, mas significa também uma desburocratização do modo de fazer política, com a conseqüente transferência da execução das reformas para os sujeitos coletivos interessados em sua realização (...) Em outras palavras: só uma democracia de massas, onde o protagonismo político passa cada vez mais para a sociedade civil e seus atores, é possível fazer que uma política conseqüente de reformas estrutura conduza gradualmente à superação do capitalismo (COUTINHO, 2000, p.47)

O Fórum Estadual DCA é um espaço de articulação coletiva de entidades, movimentos e pessoas/sujeitos, comprometidas com a causa da criança e dos adolescentes, cujo objetivo é promover o debate, o acompanhamento e o monitoramento das ações em defesa dos direitos e o cumprimento do ECA no Estado de São Paulo.

Havia uma articulação em torno dos direitos de crianças e adolescentes por entidades que atuavam junto ao segmento que, em 1990, decidiu organizar o Fórum para atuar de no

acompanhamento das ações, na mobilização da sociedade, na contribuição de propostas para aprofundamento de políticas e programas públicos de atenção à criança e ao adolescente e na elaboração do Projeto de Lei de criação do Conselho Estadual DCA (FEDDCA-SP, 1992).

O documento que estabelecia os Princípios Norteadores do FEDDCA-SP adota os tratados e convenções, a Constituição Federal e o ECA, como norteadores das atividades, destacando-se que o é princípio o “respeito à identidade, à autonomia e à dinâmica própria de cada entidade-membro (FEDDCA-SP, 1992, p.6). Esse princípio aponta para construção de um projeto de democracia pautado na participação autônoma dos sujeitos, coletiva e politizada, pois como já tratado, a despolitização do espaço público pode convergir para um projeto político alheio às demandas sociais.

Nesse sentido, o FEDCA adotou como estratégia de ação a capacitação por seminários técnicos, contando com a participação do Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência ao Menor e à Família, contribuindo com a mobilização dos profissionais da área, com vista a promover o aprofundamento teórico e técnico necessários para a implementação do ECA, através da formação de educadores, elaboração de subsídios técnicos e na mobilização popular em defesa de uma pedagogia de direitos, segundo Aparecido (1992), os “projetos desenvolvidos, os seminários e os encontros que o sindicato vem realizando desde 1990, têm sido imprescindíveis na articulação do movimento sindical para a defesa dos direitos da crianças e do adolescentes” (FEDDCA-SP, 1992, p.8).

Os desafios colocados para a mudança do paradigma menorista na perspectiva de se consolidar o Estado Democrático de Direito, residem na superação das desigualdades sociais, por políticas “garantistas” de direitos, o Fórum assume o papel de denunciar o caráter excludente das ações, as políticas compensatórias, assistencialistas, que apenas reforçam as condições em que vivem sem promover mudanças radicais que promovam cidadania de fato. As propostas apresentadas pretendem reverter a característica perversa das políticas, a partir dos seguintes pontos: um novo reordenamento político e institucional tal qual proposta pela carta constitucional brasileira; a democratização das políticas públicas, a ousadia e a competência na formulação e gestão das políticas (FEDCA/SP, 1992, p.12).

O novo projeto de sociedade desejado tem como fundamento a descentralização político administrativa e a municipalização das ações, buscando aproximar os serviços da população, cuja diversidade justifica propostas regionalizadas, contudo, como observa Carvalho (1992) “nem tudo que é próximo é necessariamente mais democrático. A proximidade, às vezes, serve para esconder contradições”, ou seja, a proposta de descentralização do poder exige a abertura de canais de diálogo efetivos, sob pena de haver

uma reprodução do “mando estatal” e fortalecer o pacto federativo, pois o modelo PNBEM apresentou iniciativas locais que não deixaram de ser centralizadoras, por não respeitarem a autonomia e competências dos Estados e Municípios, esse desafio de integrar as três esferas de poder, parece ser uma questão a ser enfrentada no fortalecimento da democracia.

No que diz respeito à “revolução” buscada pelo MSDCA na perspectiva de democratização do Estado e da política de direitos para a infância e adolescência, convém ressaltar que seria necessário o reconhecimento do cidadão como sujeito ativo nesse processo definidor da política, não basta o governo estabelecer estratégias participativas, há que se democratizar e criar novos espaços de interlocução qualificada entre os diversos sujeitos sociais. O debate e a capacitação de temas e dos direitos a serem efetivados parecem nortear a ação da sociedade civil nos espaços públicos.

No documento elaborado no 2º. Encontro Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Fórum Estadual DCA, fica consagrada a proposta de ação na perspectiva dos direitos de crianças e adolescentes.

É prioridade da humanidade. Criança é esperança; nossas crianças são nossas esperanças. São a nossa utopia possível de alterar o projeto de sociedade de hoje pobremente centrado na mais valia da mercadoria e não na mais valia do Homem.

Este Fórum aqui reunido é a corporificação desta utopia. É a luta instalada pela defesa dos direitos da criança e do adolescente no Estado de São Paulo. Este Fórum que é maior do que os que aqui o representam instalou uma luta e é pra valer. É um movimento de força que não pretende ceder um milímetro sequer na concretização desta utopia.

(...) Não é criança e adolescentes da Secretaria do Menor, da Secretaria da Saúde, da Secretaria da Educação, mas é a criança e adolescentes de um governo que se quer democrático e responsável.

(...) Este Fórum, enfim, não quer assistir a um espetáculo, mas participar efetivamente, compromissada e democraticamente na reversão da situação atual (FEDDCA-SP, 1992, p.14).

Mas para que essa mudança fosse viabilizada era necessário implantar o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado apenas em 1992²¹. O Fórum Estadual DCA tinha a tarefa de consolidar essa instância garantindo a paridade e a participação da sociedade civil, para que se implantasse o ECA a partir das diretrizes, propostas no art.88 para a formulação das políticas com a criação do Conselho deliberativo.

²¹ O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) foi criado no dia 21 de outubro de 1992, pela Lei Estadual nº 8.074 e regulamentado apenas em 1994, pelos Decretos Estaduais nº 39.059 e 39.104.

A lei de criação do CONDECA estabeleceu que caberia aos movimentos sociais da infância e adolescência escolher seus representantes em Assembléia:

Art. 3º. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão deliberativo e controlador das ações da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, será composto por 20 (vinte) membros, sendo 10 (dez) representantes do poder Público e 10 (dez) representantes da sociedade civil, e respectivos suplentes (...)

§ 2º. Os representantes da sociedade civil serão eleitos em assembléia geral especialmente convocada por edital publicado no órgão oficial e em outro jornal de grande circulação, dentre pessoas indicadas pelas entidades não governamentais de atendimento a que se refere o Capítulo II, do Título I do Livro II da lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990, e pelos movimentos comprometidos com a causa da infância e da juventude (Lei No. 8.074/92)

Em 1993, a sociedade civil realizou a assembléia de escolha dos membros da sociedade civil com a participação de 300 (quinhentas) pessoas²², conquistando o direito de participar do CONDECA apesar do ordenamento jurídico reconhecer o direito de participação.

No que diz respeito ao adolescente em conflito com a lei, observa-se que o FEDCA sempre atuou de forma crítica e propositiva, no sentido de mobilizar esforços para a construção de uma nova forma de atender esses adolescentes, visto que a FEBEM é palco de crises constantes. Nesse sentido, o FEDCA, e diversas organizações sociais elaboraram documento na tentativa de estabelecer um Pacto de Entendimento e Ação Conjunta entre os atores do sistema de garantia de direitos, incluindo o CBIA para a implantação de programa para a aplicação do ECA, segundo o documento, a urgência dessa ação fundamentou-se no compromisso firmado pelo governo estadual na assinatura do Pacto Pela Infância, o dever do poder público em atuar como agente articulador de um processo de construção de uma política articulada e integrada, integração de ações intersetoriais, revisão da política da Secretaria do Menor que abrangeu parte do Estado convivendo com o velho modelo, utilizado em períodos de crise sem que tenha uma nova política de Estado, construir um política em parceria com a sociedade civil, que acumula experiência na área (FEDCA, 1992). O documento foi entregue ao governador do Estado, assinado por um grupo de entidades.

²² Apenas em 1994, com a Resolução 2/94 é que foi regulamentado, oficialmente o processo de escolha dos membros para composição dos conselheiros, representantes da sociedade civil.

Contudo, como observamos nos episódios que sucederam a FEBEM/SP, não houve aceitação do governo a esta proposta.

Na década de 90 o Fórum realizou inúmeras atividades de debate, reflexão e mobilização em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, no mesmo ano, ocorreu o Seminário Estadual de Políticas Públicas: Direitos da Criança e do Adolescente, com o intuito de apresentar um novo referencial e ao mesmo tempo promover a formação dos Conselheiros de Direitos, buscou estabelecer uma articulação entre os centros de estudos e pesquisas e os sujeitos sociais sobre as questões relacionadas à infância e juventude. Reconhecendo que para a mudança proposta pelo ECA, os Conselhos devem dispor de conhecimento e informações, o perfil dos destinatários, mecanismos que permitam a implantação das políticas, além de exigir a ousadia na formulação, articulação, acompanhamento e controle, sem perder de vista a mobilização social ampliando as bases de participação a partir da inserção de novos sujeitos nos espaços democráticos, reafirmou-se o papel do Fórum na assessoria aos conselheiros da sociedade civil, na garantia de uma constante mobilização social (FEDCA. 1992).

Em 1993 foi realizado o 3º. Encontro Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente com o objetivo de contribuir para a formação/reflexão dos conselheiros, participantes dos fóruns de defesa, membros dos centros de estudos e pesquisa, trabalhadores da área da infância e adolescência e para promover a articulação dos Fóruns DCA regionais e municipais para fortalecer os Conselhos.

A trajetória do FEDCA na luta pelos direitos de crianças e adolescentes, em especial dos adolescentes em conflito com a lei, diante da dificuldade no diálogo com o governo e das constantes crises da FEBEM, que marcaram o período. Diversas tentativas foram empreendidas pelo governo para modificar a forma de gestão da FEBEM. Em 19/01/1993, o Decreto 36.454 altera a denominação da Secretaria do Menor para Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social, transferindo-lhe da Secretaria da Promoção Social, unidades administrativas. Em 12/05/1993, o Decreto 8.312 extingue a Secretaria da Promoção Social, transferindo suas atribuições para a Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social. Em 08/04/1992 o Decreto No. 34.785 institui o Plano de Descentralização ao Atendimento Sócio-Educativo ao Adolescente Autor de Infração Penal em regime de internação. O Projeto de Lei no. 393 de 1998: cria a Agência de Desenvolvimento Social de São Paulo - Fundo de Investimento. O Projeto de Lei Complementar n. 25 de 1998 modifica a denominação da Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social para Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e cria novos cargos e funções.

O Decreto No. 34785/92, praticamente terminou com a Unidade do Tatuapé e a transformou em uma unidade da CDHU para construção de casas, mas a Justiça continuava mandando jovens para lá e a família que doou o terreno para atendimento a menores entrou com um processo na Justiça e obteve a sentença de que aquilo ficaria realmente a favor dos jovens e das crianças da FEBEM. Mas de 92 a 95, aquela Unidade que tinha sofrido incêndio e uma imensa rebelião, ficou absolutamente sucateada. A ênfase da metodologia de trabalho era a contenção, houve muita repressão e tortura. Os adolescentes eram centralizados nos complexos institucionais do Tatuapé e da Imigrantes, não havia descentralização.

Eram crianças em grandes complexos, tratadas como massa, sob a lógica da tortura e da repressão. O governo eliminou as contratações por tempo determinado, realizou concursos para diferentes funções, de monitor a técnicos, unificou a escala de trabalho e incrementou um treinamento de recursos humanos, buscando parcerias nas Universidades, Ministério da Justiça, Tribunal de Justiça. Num destes treinamentos passaram 1.600 pessoas e no outro, 1.400 ou 1.800 pessoas. Houve uma melhora na contratação de serviços, alteração no contrato de alimentação, no contrato de vigilância e estão em fase de contratação de terceirização da frota, mas não houve alterações substanciais na forma de atendimento (ALESP, 1999)²³.

Entre 1997 e 1999 foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito com a Finalidade de Apurar Possíveis Irregularidades na Administração da FEBEM (CPI da FEBEM), na Assembléia Legislativa.

Em meio a esse processo o CONDECA, junto com o Fórum Estadual DCA, criou um Grupo de Trabalho - Grupo da FEBEM - para estudar propostas para o equacionamento da FEBEM, coordenado por D. Luciano Mendes, que se reuniu com a própria FEBEM-Imigrantes, com o Presidente do Tribunal de Justiça, com o Ministério Público e com o Governador em 1997.

A proposta de trabalho foi entregue à Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social da época, contudo, o governo optou, ainda em 1997 pela contratação da FUNDAP, uma Fundação Estadual que tem a finalidade básica de desenvolver projetos na área de ordenamento institucional, para construir um projeto de ordenamento institucional para a FEBEM, estando em fase de elaboração de um novo plano de cargos e salários. Segundo a Secretária, a proposta da OAB de reordenamento da FEBEM não chegou às suas mãos, ao prestar esclarecimento na CPI da FEBEM, declarou que a única coisa que ela sabe é que a OAB participou, com a Comissão de Justiça e Paz e o Movimento de Direitos Humanos, de

²³ http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cpi_febem_relatorio_final.htm, acesso 06.08.2010.

uma moção junto ao Ministério Público, contra os dois Promotores, contrários ao Estatuto da Criança e do Adolescente, apesar de pagos para o executarem, que estão sendo repudiados por vários segmentos da sociedade (ALESP, 1999).

O Grupo de Trabalho para o Reordenamento da FEBEM foi constituído em 1999, fruto da dificuldade em se superar a situação da FEBEM e contou com a participação de diversos atores. elaborando um projeto que foi entregue à Secretária Adjunta da Secretaria da Criança o governo não aceitou nem implantou as medidas propostas pelo Grupo²⁴. Diante desse quadro, surgiu a iniciativa do Projeto de lei é do deputado estadual Renato Simões, do Partido dos Trabalhadores, (PL 877/1999) que extinguiu a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor.²⁵

A FEBEM que demandava ações emergenciais e urgentes do FEDCA, em 1999, o grupo resolveu organizar e sistematizar sua experiência num planejamento de ações que acabou por se constituir um processo de reflexão contínuo em 2000 e 2001. Era necessário planejar as intervenções diante da demanda que ocupava as agendas da militância. O documento realizou uma análise de contexto envolvendo os atores/sujeitos que interagiam com o Fórum. A análise partiu das seguintes constatações:

- Seus recursos humanos provêm de entidades e também cidadãos que prestam serviços não remunerados para a coletividade porque acreditam no ECA.
- Uns participam ativamente.
- Outros só dão o nome e participam de acordo com os interesses.
- E tem também os oportunistas.
- Uns tem boa qualificação no ECA.
- Outros precisam ser qualificados.
- A infra estrutura é precária, não tem sede, não tem secretaria, não tem telefone, não tem materiais de escritório, não tem nada, dificultando a organização
- A maioria das entidades não colaboram.
- A organização é ineficiente porque nem todos priorizam as reuniões.
- Há falta de objetividade e redundância nas falas.
- A articulação no Estado é momentânea.

²⁴www.geocities.com/fecharfebem <http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=2234&comissao=99987&legislatura=13> **Grupo de Trabalho Pelo Fechamento da Febem**, 31/01/2000, acesso em 10/07/2009

²⁵ <http://fecharfebem.zip.net/> acesso 23/01/2010

- Nem todas as deliberações são encaminhadas.
- Somos vistos como opositores ao governo e sem propostas.
- Ter maiores e melhores informações sobre o papel do Ministério Público.
- Apoiar, propor, acompanhar e fiscalizar as ações do CONDECA, desde que os Conselheiros sejam membros deste Fórum.
- Seguir construindo o planejamento do FEDCA, monitorá-lo e fazê-lo acontecer.
- Manter a participação e colaboração das pessoas e das entidades sempre em aberto.
- Fiscalizar e propor todas as ações que visem a real implantação do ECA.
- Contribuir com serviços e infra-estrutura e outros recursos necessários para realização dos objetivos deste Fórum.
- Conscientizar as entidades para que colaborem com a infra-estrutura.
- Organizar-se em Comissões temáticas também nas regiões.
- Participar nos micro-fóruns de debates articulando com o FEDCA todas as informações.
- Propiciar a articulação de um pólo aglutinador.
- Contribuir para melhorar a lei, articular, divulgar, esclarecer, visando buscar a hegemonia do processo eleitoral da sociedade civil no CONDECA.
- Acionando mais o MP em caso de ilegalidade.
- Proceder à crítica e propor alteração de sua estrutura.

Dentre os desafios apontados no processo de planejamento, foram discutidas estratégias para ampliar a participação das entidades e sujeito, construindo uma dinâmica mais propositiva e mais ágil nas discussões, fortalecer a infra-estrutura, descentralizar as ações e estabelecer estratégia de comunicação.

A atuação do Fórum junto ao CONDECA, fazendo essa mediação entre sociedade civil e Conselhos, articulou a aprovação da Resolução n.18/2000 em cumprimento à Resolução 46 do CONANDA, estabelecendo critérios e parâmetros para o atendimento socioeducativo no Estado de São Paulo.

A trajetória do MSDCA não foi uniforme, houve uma mudança no perfil dos atores sociais na década de 90, o FEDDCA-SP passou a conviver com as ONGs e com o terceiro setor e o processo de conveniamento instituído em São Paulo, disputando os espaços de debate e discussão com as pautas de organizações que se empenhavam buscar estratégias de financiamento. Esse processo produziu impactos na dinâmica do Fórum Estadual

DCA apontado com o término do Planejamento. O documento aponta que o principal problema do FEDDCA-SP era ser “usado de acordo com os interesses do momento” desmobilizando os esforços e esvaziando o espaço de debate (FEDDCA-SP, 1999, mimeo).

A luta do Fórum seria a de construir uma proposta de organização que possibilitasse a construção de processos de forma coletiva, impedindo a intervenção individual e particular de determinados grupos despolitizando o espaço de debates. O Estado de São Paulo apresenta enormes desafios para o MSDCA, assim o planejamento deveria se apresentar como um norte para o movimento conseguir travar debate que promovam ações efetivas para a implementação do ECA.

Nas conclusões do planejamento, foi elencado como maior desafio este para o próprio movimento a sua articulação e integração para que as instâncias estabeleçam relações de democracia participativa, horizontais e transparentes. Ficou estabelecida a necessidade de uma atuação estreita entre os conselheiros (as) representantes da sociedade civil no CONDECA e o FEDDCA-SP.

Estas duas instâncias só se fortalecem, se caminharem juntas na busca de uma maior participação e legitimação. Sem isso, continuaremos a possibilitar a produção de políticas focais, de acordo com os interesses de quem estão no poder, quando devemos estar juntos com força e coesão para traçar e efetivar as políticas sociais públicas deliberadas no Conselho (FEDDCA/SP, 1999, mimeo).

A luta em defesa para implementar os direitos de crianças e adolescentes no Estado, estava atrelada à sua democratização, e a consolidação de um espaço público que contemplasse as demandas desse público, sem a prevalência de interesses corporativos e particulares de determinados grupos, num processo que se constituiria na “radicalização” da democracia, ou seja, seria construído um projeto coletivo no corpo social para ser mediado pela sociedade civil participantes do CONDECA.

No mesmo ano em que se iniciou o planejamento do FEDCA, foi constituído o Grupo pelo Fechamento da FEBEM, diante do caos em que se encontrava a FEBEM, o Fórum novamente integrou esse grupo na formulação de uma proposta de reordenamento institucional com diversas organizações e sujeitos, entregando ao Estado uma proposta de trabalho, que, novamente foi “engavetada”, sendo preterida pelo Projeto “Novo Olhar”.

O FEDDCA-SP tinha então o desafio de democratizar efetivamente seu espaço e mobilizar os diversos atores e de conquistar o espaço de participação tolhido pelo poder executivo sistematicamente que não reconhecia na sociedade civil um aliado para as

mudanças propostas, pois, após 10 anos de ECA o reordenamento institucional não havia sido exitoso e as crises ensejavam diversas denúncias que eram compreendidas pelo governo como uma oposição gratuita e ameaçadora. Conforme já abordado, a abertura de fissuras e espaços de diálogo não interessou ao governo que se fechava diante da participação democrática.

O Fórum resistiu às pressões e garantiu sua participação na organização da eleição da sociedade civil até 2003, como abordado anteriormente, quando o governo decidiu obstaculizar a participação do MSDCA que se demonstrava politicamente mais forte e organizada do processo eleitoral, favorecendo a participação de organizações ligadas ao governo. O que vem se repetindo nas eleições subseqüentes num processo de desmobilização do espaço público. O fato foi objeto de diversas manifestações políticas ensejando uma Ação Civil Pública em defesa do direito de participação democrática no processo eleitoral do CONDECA²⁶. O Fórum tem-se utilizado dos mecanismos judiciais para buscar a efetivação do ECA e garantir o direito de participação, contudo, a máquina estatal se fecha diante das reivindicações.

A sociedade civil organizada tem denunciado ao MP as irregularidades no processo eleitoral, tanto do Conselho Estadual, quanto de Conselhos Municipais, mas persiste a obstrução a participação popular, devendo-se considerar, também, a ausência, inadequação ou incompetência de normativa legislativa que regulamente os preceitos constitucionais (FEDDCA, 2009, p.08)

No mesmo ano a FEBEM apresentava novamente uma proposta de Reordenamento e Regionalização, em meio a crises e denúncias recorrentes de maus-tratos e tortura, superlotação e episódios de grave violência em Franco da Rocha e no Brás²⁷.

Os episódios de tortura e maus-tratos se perpetraram na dinâmica institucional, num movimento de blindagem do Estado contra a sociedade civil, numa relação antagônica e conflituosa nesse período, essa questão ocupou a agenda do MSDCA que se articula com os organismos internacionais, buscando adentrar a institucionalidade pública, no sentido de promover mudanças estruturais na FEBEM, mas sem êxito, o direito de participação democrática, parece não ter sido reconhecido em sua plenitude pelo Estado.

²⁶ Ata de reunião Comissão de Direitos Humanos da ALESP, 05/06/2003 - Atual situação do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente – CONDECA, <http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=3219&comissao=8508&legislatura=15#inicio>, acesso em 09.08.2010.

²⁷ <http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=3212&comissao=8508&legislatura=15#inicio>, acesso em 06.06.2010

Há uma aparente intenção de manter a sociedade civil longe das de liberações, pois ao marcar a diferença e a necessidade de mudanças, é um fator ameaçador para a lógica que se mantém no Estado de São Paulo de eleger grupos passíveis de controle pela repressão, em nome de uma idéia de paz social, assim os conflitos têm em sua solução medidas de contenção e privação da liberdade em detrimento de políticas e investimentos na redução das desigualdades e legitimação do abuso da força pelo Estado, perpetuando a prática menorista que se funda nas desigualdades sociais e se legitima na “penalização dos pobres” (FEDDCA, 2009).

O FEDDCA-SP vem organizando sua agenda na luta e defesa dos adolescentes em conflito com a lei, para que se implemente a proteção integral num Estado que fragiliza os direitos humanos e obstaculiza o direito à participação popular e democrática. O que reforça a distância dos segmentos populares do acesso aos direitos e se consolidam políticas públicas que estão longe de reduzir desigualdades e de assegurar esses direitos. Quanto mais a sociedade civil se afasta das instâncias deliberativas, mais o Estado se afasta da mudança de paradigma, no Estado, como já abordado, a participação popular é tutelada, deve estar vinculada a parcerias institucionais com ONGs, como explicitado no depoimento da presidente da Fundação CASA, as organizações devem assumir a gestão dos programas como alternativa de mudança, outra forma de participação deixa de ser bem vinda, parecendo ser entendida como uma intromissão ou ingerência do Estado.

O CONDECA tem assumido um papel de espectador desse processo, segundo entendimento do FEDDCA-SP (2009), vem a reboque do debate e apenas se manifesta mediante pressão popular, o movimento dos Conselhos vem na contramão da história e da democracia e o Estado não se submete aos Conselhos de Direitos.

Outra situação são as parcerias e terceirizações das unidades de internação de adolescentes, as quais, somente com muita pressão da sociedade civil, são pautas para deliberação dos Conselhos de Direitos.

É público que a FEBEM mudou de nome, mas o Estado é reincidente em violações, seja com casos de adolescentes torturados ou mortos nas unidades, seja no fato de não se submeterem à avaliação e deliberação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) (FEDDCA-SP, 2009, p.9)

Ao mesmo tempo em que busca a articulação com Fóruns regionais e municipais no fortalecimento da esfera pública, a exemplo da mobilização que possibilitou a inscrição dos direitos de crianças e adolescentes no ordenamento jurídico, num momento histórico de mobilização nacional, o Fórum Estadual, se constitui num *locus* de resistência aos recuos do

governo do Estado. Pode-se avaliar que o fato de ter recorrido ao ministério público se constitui na jurisdicionalização do conflito político, contudo, ao exigir a garantia do direito de participação constitui-se num ato de garantia do respeito ao Estado Democrático de Direito.

Segundo Pini (2006), a compreensão que o estado de São Paulo possui em relação à participação popular, coloca sociedade civil e Estado em pólos opostos e compreende que a participação legítima é a que coloca a sociedade civil com uma “*longa manus*”. O Fórum luta para se contrapor a esse modelo de co-gestão que rompe com o espírito democrático trazido pela Constituição Federal e reafirmado pelo ECA, podendo compreender com um espaço que contribuiu para a ampliação da democracia, mas que, contudo, encontra no Estado seu maior oponente, que se manifestou por diversas ocasiões resistente ao diálogo, ao reconhecimento das diferenças como uma possibilidade, mas sim, compreendo como uma ameaça.

Se a sociedade civil participar diretamente, não como público, mas como ator político real do processo, como sujeito da disputa, sujeito não-governamental, mas sujeito, as chances de um governo de mudanças são muito maiores. E isto, na minha opinião, não significa cooptação da sociedade civil nem perda de autonomia. Significa politização dos movimentos sociais, no alto sentido da expressão, no sentido grego da palavra. Politização quer dizer, um papel político geral, além do papel reivindicatório específico que os movimentos sociais muitas vezes têm-se é bom que tenham (DULCI, 2003, p. 45).

Em relação ao adolescente em conflito com a lei, o FEDDCA-SP, apesar de ter apresentado muitas dificuldades no diálogo com o poder executivo, não deixou de atuar na perspectiva de se mobilizar e propor soluções. A FEBEM viveu novas crises em 2003, 2004 e 2005, marcadas por rebeliões de várias denúncias de tortura e maus-tratos. Em 2004 a FEBEM fica vinculada à Secretaria de Justiça e inicia uma nova etapa de diálogo com a sociedade civil. Contudo, como prática do governo, foi lançando um pacote de medidas para “mudar” a FEBEM sem dialogar com a sociedade civil, em 2005, o Secretário de Justiça que cumulava o cargo de Presidente da FEBEM recebeu um documento com pontos a serem revistos pela Fundação de diversas organizações, dentre elas o FEDDCA-SP. Visando ampliar qualificar os debates o Fórum organizou o “Seminário de Trabalho sobre o Reordenamento do Sistema de Atendimento das Medidas Socioeducativas Privativas de Liberdade, realizado em 07 e 08 de abril daquele ano.

Nos últimos meses, a sociedade civil manifestou o apoio às mudanças para a erradicação da tortura e da violência nas unidades de internação da FEBEM em todo o Estado. O governo anunciou um conjunto de propostas de intervenção (que foi chamado de “pacote”) que não apontam para o

rompimento do modelo existente, tampouco incorporam as contribuições apresentadas até então pela sociedade civil.(...)

Visou sistematizar as contribuições que a sociedade civil tem apresentado para que o ECA seja cumprido, assumindo o adolescente como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, que, ao cumprir a medida socioeducativa, seja atendido em seus direitos, cabendo a sociedade propiciar experiências que possam concretizar o conceito em realidade, rejeitando a lógica prisional. (...)

O FEDDCA-SP nunca considerou a possibilidade de negociar alguma condição que viesse a ferir o ECA e/ou propostas de alterações deste marco legal. Há que se considerar o acúmulo das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, que têm deliberado pela implantação do ECA, recusando a alteração de sua filosofia e diretriz: criança e adolescente, pessoas em situação peculiar de desenvolvimento, prioridade absoluta. A sociedade civil organizada tem no FEDDCA-SP espaço histórico de fortalecimento e construção de alternativas por um projeto de sociedade diferente da existente (FEDDCA-SP, 2005, mimeo).

No entanto, os grandes complexos estavam numa situação insustentável e o governo pressionava a FEBEM para “calar” as constantes rebeliões; como forma de dar prosseguimento na resolução da FEBEM, foi determinada a transferência de cerca de 300 adolescentes para presídios da capital e do interior (Tupi Paulista, Taubaté e Tatuapé), com autorização da corregedoria de justiça, sob a justificativa de ser provisória para reconstrução das unidades destruídas.

O modelo novo da FEBEM foi decidido pelo governo, sem a participação e anuência da sociedade civil, fechando-se o diálogo em 2005 quando da restrição da entrada das organizações sociais nas unidades pela Portaria 90/05, estabelecendo-se uma relação de controle das organizações que deveriam fazer o controle, ou seja, seu acesso estaria subordinado à anuência da instituição e condicionado às organizações que tivessem convênios.

O FEDDCA-SP manteve atuante e aguerrido na defesa dos adolescentes em conflito com a lei, apesar de todas as dificuldades de ampliação de sua base, pois, nessa área específica, houve a mudança no relacionamento com a sociedade civil através do modelo de gestão compartilhada que conveniou serviços nas unidades de internação.

Desde 2006²⁸, algumas unidades da Fundação CASA (ex-FEBEM) têm sido executadas em parceria com organizações sociais como, por exemplo, a Pastoral do Menor²⁹,

²⁸ Portaria 101/2006 alterada pela Portaria 170/2009.

²⁹

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:t2oattIj1WcJ:www.febem.sp.gov.br/site/noticias.php%3Fcod%3D525+a+pastoral+tem+conv%C3%AAnio+com+a+FEBEM%3F%3F%3F&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>, acesso em 06.08.2010

que tem contribuído desde então com a nova filosofia de atendimento implantada, na capacitação de técnicos e agentes que atuam nessas novas unidades e por meio do Centro Social São José (organização não-governamental ligada à Igreja Católica) ao assumir o gerenciamento de uma das unidades recém-inauguradas no Estado de São Paulo, o CASA de Sorocaba. Neste modelo de gestão, a Fundação responde pela segurança, direção e supervisão dos trabalhos, enquanto a ONG tem o papel de desenvolver as atividades pedagógicas junto aos adolescentes e a parte operacional da unidade.

Ressalta-se que, em meio ao processo de parcerização ou gestão compartilhada, manteve-se a restrição à sociedade civil, cuja entrada só foi permitida novamente em 2009, após decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que derrubou Portaria Normativa nº 90/05 da então FEBEM, conforme Nota Pública, 21/01/2010³⁰, o que denota a compreensão que o governo de São Paulo tem em relação à participação da sociedade civil, numa perspectiva mais gerencial do que na formulação da política pública.

Por outro lado, a sociedade civil também tem suas contradições e interesses que podem gerar uma desmobilização nos esforços de fortalecimento da esfera pública, o FEDDCA-SP chama atenção, para a entrada de outros atores na cena da infância e para a mudança de postura das organizações históricas, refere-se à entrada das instituições ligadas a empresas privadas e ao uso do espaço público como forma de obter recursos e financiamentos “desqualificando” o que é público num processo de privatização (FEDDCA, 2009). Nessa diversidade de interesses e posicionamentos que se insere a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

(...) ela é atravessada por contradições: o Brasil tem organizações da sociedade civil que são profundamente direitistas e nem por isso menos legítimas; num regime democrático e pluralista todos tem direito de se representar. O mundo religioso brasileiro é tremendamente plural e a expressão política das igrejas no Brasil vai desde a que é transformadora, libertária, libertadora, até a reacionária, abertamente reacionária. O fato de ser sociedade civil não dá atestado de progressista a ninguém, assim como o fato de se proclamar avançado transformador(...) Existe corporativismo em movimentos sociais, inclusive progressistas no Brasil.

O que defendo é que todos nós temos que fazer uma aliança social com aqueles que querem fazer as reformas no sentido democrático-popular. E isto vai supor a soma de determinados setores da sociedade civil com vocação mais transformadoras e uma certa disputa, uma certa dialética da própria sociedade civil (DULCI, 2003, p. 49)

³⁰ http://www.conectas.org/noticia.php?not_id=391&idioma=pt, acesso em 22/01/2010

Essa dialética na sociedade civil perpassa pela dinâmica do FEDDCA, como um espaço público e no enfrentamento das constantes violações de direitos de crianças e adolescentes, em especial daqueles em conflito com a lei. Durante o estudo, os fatos destacados estão mais vinculados à tortura e maus-tratos nas unidades de internação. A opção em destacá-los diz respeito a sua representação como contraponto à manutenção do paradigma menorista, priorizando o confinamento/ internação em detrimento das medidas em meio-aberto, somado ao fato de que o poder judiciário tende a aplicar as medidas de internação pela inadequação ou inexistência de programa em meio aberto, numa clara anuência à política estadual.

O Fórum ao propor o reordenamento da FEBEM/CASA, aponta a necessidade de investimentos em programas em meio aberto, cujo processo de municipalização teve início em 1999, mas ainda está em processo de consolidação no Estado, diante da resistência dos municípios e da dificuldade que têm em negociar valores com o Estado³¹, tendo destinado mais recursos para a internação e executado a semi-liberdade de forma precária. As recorrentes transferências dos adolescentes para o sistema prisional, Parelheiros, Santo André, Tupi Paulista e outras, demonstram que o aparelho estatal legitima e autoriza a contenção de adolescentes, que na prática, se constitui na redução da idade penal num patente descumprimento do ECA.

Em 2006, entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil/OAB Federal e o Conselho Federal de Psicologia/CFP realizaram visitas em unidades de internação do Brasil e apontaram a gravidade da situação. O FEDDCA-SP resolveu lançar em 2007 uma campanha nacional pela Não Internação Ilegal e Desinternação dos adolescentes no sistema FEBEM³². A campanha discutiu a importância de construir e fortalecer nos municípios políticas previstas no sistema de garantia de direitos, a participação e controle social no processo de elaboração e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, cuja privação gera a fragilização da adolescência e a expõe a violência e lhe subtrai a condição de sujeito de direito.

O novo modelo proposto pela Fundação Casa não atendeu ao ECA pois, as unidades têm espaço limitado e mantiveram o padrão de pequenos presídios, segundo o FEDDCA e o MSDCA, a falta de diálogo gerou um projeto desta natureza e a transferência de responsabilidade do estado para ONGs executoras não contribuem para uma mudança efetiva

³¹ Desde 2009 a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social – SEADS assumiu a responsabilidade pelo financiamento das medidas em meio aberto no Estado de São Paulo.

³² http://infanciaurgente.blig.ig.com.br/2007_02.html, acesso em 06.08.2009.

do paradigma menorista.

Para quem lida com a defesa dos direitos infanto-juvenis e acompanhou a descentralização, a falha no processo ocorreu devido à falta de diálogo com os demais interessados. "Esse plano foi desenvolvido mais por pressão do Conanda do que por vontade do governo paulista. Então, já começou comprometido", afirma Givanildo Silva, coordenador do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. Segundo Silva, a forma como se daria a descentralização deveria ter sido discutida com a comunidade e os Conselhos de Direitos (*BLOG INFÂNCIA URGENTE*, 2007³³).

Apesar do novo modelo, não mudou a prática de tortura que estão presentes nas novas unidades, a exemplo disto, ainda em 2006, na recém inaugurada Unidade da Vila Leopoldina, a primeira denúncia veio de mães de internos que levaram ao conhecimento da AMAR e da Conectas Direitos Humanos relatos de que seus filhos foram agredidos por funcionários. Também reclamaram que o tempo de visita semanal foi reduzido a 15 minutos. As entidades oficiaram as denúncias à juíza do Departamento de Execuções da Justiça da Infância e da Juventude da capital paulista (ANDI, 24.01.2007).

Em 2007, o caso João Hélio no Rio de Janeiro, desperta clamor público e há uma nova investida no Congresso em relação à redução da idade penal o FEDDCA-SP junta-se ao FNDCA e assina a Carta enviada à Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente e aos demais parlamentares. Carta Circular 002/2007, manifestando repúdio ao rebaixamento da maioria penal.

No mesmo ano foi realizado o Congresso do Fórum Estadual DCA-SP, para discutir o projeto político do Fórum, considerando-se a conjuntura do Estado de São Paulo que dá continuidade da “política perversa de prisão e extermínio em massa da juventude, principalmente a juventude afro-descendente, sem se quer os sucessivos governos do PSDB, tentem esconder os seus propósitos em relação, ou anulação da juventude” (*BLOG INFÂNCIA URGENTE*, 2007)³⁴

Novamente o FEDDCA-SP debate a relação entre Estado e Sociedade Civil na perspectiva da cooptação permanente de instituições que atendem aos interesses do governo, que acaba estabelecendo um “servilismo dessa sociedade que se diz civil”, prejudicando a construção de um projeto político que atenda as demandas de crianças e adolescentes, de fato no estado de São Paulo.

Em relação à implementação do SINASE no estado de São Paulo, há uma avaliação de

³³ <http://infanciaurgente.blig.ig.com.br/2007/05/sobre-o-reordenamento-da-febem.html>, acesso em 06.08.2010.

³⁴ <http://infanciaurgente.blig.ig.com.br/2007/33/congresso-do-forum-estdual-dca.html>, acesso em 06.08.2010

que o governo do estado nomeia de SINASE uma estrutura que não segue os parâmetros e fere a legislação, as novas unidades apresentam problemas constantes denunciados pela mídia como, por exemplo, Araraquara (rebeliões permanente), Campinas a entidade parceira devolveu ao governo a gestão e Piracicaba que apresenta dificuldade na gestão da unidade (*BLOG INFÂNCIA URGENTE*, 2007).

O Fórum não se furta a manter um posicionamento claro em relação à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, atuando na perspectiva de denúncia, proposição, mobilização social e qualificação do debate, contudo, o Estado de São Paulo tendeu a afastar a sociedade civil do debate das políticas, das decisões e tentou afastar do controle, exigindo que fossem acionadas as vias judiciais. Não obstante a posição do Tribunal de Justiça que tendeu a ratificar a ação do Poder Executivo ressalta-se que esta luta diz respeito à garantia de participação democrática que se cruza com a efetivação dos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei.

Essa equação sistema de justiça e poder executivo, reinaugurando práticas minoristas ensejaram criação de uma Unidade Experimental de Saúde em 2006 pela FEBEM/CASA, pela Portaria nº1.219/2006 e re-fundada pelo Decreto Estadual nº 53.427/2008, com o intuito de cumprir determinação judicial “para que adolescentes e jovens adultos, autores de atos infracionais graves, portadores de distúrbios de personalidade e de alta periculosidade, tenham a conversão da medida sócio-educativa em medida protetiva, recebendo tratamento psiquiátrico em local com contenção”.

È necessário destacar que esse modelo concebido entre poder executivo e judiciário tem como finalidade criar meios suficientes para responsabilizar os adolescentes e ofertar o devido tratamento psiquiátrico, na contramão do que o SINASE propõe e o governo federal dispõe através da Portaria da SAS/MS nº 647/2008, para efetivar “Normas para a Implantação e Implementação de Política de Atenção Integral à Saúde dos Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória-PNAISARI”. Reafirma-se intenção de se consolidar uma política de confinamento em detrimento das garantias fundamentais e do ordenamento que regulamenta o direito à saúde, atendendo aos princípios de direito internacional e nacional sobre saúde mental, num forte movimento de criminalização do jovem e manutenção da ordem pelo encarceramento. O FEDDCA-SP realiza debates e discussão acerca do tema buscando mobilizar esforços e romper com essa dinâmica centralizadora e criminalizadora do Estado de São Paulo que se fecha para o diálogo e viola, claramente, os direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei.

A participação do FEDDCA-SP no processo eleitoral foi significativa para

constituição do CONDECA e para que fossem feitas pressões e ações propositivas para a mudança de paradigma, e foi reafirmada pelo CONANDA em 2005 pela Resolução nº106 de 2005 que dispõe sobre a representação da sociedade civil ser garantida pela participação da população por meio de organizações representativas escolhidas em fórum próprio. O FEDDCA-SP que se constituiu historicamente como o espaço de mobilização e articulação das eleições da sociedade civil estabeleceu em seu regimento como sendo responsabilidade.

Nesse trajeto tortuoso em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, o Fórum mantém o desafio de reafirmar seu papel e sua autonomia para que seja feito o contraponto, a mediações mesmo proposições para que se efetive o esperado reordenamento institucional proposto pelo ECA, em 2006, no I Congresso do FEDDCA-SP, realizado em 2006 reafirmou sua natureza diversa em relação aos diversos Fóruns no Brasil de ser composto por entidades, movimentos e militantes de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Reafirmando sua natureza e papel no regimento interno em 2008.

Art. 2 - O FEDDCA-SP é espaço permanente da sociedade civil (militantes, entidades, movimentos sociais, Fóruns Regionais e Municipais, grupos de estudo e pesquisa) para articulação, formação, formulação, proposição de ações em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, além de realizar o controle popular da efetivação dos direitos e das políticas públicas dirigidas a essa população, conforme previsto na Constituição Federal (Arts. 1º, 24 inciso 3º, 204 e 227), na Declaração dos Direitos da Criança, Convenção sobre os Direitos da Criança, Diretrizes de Riad, Regras de Beijing, Convenção n.º 138 e 182 da OIT e Estatuto da Criança e do Adolescente.

Parágrafo 1º. O FEDDCA-SP caracteriza-se por dialogar, na forma contributiva e fiscalizatória, com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do estado de São Paulo (CONDECA-SP), predominantemente sob o eixo do Controle da Efetivação dos Direitos - nos termos do Sistema de Garantia de Direitos -, preconizado no artigo 21 e seguintes da Resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)(BLOG FEDDCA-SP,2008)³⁵.

Ressalta-se que o Fórum reafirma e publiciza seu papel junto ao CONDECA numa ação de controle social e de assessoramento, relação esta que permitiu, conforme pudemos observar no trajeto de afirmação dos direitos de crianças e adolescentes a criação, implementação e funcionamento dos Conselhos de Direitos e na busca da ruptura do paradigma menorista.

Na perspectiva da ação do FEDDCA-SP, destaca-se ainda, sua atuação nas conferências DCA, que sempre contaram com uma participação diferenciada dos membros do

³⁵ <http://forumestadualdcasp.blogspot.com/>, acesso em 06.08.2010.

Fórum na formulação, sistematização e na inovação de propor um modelo que permitisse dialogar com as crianças e adolescentes, as Conferências Lúdicas. Segundo Pini (2006), essas últimas tiveram sua origem na capital de São Paulo, expandindo-se para o Estado e depois para o país. Em 1999, por iniciativa do Fórum Municipal DCA-SP, os militantes foram debater essa forma de participação dentro do CMDCA-SP, com pouco apoio das instituições inicialmente para a organização.

No processo de construção a comissão organizadora resistiu em aceitar as crianças e adolescentes a partir dos sete anos e, com muita argumentação e proposta pedagógica concreta por meio da ludicidade, foi superada essa resistência. A previsão era de trezentas crianças e adolescentes, porém, no dia, compareceram quinhentas e sessenta e três pessoas. O local desse momento mágico foi o Centro Cultural Vergueiro – espaço Adoniran Barbosa (PINI, 2006, p.155).

Esse processo merece destaque por se constituir num momento em que há uma ruptura da verticalização das relações, materializando a “cidadania ativa” buscada pelo MSDCA para esse segmento, uma perspectiva de protagonismo para esse sujeitos, ao mesmo tempo em que contribuem para formação política dessa geração, sob novos moldes democráticos. Isto só foi possível pelo envolvimento de profissionais e educadores da área que apostaram e apostam nesse novo projeto de sociedade, onde os novos sujeitos de direitos participam dos espaços de decisão política.

Ao abrir esse espaço de diálogo com os sujeitos (crianças e adolescentes) busca-se construir referências que possam subsidiar o processo de decisão das Conferências DCA, as propostas são encaminhadas para as Conferências Oficiais. A partir dos 16 anos, os adolescentes que desejarem podem participar como delegados, por se considerar que já podem participar e influenciar nos processos decisórios.

O novo direito das crianças e do adolescente passa a fazer parte da vida desses sujeitos, possibilitando o exercício da participação política por uma vivência emancipada, “protegida pedagogicamente”, observada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, construindo-se uma nova cultura de direitos e uma nova cidadania para essa geração (FEDDCA-SP, 2009).

No que diz respeito à natureza das conferências, trata-se de um instrumento e de um processo de participação democrática, que garante a participação dos cidadãos numa assembléia popular, assegurando que as demandas apresentadas pela sociedade seja publicizada, debatida e se transforme numa deliberação do coletivo. É o espaço onde se dá a

participação de forma mais democrática, onde os cidadãos exercem sua soberania e passa a ser sujeito do processo de decisão da política pública. Assim, consubstanciando a noção de democracia participativa trazida pela Carta Magna na nova forma de organização do Estado Democrático de Direito.

Esse *ethos* de construção tem ligação direta com os Conselhos de Direitos que, ao deliberar sobre a política pública, tem como norte as deliberações das Conferências, gerando o dever de cumpri-las ao Estado, é a transposição de uma decisão política para uma decisão jurídica, diante da forma de organização da política de direitos conforme prevê o ECA, que considera a participação popular como diretriz.

O desafio que se coloca para o MSDCA é como ampliar a participação da sociedade em geral, para que cultura de direitos das crianças e do adolescente seja universalizada e legitimada na sociedade. Note-se que nesse ponto ainda há uma relação a se construir que é a relação entre o Conselho Nacional, o Estadual e o Municipal, no que tange o Pacto Federativo, pois ao definir o tema previamente, o CONANDA pode estar suprimindo as vozes locais, impondo o debate de problemas diversos àqueles priorizados pela comunidade. Assim, o desafio da democracia participativa reside em acolher as demandas locais mobilizando os diversos sujeitos no debate público.

Para que as Conferências tenham o alcance e amplitude necessárias para a democratização das relações na construção dessa nova cultura de direitos, há que se buscar que as forças vivas da sociedade construam projeto coletivos legítimos a ser cumpridos pelos governos.

(...) não devem se fechar no movimento da infância, que a Constituição e o ECA deixam claro que é dever da sociedade em geral, portanto, ela não deve se limitar aos que trabalham e militam na área da infanto-adolescência e sim espaço conjunto da sociedade e principalmente dos diversos movimentos sociais (FEDDCA-SP, 2009, p.15).

Esses processos e espaços de participação popular devem, necessariamente, se constituírem num agir político na busca da concretização da nova cultura de direitos. O FEDDCA-SP é uma instância privilegiada nessa construção pois é um espaço plural e diverso que agrega os sujeitos em favor dos direitos de crianças e adolescentes. Como se pode observar, representou, no estado de São Paulo um espaço coletivo de resistência e contraposição aos retrocessos e, por outro lado, atuou na proposição de alternativas no reordenamento institucional da FEBEM (atual Fundação CASA), trazido pelo ECA e reafirmado pelo SINASE. Contudo, muitos são os dilemas que perpassam essa ação, a postura

do Estado em relação aos espaços de participação, a multiplicidade de atores e interesses que compõem a sociedade civil e participação política e qualificada na construção do novo paradigma de direitos.

O que se está colocado para o FEDDCA-SP é como “radicalizar” a democracia num Estado que não reconhece a participação democrática e a retira do patamar de direito humano (decisão política) e a coloca no patamar de ferramenta de execução de políticas (decisão gerencial). É um Estado que não tem se demonstrado aberto para o diálogo e o modelo de co-gestão proposto pelo ordenamento jurídico, do processo de decisão da política pública, a co-gestão foi restrita à parcerização dos serviços públicos.

Observa-se ainda que a ação de controle social não é aceita pelo Governo do Estado que insiste em tratar os militantes da área do “baderneiros” e mesmo como “criminoso” como ocorreu com a denúncia contra a AMAR e o movimento de desqualificação do MSDCA através da mídia, como no caso do CEDECA Interlagos na defesa de Roberto (conhecido como “Champinha”).

Diante da situação que ainda se encontram os adolescentes em conflito com a lei no estado de São Paulo, conforme o relatório RENADE de outubro de 2009 nas unidades de internação, a atitude do sistema de justiça, as internações desnecessárias e a dificuldade em dialogar com o governo, impõem ao FEDDCA-SP a tarefa de reafirmar seu papel como espaço de luta e disputa política com os governantes para o reconhecimento do exercício democrático como único caminho viável para uma sociedade justa e igualitária.

É um processo que envolve “articulação, formação, formulação, proposição de ações em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, além de realizar o controle popular da efetivação dos direitos e das políticas públicas dirigidas a essa população” (FEDDCA-SP, 2008), diante disto, o FEDDCA-SP na busca de criar condições para um enfrentamento político e cultural, diante da atitude de desrespeito à democracia e aos direitos de crianças e adolescentes, por diversos setores (governo, mídia, etc.), criou a Escola de Militantes³⁶, para que se tenha um processo de formação política, porque “formar politicamente não é ensinar discursos, mas, com paciência histórica, atravessar resistências nutridas por um autoritarismo unidimensional no qual o discurso conformista tornou-se quase uma segunda pele para toda a gente”(FEDDCA-SP, 2009, p.24).

A proposta consiste na criação de um espaço de diálogo e reflexão para a construção de idéias fundadas na doutrina da proteção integral, desenvolvidos numa dinâmica

³⁶ Fruto do I Congresso e Assembléia Geral FEDDCA-SP, ocorrida em julho de 2007.

participativa cuja diretriz é a *práxis* do Fórum, inspirada na trajetória do MSDCA, um movimento diferenciado em torno dos direitos da criança e do adolescente. Trata-se de uma possibilidade de exercício da cidadania, ampliação das bases democráticas e fortalecimento da participação popular de novos sujeitos de direitos, cujo reconhecimento foi fruto da luta e mobilização do MSDCA, mas cuja efetivação plena depende de uma mudança, de uma ruptura de um modelo que persiste na democracia, no qual cidadãos são reduzidos a objeto de intervenção. Especificamente no caso dos adolescentes em conflito com a lei, é mudar a cultura do encarceramento e da criminalização da pobreza como forma de superar as desigualdades e de proteger a sociedade dos riscos que podem causar.

Diversas iniciativas em aumentar o tempo de internação para adolescentes que comete delitos graves foram apresentadas à Câmara dos Deputados, contudo, ressalta-se o Projeto de Lei nº 7398/2010 de autoria da deputada Rita Camata (PSDB /ES)³⁷, dando nova redação ao § 3º do art. 121 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, aumentando o prazo de internação em casos de atos infracionais que se equiparem aos crimes hediondos ou tráfico de entorpecentes e insere que todo o ato infracional praticado por adolescente que tenha a partir de 16 (dezesesseis) anos de idade e ao qual seja aplicada medida socioeducativa de internação, será considerado como antecedente na eventualidade do adolescente vir a praticar crime idêntico quando atingir a maioridade. A deputada conhece a trajetória do ECA e foi relatora do Projeto de Lei que criava a legislação especial, ao propor o aumento da internação e estabelecer hipótese em que a prática de ato infracional antes dos dezoito anos será considerado antecedente, coloca em “cheque” a proposta trazida pelo Estatuto.

Diante disto, faz-se necessário ampliar os espaços democráticos para novos sujeitos que se constituirão em aliados na mobilização em favor dos direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, essa participação terá que qualificada do ponto de vista político e técnico para o enfrentamento de questões dessa magnitude.

No que diz respeito ao estado de São Paulo, a proposta de criar uma Escola de Militantes pode representar o fortalecimento da sociedade civil no enfrentamento do modelo centralizador que se opera hoje a medida em que fortalece as forças vivas da sociedade para a disputa e ocupação nas novas institucionalidades numa paridade real e efetiva que transforme a realidade de crianças e adolescente, de acordo com o projeto de sociedade proposto pelo ECA, fruto de uma intensa e inovadora participação popular, o MSDCA, cujo caráter

³⁷ http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=478823, acesso em 08.08.2010.

revolucionário, permitiu ampliar as bases da cidadania e afirmar os direitos humanos desse segmento no ordenamento jurídico.

No caso brasileiro, a ausência da sociedade democrática vem permitindo a substituição do Estado de Direito por qualquer inspiração momentânea da classe dirigente, através de um ímpeto antropofágico mais infeliz (VEIRA, 2007, p.135).

PARTE IV

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DIREITOS HUMANOS E ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI

1. Os diversos olhares de quem constroem a democracia participativa sobre as novas institucionalidades da política de direitos

A pesquisa contou com cinco participantes que participaram (e ainda participam) do processo de construção da democracia participativa no estado de São Paulo, em especial, na área dos direitos da criança e do adolescente. Tendo em vista o recorte de estudo, a política de direitos ao adolescente em conflito com a lei no estado de São Paulo, o enfoque dado aos blocos temáticos que compõem os questionários, com questões abertas, enviados aos participantes via correspondência eletrônica, tratam dessa questão.

Não foram transcritas as respostas em sua integralidade na pesquisa pelo trato qualitativo dos mesmos por complementarem a pesquisa de base analítico-documental: “a abordagem qualitativa se aprofunda no mundo dos significados. Esse nível de realidade não é visível, precisa ser exposto e interpretado, em primeira instância pelos próprios pesquisados” (MINAYO, 2007, p. 22) e, segundo Godoy (1995), este tipo de abordagem considera “o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave” num processo interativo – pesquisador e pesquisado – visando a compreensão do tema de estudo na perspectiva de seus participantes (p. 58).

Nesta parte da pesquisa serão analisadas as reflexões contidas nos questionários enviados aos integrantes e ex-integrantes do FEDDCA-SP, alguns deles, presentes desde a sua criação. O objetivo foi dialogar com os sujeitos que participaram da construção de um processo democrático em favor da política de direitos humanos de crianças e adolescentes, no estado de São Paulo. Os participantes foram consultados por correspondência eletrônica, contato telefônico e pessoalmente para a participação como entrevistados da pesquisa, assinaram “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”. Após a defesa, as respostas dos participantes irão para o *blog*¹, como fruto dos resultados da pesquisa que deverá servir para a ampliação do debate e reflexão do tema, com os ativistas, militantes, educadores,

¹ www.e-dialogo.blogspot.com

conselheiros, gestores, no sentido de propiciar uma intervenção mais qualificada na realidade social.

As reflexões contidas nas respostas aos questionários foram mantidas do modo que os participantes escreveram, apenas com correção de digitação (questionários em anexo). As contribuições dos participantes estão destacadas em itálico para diferenciar de outros destaques (literatura, legislação, documentos). Os participantes responderam a todas as questões propostas; alguns deles de forma sintética e outros aprofundaram determinados temas que mais lhes diziam respeito enquanto participante do movimento social; outros responderam, de modo mais geral, as questões formuladas.

O perfil dos participantes da pesquisa é o seguinte:

Quadro 16: Perfil dos Entrevistados

Entrevistado / Interlocutor	Vínculo Institucional	Perfil
Givanildo Manoel Silva	Educador social	Educador, Militante, Membro fez parte da criação do Fórum Municipal e Estadual DCA, consultor.
Ademar Carlos de Oliveira	Militante dos DCA	Militante, membro do Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, fez parte da criação do Fórum Estadual DCA, ex-Conselheiro Tutelar de Santo André, ex-Secretario Municipal de Assistência Social de Santo André.
Irândi Pereira	Pedagoga, Docente	Educadora, ex-funcionária da FEBEM, ex-diretora do SITRAEMFA (Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência ao Menor e à Família) e ex-representante da CUT Nacional (Políticas Públicas), ativista pelos direitos da criança, fez parte da criação do Fórum Estadual DCA.
Itamar Batista Gonçalves	Geógrafo, Coordenador de programas sênior	Geógrafo, ex-coordenador de programa na Fundação Abrinq, atual coordenador de programa sênior do Instituto WCF-Brasil - World Childhood Foundation, foi membro do Fórum Estadual DCA.
Jorge Arthur Canfield Floriani	Historiador, educador social	Membro do Fórum Estadual DCA, de 1995 até 2002. Ex-Secretário de Mobilização para o Estado de São Paulo da Marcha Global Contra Trabalho Infantil em 1997 e 1998, ex-membro da Comissão Estadual do PETI, até 2005.

Elaboração: CARDOSO, 2010.

Sobre o tema do bloco 1, **a participação democrática como possibilidade de efetivação de direitos**, foram apresentadas as seguintes questões:

1.1 Sobre as Conferências dos Direitos de Crianças e Adolescentes e a garantia da doutrina da proteção integral, aos adolescentes em conflito com a lei, os participantes assim se posicionaram:

Givanildo Manuel da Silva (GMS)

Podemos separar as conferências em dois momentos, 1995-2001 e 2003 à 2009, para entender a sua importância.

No primeiro momento, 1995-2001, quando as conferências estavam em construção, elas tiveram uma importância política fundamental, pois funcionavam como uma grande assembléia que permitiam a qualquer delegado(representante) intervir em sua dinâmica; momentos esses que os diversos grupos aproveitaram, principalmente os organizados em torno do Fórum Estadual DCA, para os debates das questões fundamentais..

Esse período foi marcado, por aprovação de temas polêmicos para o governo estadual, principalmente, os que diziam respeito à extinção da FEBEM, aprovados na Conferência de 2003, bem como a aprovação da Resolução n°. 18, mesmo cassada.

No segundo período, de 2003 a 2009, as conferências passaram a ter um controle dos governos, com agendas e metodologias fechadas que dificultavam ou impediam que a sociedade interviesse na pauta e nas agendas pré-estabelecidas.

Um outro fator, foi que a escolha dos delegados também passou por um processo de controle maior, como também a redução da participação da sociedade civil organizada, o que foi um fator de fragilização.

Itamar Batista Gonçalves (IBG)

As conferências contribuem para a construção da política.

Ademar Carlos de Oliveira (ACR)

Desde a primeira gestão, meados dos anos 90, acompanhei razoavelmente a rotina do órgão CONDECA. Tive a satisfação ao ver a primeira conferência DCA e a primeira Conferência Lúdica DCA acontecerem, com a impressão de que a democracia participativa se consolidava e que os resultados seriam consequência desse processo.

No início dos anos 90 pude assistir a conjuntura de o fórum estadual DCA refletir a hipótese de propor em conferência estadual o desencadear de processo solicitando a cassação do conjunto dos conselheiros do CONDECA, argüindo-se “inoperância”, frente à gravidade dos fatos que envolvia a então “FEBEM” (...)

Creio que o exercício das Conferências no estado de São Paulo não reflete as necessidades da área, tão pouco alcançam razoavelmente níveis de satisfação frente às prerrogativas que a lei a atribui – deliberativas.

Irândi Pereira (IP)

Em parte, tendo em vista os diferentes interesses dos participantes das Conferências. Como, na maioria das vezes, os temas já vem “de cima para

baixo” CONANDA-CONDECA-CMDCA isto dificulta que os participantes possam ter aprovados outros temas relevantes que, de fato, possam pressionar o Estado e os Conselhos na definição das ações de acompanhamento e controle social das políticas públicas.

No início da década de noventa até foi possível os participantes influenciar na escolha dos temas, na organização e desenvolvimento das conferências; depois elas foram se burocratizando em termos das decisões das comissões dos conselhos responsáveis por esta ação, o que a meu ver, prejudicou o envolvimento da sociedade, de modo geral, na mobilização pelos direitos da criança e do adolescente.

Jorge Arthur Canfield Floriani (JACF)

O poder público não dá o menor valor para as propostas aprovadas nas Conferências DCA. Não há a menor intenção de o governo estadual ou mesmo do governo municipal (da capital) do estado para implementar as referidas políticas nos trilhos propostos pelas Conferências DCA.

(...)

Não houve ainda uma Conferência de fato, no sentido de saber o que efetivamente ocorreu nas políticas públicas na área da infância entre uma Conferência e outra.

Mesmo porque o Estado de São Paulo e/ou os municípios não dispõem de quadros técnicos competentes para fazer a avaliação concreta daquilo que foi levantado pelas Conferências DCA. E como o SIPIA nunca foi executado no Estado de São Paulo, nós nunca soubemos a realidade concreta das demandas exigidas no melhor interesse das crianças e adolescentes.

(...)

Nestes anos todas das Conferências DCA não houve dificuldade alguma na entrega das proposta, tiradas nas mesmas DCA para os gestores do poder público. As entregas sempre são festivas e o gestor público fica com o compromisso de analisar e por em prática as propostas. Festa!!! Documento entregue, documento arquivado, documento esquecido em alguma gaveta do terceiro ou quarto escalão dos governos.

Há uma clara atualização conservadora na formulação das políticas DCA.

Os participantes reconheceram que as Conferências são o *locus* onde a participação popular é exercida na construção de um novo projeto de sociedade; embora não tenha previsão legal, a construção democrática do Estado Democrático de Direito tem experimentado essa forma em outras áreas como saúde e direitos humanos. Na área da criança e do adolescente, o momento das Conferências é o momento de decisão soberana, de controle social e de difusão dos direitos de crianças e adolescentes.

No Estado de São Paulo, em que pese todas as dificuldades já apontadas na participação da sociedade civil nos espaços democráticos, as Conferências pareceram ser esse

momento em que se pode ter um debate mais amplo em relação à política dos direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido, recuperando o caráter participativo de nossa democracia, consolidado pelo artigo 88 do ECA, é o momento em que se pautam as diversas demandas sociais para que possam ser transpostas para a política pública, através dos Conselhos de Direitos que fará essa mediação.

Os participantes apontaram para uma mudança nas Conferências no que diz respeito à autonomia desse espaço e à intervenção do governo nos rumos. Há um “divisor de águas” no Estado a partir de 2003, que implicou na ampliação da participação do governo no controle do processo invertendo-se a lógica democrática. Até esse momento a participação da sociedade civil foi marcante, conseguindo pautar temas polêmicos como a defesa dos adolescentes em conflito com a lei e a grave situação da FEBEM, exigindo medidas ao CONDECA e ao governo. Esse processo perpassa pelos entrevistados que reconhecem a importância das Conferências mas que tem clareza e crítica em relação aos seus limites e impasses.

Outro elemento que pode ser considerado um ponto crítico é a relação entre o CONANDA, o CONDECA e os CMDCA; é uma relação ainda verticalizada, dando a impressão de que os temas oriundos da região não são pautados ou tratados nas Conferências, vindo de “cima para baixo”, deixando em cheque o Pacto Federativo, pois esse movimento pode colocar em risco o protagonismo da população (FEDDCA-SP, 2009).

O tema adolescente em conflito com a lei no Estado não tem ocupado lugar de destaque, em 2007 foi discutido o tema nas Conferências Regionais e Estadual, no que dizia respeito à implementação do SINASE; contudo, parece não ter produzido os impactos desejados, mantendo-se as parcerias e o padrão de atendimento praticado nas entidades de internação e, no que diz respeito ao meio aberto, a municipalização andou a passos lentos e ainda está em processo de construção de um modelo de Sistema Estadual e Municipais Socioeducativo que garantam os direitos humanos dos adolescentes e seja efetivo no seu papel educativo, reduzindo o foco repressor.

O que se observa é que os participantes evidenciam a dificuldade de diálogo com o Governo de São Paulo, após a primeira década de implementação do ECA que parece estar vinculada ao entendimento que o Estado tem em relação à participação democrática, como sendo uma extensão da ação estatal, assim, diante dos movimentos e pressões que marcaram a década de 90, em 2003, o Governo inicia o processo de enfraquecimento e desmobilização dos espaços públicos, buscando construir a legitimidade de suas ações. No que diz respeito à força política das Conferências, as entrevistas apontam para o não reconhecimento das

formulações provenientes da sociedade civil e um esforço do governo para que os espaços de debates sejam cada vez mais burocráticos.

Mas há de se considerar os avanços em relação a um aspecto muito particular das Conferências, que parecem o único espaço onde crianças e adolescentes tem exercido a cidadania “ativa” conquistada pelo MSDCA e reconhecida no ordenamento jurídico. A através das Conferências Lúdicas crianças e adolescentes podem opinar, debater e trocar experiências, sendo protagonistas de suas histórias de vida, além disso, esse processo constitui-se numa aprendizagem e formação da ação política em favor da efetivação e difusão da cultura de direitos.

Espera-se que, com a implementação do SINASE seja possível contar com os adolescentes do Sistema Socioeducativo nesse debate para que possam exercer ativamente sua cidadania, em especial aqueles privados de liberdade, para que não sejam privados de seu direito de participação. Benevides (1994) afirma que:

(...) discutir a consciência da cidadania é necessário partir do conhecimento da distância que separa, por um lado, leis e princípios fundantes de liberdades e direitos e, por outro lado, a própria consciência de tais direitos, além da existência (ou não) dos mecanismos institucionais e dos recursos para garantir a sua prática, ou a sua função (BENEVIDES, 1994, mimeo).

Ainda, o estabelecimento dessas novas institucionalidades de participação popular pressupõe redefinir a relação entre o público e o privado, em especial na área da infância e adolescência, cuja predominância foi programas pontuais do Estado, a filantropia ou mesmo por políticas de controle da ordem social. Os desafios para a consolidação da democracia participativa colocam-se no patamar da participação de forma autônoma e emancipada no trato dos direitos que sofrem uma influência dos processos políticos e econômicos.

Neste sentido, as conferências dos direitos da criança e do adolescente constituem-se num amplo espaço para reflexões e deliberações coletivas em torno de um projeto de sociedade que se mobilize em defesa dos direitos de crianças e adolescentes e, desta forma, tire o tema da periferia das políticas. A história não é um ato de criação intelectual dos historiadores, ela se constitui num processo de conquista de autonomia progressiva do povo, assim, a perspectiva desse espaço de participação é que a participação popular seja mais ampliada para que os cidadãos possam emancipar-se coletivamente, conquistando e construindo um novo projeto de sociedade que outorgue cidadania aos adolescentes em conflito com a lei.

1.2. Sobre a participação do MSDCA na construção de uma nova cultura de direito, os participantes assim disseram:

GMS

Os grupos que atuam na defesa dos direitos da criança e do adolescente, tiveram grande protagonismo no que diz respeito a política destinada aos adolescentes autores de ato infracional. Desde a aprovação do ECA, os grupos se organizaram para apresentar uma proposta que desse conta de responder a necessidade de uma política que fosse adequada ao que previa a lei.

Havia uma reflexão trazida pelo Emilio Garcia Mendez, de que são as medidas socioeducativas, o calcanhar de aquiles do ECA, exatamente pela sua inovação na compreensão de que os adolescentes são vítimas da sociedade e não algozes e, portanto, deveríamos corrigir o nosso(sociedade) erro, compreendendo a dimensão do ato cometido pelo adolescente, sendo capaz de dispensar o melhor tratamento, para espiar a nossa falta e não comprometer a vida do adolescente .

(...)

IP

Pensada essa participação no processo histórico de implementação do Estatuto, da criação dos Conselhos e dos Planos da Política de Direitos, o MSDCA é que organizava todo esse processo, “debaixo para cima”, nos municípios, nos territórios, no estado de São Paulo, nas bases do movimento sindical de trabalhadores e dos órgãos de classe, das organizações da sociedade civil, etc. Na maioria dos debates sobre o tema adolescente em conflito com a lei, sempre alguém do MSDCA, estava presente para debater as questões relacionadas à efetivação da política socioeducativa, seja no parlamento, seja no sistema de justiça, na universidade, na mídia, com os educadores sociais. Contudo, no plano do executivo estadual de São Paulo, a participação dos militantes em espaços de construção da política socioeducativa sempre foi mais difícil pela questão dos governos não reconhecerem determinadas posições do MSDCA, até porque este movimento não é homogêneo. Eu, enquanto ativista e técnica na área, era convidada para participar de alguns espaços, desde que não representasse o movimento. Se, há uma cultura de direitos para o adolescente em conflito com a lei em novas bases, ela se deve praticamente ao exercício e resistência de parte dos militantes do MSDCA.

JACF

Sim. A incipiente “nova cultura de direitos” no estado de São Paulo tem no movimento social DCA um esteio. Há uma importante posição positiva frente aos valores das medidas socioeducativas e sua importância na vida de meninos e meninas em conflito com a lei. Raras são as vozes no movimento social DCA contrário à manutenção da inimizabilidade da responsabilidade aos adolescentes em conflito com a lei. Porém, não podemos nos enganar com o férreo conservadorismo da população do estado de São Paulo e o poder da mídia para “avacalhar” com os adolescentes em conflito com a lei. É um movimento ainda bastante tímido com presenças muito individualizadas, feita de forma bastante pessoal em detrimento do coletivo de organizações.

ACO

Houve avanços, isto é certo(...) Ante a história deste atendimento em nosso estado creio que o movimento social como um todo está com impagável dívida junto aos adolescentes em conflito com a lei, pouco ou quase nada interfere, sem contar que há alguns atores que entendem que conselheiros tutelares, que de alguma forma tem agido na fiscalização das unidades de internação constitui movimento social quando, de fato, é um órgão de Estado, resultante das conquistas do movimento social.

IBG

Acredito que muito dos avanços e a própria política se deve a participação do movimento organizado. Faço a ressalva que embora tenhamos estruturado a política, o maior desafio ainda é o fazer acontecer, por exemplo, ainda prevalece a medida de internação no Estado, com pouca aplicação das medidas em meio aberto, conforme previsto no próprio SINASE.

Em relação a conquista do reconhecimento de um novo direito pelo Estado e pela sociedade, os participantes avaliaram que o MSDCA, definitivamente, representou uma novidade no processo de democratização, por sua natureza e heterogeneidade, abrindo a possibilidade de entrada na cena política de novos sujeitos sociais, constituindo-se uma coletividade onde se elaborou uma identidade e se organizou em torno dos direitos de crianças e adolescentes.

Segundo Sader (1998) constituindo-se num movimento a partir dessas lutas, a mobilização para a inscrição dos direitos de crianças e adolescentes foi um marco de atuação no período, constituindo-se em um momento concreto de tradução das expectativas de mudança em propostas concretas. Mas esse movimento não se manteve com essa força, em especial, na defesa dos direitos dos adolescentes em conflito com lei, pois encontrou forte resistência do Estado em promover o reordenamento institucional proposto pelo ECA, bem como, da sociedade em geral.

Na primeira década do Estatuto, o MSDCA influenciou nesse processo, articuladamente com o CONDECA, conseguindo, inclusive, formular e deliberar proposta para o reordenamento da FEBEM, como o exemplo citado da Deliberação nº 18 do CONDECA que estabelecia parâmetros para o atendimento sócio educativo. O CONDECA, com uma sociedade civil ativa e aguerrida, conseguiu impedir a entrada de adolescentes para cumprir medida no Complexo Imigrantes².

Mas o que se observa é que o Governo de São Paulo não reconhece o MSDCA como interlocutor legítimo e obstrui os canais de participação, recusando aceitar propostas que

² Deliberação CONDECA nº 15/1999.

venham da sociedade civil, estabelecendo uma relação servil e apresentando uma atitude de resistência a incorporar de forma integral as mudanças necessárias para que se implemente o ECA.

O discurso da cultura de direitos está presente nos espaços institucionais, contudo, ainda prevalece a prática que considera o adolescente em conflito com a lei, como uma ameaça social, justificando-se violações de direitos em defesa da sociedade do “perigo” que esses adolescentes representam. Há dificuldade do Governo de São Paulo estabelecer um diálogo que reconheça o MSDCSA como interlocutor legítimo e qualificado para que a política de direitos seja formulada dentro dos padrões de direitos humanos.

O desafio em efetivar os direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei reside na necessidade de se democratizar o Estado e fortalecer o MSDCA, no sentido, para que se formule políticas que, de fato, garantam os direitos e cumpram seu objetivo socioeducativo.

1.3. Sobre a participação da sociedade na gestão dos programas socioeducativos, os participantes assim disseram:

IBG

Quanto à execução de medidas socioeducativas em meio aberto, o ECA orienta com a diretriz da municipalização. Acredito que no Estado de São Paulo, pouco que se avançou nestes atendimentos e qualificação dos mesmos.

Para além da criação e adequação dos programas de atendimento, temos um grande desafio frente ao próprio judiciário que, em minha avaliação, continua aplicando mais a medida de internação.

Outro ponto importante diz respeito a ampliação da Defensoria Pública, para adolescentes e jovens autores de ato infracional.

ACO

Se encontra em fase embrionária.

A maioria absoluta dos municípios está aprendendo com o processo e lentamente assumindo etapas importantes do atendimento socioeducativo; serão necessárias algumas décadas para observar os impactos mais significativos; em varias comarcas impera a cultura da internação, “azeitadas” pelas frágeis defesas técnicas de cada adolescente envolvido.

JACF

(...)

Os municípios não tem dado a resposta severa e forte que a implementação de uma política pública exige. Fica muito limitado na execução da medida sócio educativa em si tal qual foi determinada pelo juiz. É feita de forma burocrática e com poucos recursos financeiros e técnicos. Não representa, em absoluto, uma experiência existencial para o adolescente, algo que faça sentido para a sua vida.

(...)

As Organizações Sociais conveniadas se prestam a serem meras executoras dos convênios pagos pelo poder público para executarem os Programas exigidos.

É muito difícil não chamar isso que está ocorrendo de terceirização mera e simples.

IP

Tendo em vista, a data de aprovação do SINASE, podemos dizer que ainda se encontra em processo de debate principalmente no que se refere à gestão descentralizada e municipalizada. Do ponto de vista das estratégias da socioeducação, tomando o princípio da doutrina da proteção integral, há ainda um fosso entre o disposto nos marcos regulatório, incluindo o SINASE e as práticas. Em relação à democratização da gestão ainda não há estudos que apontam para a justeza das proposições trazidas pelos marcos regulatórios, em especial, o SINASE. No estado de São Paulo as avaliações sobre a gestão democrática da política socioeducativa e respectivos programas, a meu ver, se encontram em fase de elaboração ou circunscritas aos espaços formais de decisão e execução da medida. A incipiência de debates sobre a avaliação do SINASE, no estado de São Paulo, impede que sociedade civil possa participar efetivamente desse processo, a não ser aquela que se encontra nos Conselhos ou executando os programas socioeducativos, mediante convênio.

Do ponto de vista da formalidade exigida em lei penso que o CONDECA-SP precisa ampliar o debate sobre o exercício do controle da política e das grandes questões que perpassam o tema: rebaixamento da idade de responsabilização penal, aumento do tempo de internação, a socioeducação como não garantia de direitos humanos, a real participação da sociedade civil nos espaços de debate, a participação dos adolescentes dos adolescentes e das famílias no plano individual de atendimento, a difusão de propostas de socioeducação.

GMS

De forma alguma, não existe a previsão da participação popular na gestão, e não estamos falando aqui dos espaços constituídos, mas como esta estabelecido no princípio da política unidades próximas a casa do adolescente, que facilita o acesso e participação familiar que deveriam fazer parte da gestão participativa, como também a comunidade do entorno que esta inserida a unidade, em segundo plano estaria essa ampliação para os grupos organizados que não foram contemplados.

Ampliação de gestão para dentro da instituição não é democratizar, até porque internamente a relação verticalizada continua, o que democratizaria seria inserir atores externos e considerar a participação de adolescentes ,familiares, comunidade local e os grupos organizados que atuam na defesa dos direitos humanos de criança e adolescente.

No que diz respeito à reafirmação da participação da sociedade civil na gestão da política socioeducativa há o reconhecimento dos Conselhos de Direitos como instância deliberativa e são estabelecidas instância de participação nos níveis locais, pelos entrevistados.

Foi ressaltar a relevância da participação democrática da comunidade socioeducativa na gestão e acompanhamento dos programas socioeducativos, contudo, embora a implantação do SINASE seja nova, inicia em 2006 no Estado e com características próprias, o desafio que se apresenta é como será a relação com os diversos sujeitos envolvidos, na participação da gestão do programa e na formulação e controle, na perspectiva de participação, principalmente dos adolescentes em conflito com a lei.

Um dos aspectos necessários para a prática dos direitos legislados no ECA é justamente um novo modelo institucional e participativo, coerente com o foco territorial e descentralizado como estratégias de intervenção capazes de combinar “novas formas e mecanismos de organização e representação de interesses”, apresentando como resultado, em maior ou menor grau, transparência na condução das políticas públicas, cuja elaboração é pactuada com segmentos da sociedade civil.

Esse reordenamento institucional deverá articular uma rede de gestão a ser formada entre a sociedade civil, usuários, gestores públicos, além dos não-governamentais. (SINASE, 2006, p.74).

É apontada a descentralização e a municipalização como uma estratégia de democratização e participação, contudo, ainda são processos recentes que não permitem maiores avaliações em relação à sua efetividade. No entanto, há a compreensão que a participação da sociedade civil na gestão e controle as da política socioeducativa pode representar uma possibilidade de garantia efetiva de direitos.

Esse processo esbarra nas mudanças das relações entre Estado e sociedade civil, pois o “olhar” que o Governo tem apresentado, é na sociedade civil como prestadora de serviços é uma relação de conveniamento e transferência dos serviços, que pode estar impactando da relação da sociedade civil, que perde a coesão diante de interesses privados de determinados grupos. Isto parecer ter ficado mais evidenciado com a Portaria 90/05, que restringia a entrada da sociedade civil, foi derrubada por decisão judicial apenas em 2009, que publiciza a concepção de participação democrática subordinada a uma relação socioeconômica (convênios e parcerias).

Há o reconhecimento da participação democrática como a única forma de se transformar o paradigma de atendimento, mas há crítica de que esse processo exigirá novos esforços por parte da sociedade civil em sua organização e capacidade de mobilização, na abertura e garantia espaços de participação democrática.

O SINASE reforça a democracia participativa como princípio e cria estruturas de gestão democrática, contudo, ainda não se pode perceber como está se articulando a gestão democrática dos programas, junto à comunidade socioeducativa e as instâncias deliberativas, os Conselhos de Direitos, há uma certa desconfiança em relação a participação efetiva na formulação da política socioeducativa e poucas experiências que neste sentido.

1.4. Sobre o Fórum Estadual DCA (FEDDCA-SP) e o exercício do controle da política socioeducativa no estado de São Paulo, os participantes destacaram o seguinte:

IBG

Acho que nunca exerceu, mas teve um período que marcou mais sua posição política no debate.

IP

Na sua trajetória de construção da política de direitos e de sua implementação principalmente nos anos noventa até metade dos anos dois mil. Foram tantas as mobilizações em torno do controle social desta política que representantes do sistema de justiça, em particular o Ministério Público e, mais recentemente, a Defensoria Pública, os Centros de Defesa DCA (sociedade civil) e parte do legislativo, as entidades de classe, acabaram por se unir, em determinados momentos e ações, para o reordenamento jurídico-institucional da FEBEM, São Paulo. Foram realizadas CPI e CEI (Câmara Municipal), criados grupos para o “fechamento” da FEBEM, grupos para a articulação de Pactos pelos Direitos, com a participação de determinados setores do sistema de garantia de direitos. Como o Fórum DCA é constituído por ativistas, muitas das ações de controle social ainda não se encontram sistematizadas e, contudo há farta documentação sobre o descaso do Estado na condução da política, não tiveram o devido trato dos governos. Cabe ressaltar que o controle social que se pode esperar do MSDCA articulado num fórum se dá desse modo: muitas idas e vindas pela própria natureza do movimento, pressionar o sistema de garantia de direitos na efetivação das políticas públicas, com qualidade, da garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei.

GMS

A autonomia do Fórum, frente às instituições do estado, inclusive o Conselho Estadual DCA, possibilitou ao Fórum construir, oferecer e tensionar com o governo propostas para reordenar a política para os adolescentes autores de ato-infracional. Quando é possível, quando existem condições para o fazê-lo, o Fórum sempre o faz, entretanto o governo de São Paulo tem construído dificuldades como foi o caso da Portaria n° 90 de 2005, que impedia os grupos de defesa dos direitos humanos das crianças e do adolescente de entrar da instituição

(...)

O diálogo independe da sociedade civil, só depende do governo, nesse momento entendo que a sociedade civil não acumulou forças suficientes para fazer o tensionamento que possibilite o governo a abrir o diálogo, por vontade própria, não verifico essa disposição do governo.

ACO

O Fórum Estadual desempenhou papel significativo em diversas fases do processo de implementação do sistema de garantia de direitos; entretanto, tudo ocorria em meio a processo coletivo de aprendizado. Erros e acertos se alternavam e vícios políticos passaram a “contaminar” a rotina desta instância até que se alcançasse a condição de menor expressão desta instância, como ocorre hoje.

JACF

Não. Com a morte da Cacilda Ascitti e o afastamento de pessoas como a Irandi Pereira, Isabel Calil, (só como exemplo) houve uma perda concreta de credibilidade técnica do Fórum Estadual.

Hoje, os membros desse Fórum têm intenções éticas e, contudo, com pouco reconhecimento político: é “gente muito boa”, com poder de mobilização, apresentando fragilidade na mediação entre Sociedade Civil e Estado.

O Fórum é imediatista; trabalha com o “problema da vez”; são, no geral, imediatistas tal qual a molecada e seus problemas.

No que diz respeito ao controle social das ações, os participantes destacaram o papel que o FEDDCA-SP teve na defesa dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, tensionando, por diversas vezes a relação com o governo e com o próprio CONDECA, considerando-se a situação de crise vivida pela FEBEM desde a década de noventa até meados de 2003.

Contudo, há dificuldade no exercício do controle diante do aparato burocrático estatal, na articulação da própria sociedade civil que cinde na tomada de decisões e no diálogo com o governo e Conselho que é truncado e repleto de contradições e dividido em fases que revelam o movimento de “vai e vem” da relação Estado e Sociedade Civil.

É certo que as diversas intervenções do FEDDCA-SP contribuíram para qualificar o debate, propor alternativas e impedir recuos significativos em relação ao atendimento aos adolescentes em conflito com a lei no Estado, mas há uma mudança nas forças políticas que integraram o Fórum, com o afastamento de militantes históricos que eram reconhecidos, na luta pela democratização pelo governo que tinham “voz política” e influenciavam o debate no Estado.

Não se trata de competência técnica dos militantes, mas de força política e reconhecimento público e político, que permite uma influência na máquina estatal.

A mudança ocorre também nos governos, que tinham um perfil na década de 90 que, apesar das dificuldades, ainda preservavam os espaços de participação popular, embora não

reconhecesse o saber acumulado e sistematizado pela sociedade civil nos diversos momentos da história, mantiveram uma atitude democrática em relação aos Conselhos de Direitos, em especial ao CONDECA, que realizou diversas ações, em face da pressão popular, em especial do Fórum.

Foram diversos movimentos em defesa dos adolescentes em conflito com a lei e o de maior expressão foi o Grupo de Fechamento da FEBEM, sempre contando com a participação qualificada do FEDDCA-SP.

Em 2003, o Governo do Estado, ao compreender o poder que os Conselhos representavam, iniciou um processo de disputa e desmobilização, afastando os segmentos mais organizados das eleições do CONDECA, como foi visto no capítulo anterior, o que ensejou manifestações na Assembléia Legislativa e a propositura de uma ação civil pública

Esse impasse permanece no que diz respeito a controle da política de direitos para o adolescente em conflito com a lei no Estado, que tem utilizado os espaços de participação como locais de legitimação de sua ação.

Sobre o tema do bloco 2, **Direitos Humanos: movimento DCA e os adolescentes em conflito com a lei** foram apresentadas as seguintes questões:

2.1. A sociedade civil frente às novas institucionalidades e a política de direitos, os participantes arguíram que:

IBG

Essa trajetória ocorre com ciclos de maior e menor participação. Em alguns momentos, mais presente de forma organizada neste debate.

JACF

Do início da década de noventa até hoje houve sério decréscimo na participação dos técnicos e das Organizações Sociais, comprometidos e livres, na formulação da política de direitos como um todo.

Foi criada uma figura bem estranha: a do “militante profissional”. Trata-se do funcionário de uma determinada OS o qual tem participação efetiva nas instâncias diversas DCA, não criando uma diferença dentro de sua Organização Social.

Hoje a participação da sociedade civil tem-se dado quase que, exclusivamente por meio da “sociedade civil conveniada”: ou seja, das Organizações Sociais que mantém convênios financiados pelo poder público para executarem a política pública proposta.

IP

É importante pensar numa divisão de tempo-espaço quando se trata de avaliar a trajetória da sociedade civil frente às novas institucionalidades: primeiro como a maioria delas foi criada pela pressão da própria sociedade civil articulada no Fórum Estadual DCA/SP, a participação sempre foi debatida, mediada, conflituosa e, contudo, se estabelecia determinados consensos ou acordos para a implementação das ações definidas, até porque o Fórum tinha livre acesso aos espaços de debate e decisão da política; segundo, quando o Fórum foi intensificando suas ações e pressão em torno da política socioeducativa em conflito com a lei e suas proposições ganhando densidade em determinados setores da sociedade, essa participação nos espaços da esfera governamental e, principalmente no Conselho de Direitos, foi-se distanciando, até porque a própria representação da sociedade civil nesse espaço foi-se dando de forma mais segmentada em contraposição à representação ampliada da sociedade civil nesse espaço.

GMS

(...)

No primeiro período do processo de implantação do ECA, os grupos tiveram importante papel, construindo a agenda, conseqüentemente, apontando caminhos e politizando o debate.

Com o processo de ruptura de diálogo por parte do governo do estado de São Paulo principalmente, que passou a atuar para intervir no espaço do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, que era para onde convergiam as pautas desses grupos, a intervenção passou a ser só a de denunciar as condições da política de atendimento.

Uma outra questão, importante de salientar: com a confusão por parte das entidades que deveriam compor os Conselhos representando a sociedade civil, essa situação serviu bem aos interesses dos governos, em especial do governo de São Paulo, para desarticular a sociedade civil e retirar a força combativa do órgão Conselho, pois as entidades que tinham comprometimento econômico com os governos passaram a ocupar esse espaço, tomando a decisão não pelos interesses das crianças e adolescentes e, sim, dos governos.

O estado de São Paulo (governo), que sempre apresentou grande fragilidade na política para adolescentes autores de ato infracional e pouca vontade política para resolver, amparado pelo olhar conservador da população do estado sobre os adolescentes que cometem ato infracional, manteve e agravou a lógica do código de menores.

Por outro lado, os grupos passaram a atuar nas Conferências, como único espaço possível para enfrentar a situação criada pelo governo do estado de São Paulo, aprovando reiteradamente em Conferências Nacionais, a Resolução n° 18, cassada pelo Conselho Estadual de SP. O Conselho que já se encontrava desconfigurado da sua composição passou a atender os interesses do governo.

Por isso entendo que a proposta política mais consistente e conseqüente, só foi construída quando a sociedade civil teve mais protagonismo nas proposituras e discussões.

ACO

Temos hoje uma sociedade mais defensora dos DCA, isto é resultante da alternância de representantes nos órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos; no entanto ainda é frágil o olhar acerca das competências destas distintas instâncias legítimas, sejam os órgãos CMDCA e os CT, ou o movimento de defesa refletido por alguns fóruns que ainda se articulam. Formular políticas é algo incompreensível para diversos atores que carregam responsabilidades ocupando assento em CMDCA ou no CONDECA, não dispendo de elaboração para tanto.

As novas institucionalidades são modelos inovadores que interferem diretamente da co-gestão do Estado, no sentido de partilhar o poder com a sociedade civil, isso não ocorreu de forma tranquila, linear e coesa. A novidade enquanto instância pública difere de experiência históricas de conselhos de “participação administrativa” ou consultivos onde se inclui a participação dos usuários na gestão dos serviços públicos ou de os conselhos populares, aqueles construídos fora do âmbito do Estado.

De forma geral, os participantes avaliam essa entrada da sociedade civil na institucionalidade pública estatal como uma inovação e uma possibilidade de mudança na política, até então, executada pela FEBEM (atual Fundação CASA), mas reconhecem que gera incômodos e impasses a serem superados, em especial no Estado de São Paulo que não tem reconhecido a participação democrática nessa concepção de decisão política.

Há certa fragilização da participação popular, através das entidades em face da mudança de perfil e de atuação das organizações que encontram nessas novas institucionalidades um local de troca e de interesses privados e de busca de financiamento que as deixam numa atitude menos protagônica e mais cooptada, desconfigurando os Conselhos que passam ser uma arena de legitimação da ação estatal. Assim, o desafio da democratização do Estado se colocada para o governo e para a própria sociedade civil.

No que diz respeito especificamente à defesa dos direitos de adolescentes em conflito com a lei, gerou conflitos e tensões entre o MSDCA e o governo por diversas ocasiões. Diversas organizações optaram em se afastar dessa zona de conflito esvaziando os espaços institucionais de participação.

Contudo, ressalta-se que apesar de todas as dificuldades apresentadas, esses espaços parecem ser onde as organizações ainda conseguem expor suas demandas com certa autonomia, mas enfrentam a hegemonia do governo, inclusive em relação ao domínio técnico dos temas.

Os participantes ressaltam a confusão de determinados sujeitos na participação desses espaços em defesa de projetos individuais e corporativismo; é nesse processo dialético,

nomeado por Dulci (2003) que se deve repensar a articulação e mobilização da sociedade para que possa participar efetivamente na tomada de decisões, que propõe uma nova aliança social em torno das transformações, pois a sociedade civil não se coloca no plano da governabilidade, mas no agir político, como sujeitos não-governamentais de disputa e diálogo, agregado ao papel reivindicatório, inerente ao movimento social para a transformação social, “nós sabemos que quando o povo se afasta da política, ela é facilmente monopolizada pelas elites” (DULCI, 2003, p.47).

No âmbito do objeto desse estudo, trata-se de fortalecer o protagonismo da sociedade civil frente às novas institucionalidades para que possa interferir, formular e controlar a política de direitos rompendo-se com o olhar que ainda se tem do adolescente em conflito com a lei como um risco ordem pública e à sociedade, justificando-se medidas de representam recuo na conquista histórica dos direitos humanos.

Nesse processo de mudança da relação entre Estado e Sociedade Civil, parece ter-se evidenciado a falta de compreensão de determinados sujeitos do que significa participação popular e ativa, muito usada no discurso, mas confusa em sua realização. Para Benevides (1994):

A introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista; mas, não é menos verdade que os costumes do povo, sua mentalidade, seus valores, se põem à igualdade – não penas à igualdade política, mas própria igualdade de condições de vida. Os costumes, não há como negar representam um grave obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação popular (p.194)

2.2. Sobre a crítica construção de agendas políticas, pelo MSDCA os participantes disseram que:

ACO

Houve uma grande diluição de forças e em nosso estado; se pautarmos apenas pelo acompanhamento do CONDECA-SP podemos verificar nos meios de comunicação social que praticamente não há impacto nas ações da sociedade civil frente às agendas existentes ou mesmo pela ausência de determinadas agendas necessárias.

GMS

Pela sua característica e configuração, o Fórum Estadual DCA foi o único espaço que se manteve fiel aos seus princípios e a defesa intransigente dos direitos humanos dos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas em meio fechado, não se permitiu ser seduzido para silenciar ou só fez o debate tecnicista, sempre atuou na globalidade da situação.

JACF

Por questões ligadas ao estrito financiamento público o movimento social DCA a crítica é mais verborrágica e circunstancial, isto é, faz uma “crítica de boca” e sobre o aqui e o agora. O tiro político da crítica por parte do

movimento social DCA é sempre muito curto, pessoal e intransferível. Até porque, esta crítica quando é feita é sempre circunstancial, e nunca estrutural. Ela se atém ao aqui e agora, bem localizada. Por tanto, resolveu ali, tá certo, e quem recebeu o convênio faz com que as outras OS se calem.

IP

Na trajetória do MSDCA posso pensar que a sua distinção reside aí, no seu papel crítico e mobilizador de uma política de direitos que, de fato, possibilite a cidadania de crianças e adolescentes. Nos tempos de hoje as relações entre Estado e sociedade civil tem sido caracterizadas por diversos arranjos institucionais que, muitas vezes, não interessam à natureza de um Fórum DCA.

IBG

Talvez mais panfletária que propositiva(...) o controle social se dava quando as violações de direitos ganhavam a mídia local, com destaque para as unidades de internação.

De forma geral, no que diz respeito ao FEDDCA-SP, este se manteve crítico e autônomo diante do arbítrio estatal, os participantes tem divergências em relação à eficácia dessas posições críticas. No final da década de 90, o MSDCA passou a conviver com as novas organizações sociais e do terceiro setor, que defendiam interesses utilizando uma estratégia mais contemporizadora e mesmo em defesa de interesses privados, gerando uma cisão com o Fórum que, por causa da luta intransigente dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei e a recusa em ser cooptado, foram acusados de terem uma postura radical, sendo isolados em diversas ocasiões.

Houve uma demobilização no próprio Fórum, que se manteve afirmando seu caráter de movimento social, mas que se fragilizou diante da postura fechada do Governo de São Paulo que passou a negociar diretamente com as entidades que tinham relação de parceria. Este parece ser maior nó a ser desatado nesse processo democrático, pois a participação popular veio para garantir os fins do Estado Democrático de Direito pela ação soberana do cidadão, contudo, o esvaziamento do papel dessas instâncias de participação podem colocar em “cheque”, os rumos da política pública.

Das colocações dos participantes pode-se compreender que a aposta da ampliação das bases de diálogo e a busca da autonomia pelo MSDCA, ainda representam um caminho possível para o exercício da participação democrática genuína que transforme a vida dos adolescentes como foi proposto no ECA.

2.3. Sobre o sistema socioeducativo, os participantes avaliaram que:

GMS

O Estado de São Paulo tem um triste histórico de violação dos direitos da criança e do adolescente; ele não se esgotou com o advento do ECA, infelizmente as violações dos direitos humanos dos adolescentes continuaram e se tornaram mais visíveis e não foram superadas.

(...)

As decisões mais qualificadas que foram tomadas até hoje, teve a participação da sociedade civil, quando esta foi alijada do processo a qualidade das propostas caiu. Isso se reflete, por exemplo, nas propostas de políticas para adolescentes autores de ato infracional, que tiveram as suas melhores proposituras feitas pela sociedade civil.

IP

Tendo em vista, a data de aprovação do SINASE, podemos dizer que se encontra em processo de debate principalmente no que se refere à gestão descentralizada e municipalizada. Do ponto de vista das estratégias da socioeducação, tomando o princípio da doutrina da proteção integral, há ainda um fosso entre o disposto nos marcos regulatórios, incluindo o SINASE, e práticas. Em relação à democratização da gestão ainda não há estudos que apontam para a justiça das proposições trazidas pelos marcos regulatórios, em especial, o SINASE. No estado de São Paulo as avaliações sobre a gestão democrática da política socioeducativa e respectivos programas, a meu ver, se encontram em fase de elaboração ou circunscritas aos espaços formais de decisão e execução da medida. A incipiência de debates sobre a avaliação do SINASE, no estado de São Paulo, impede que sociedade civil possa participar efetivamente desse processo, a não ser aquela que se encontra nos Conselhos ou executando os programas socioeducativos, mediante convênio.

Do ponto de vista da formalidade exigida em lei penso que o CONDECA-SP precisa ampliar o debate sobre o exercício do controle da política e das grandes questões que perpassam o tema – rebaixamento da idade de responsabilização penal, aumento do tempo de internação, a socioeducação como não garantia de direitos humanos, a real participação da sociedade civil nos espaços de debate, a participação dos adolescentes dos adolescentes e das famílias no plano individual de atendimento, a difusão de propostas de socioeducação.

JACF

Este sistema não tem cara de sistema. É “flocado”, sem identidade alguma, um aglomerado desconexo. Não tem integração alguma com a Rede.

O que se chama Rede em São Paulo (estadual e municipal) é mero balcão de atendimento: “Para onde vou encaminhar este menino?” E fica nisso... A Rede não é orgânica em São Paulo. Não integra uma política pública; ela fica pelas beiradas lidando no rés do chão do caso a caso (e o menino é quem decide por sua “adesão”). De experiência, segue de convênio em convênio. Não há processo cumulativo.

ACO

Como afirmei anteriormente, para muitos adolescentes o caráter socioeducativo somente aparece quando é encaminhado a uma UE, vez que passam por um cenário de ausência de atenção a este princípio por dias, às vezes meses, em instituição distinta daquelas que o SINASE impõe. Refiro-me aos que ainda são “clientes” dos distritos policiais e por lá

permanecem por tempo considerável, anterior a oportunidade de contato com sistema e profissionais com atribuições e alguma capacitação dirigida a aplicação devida da lei.

IBG

No momento não acompanho mais como o fiz na década de 90 até 2005. Das informações que me chegam, não percebo grandes mudanças em relação ao atendimento como um todo (algumas mudanças em relação a infra-estrutura – para melhor), mas sem o estímulo à prática da intersectorialidade deste atendimento.

O Sistema de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo ainda está em construção e é marcado por antagonismos e incoerências que refletem no cotidiano dos adolescentes em conflito com a lei que ainda tem seus direitos violados, mesmo no novo modelo anunciado pela Fundação CASA a partir de 2006 e com os novos modelos de gestão compartilhada, como apontam os entrevistados.

Não há elementos históricos suficientes que permitam ter uma avaliação mais aprofundada desse modelo que é novo, mas numa análise superficial, pode-se observar pela mídia que ainda remanescem velhos modelos de atendimentos inclusive no padrão arquitetônico, avaliado diferente do que é proposto pelo SINASE.

O MSDCA apresentou modelos e propostas de atendimento que estivessem de acordo com os direitos humanos e novo paradigma trazido pelo ECA, contudo, o Estado, não manifestou vontade política em aceitar essas proposições, apresentando modelos que não contaram com nenhuma participação popular. O diálogo com o governo ainda é incipiente e pautado por relações financeiras sem que sejam observadas forma de participação democrática na política.

Soma-se a isto, o fato apresentado pelos entrevistados no que diz respeito à qualificação dos técnicos do sistema para que procedam na prática essa mudança de paradigma, que consiste numa ação integrada de intersectorial, com fundamento na doutrina da proteção integral, assim, o trabalho em rede deve convergir à garantia de direitos.

Sobre o tema do bloco 3, **Movimento social DCA: impasses, limites e possibilidades**, foram apresentadas as seguintes questões:

3.1. Sobre a diversidade da composição do movimento DCA, os participantes avaliaram o seguinte:

GMS

Aqui temos uma reflexão a se fazer: primeiro o que entendemos enquanto movimento social, que acredito ser uma das necessidades desse atual contexto histórico.

O Fórum Estadual DCA de São Paulo, nasceu com a marca dos movimentos sociais, diferente dos diversos Fóruns do Brasil, porém a identidade de movimento social, só foi assumido em definitivo no I Congresso do Fórum em 2006; logo a característica anterior a esse momento era de Frente de Entidades, movimentos e militantes de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Essa identificação desde o início com os movimentos sociais para depois se definir a si próprio enquanto movimento social possibilitou que o Fórum não cometesse o equívoco de diversos Fóruns pelo país, de entender a si próprio como executor da política, ou seja, agente do Estado, o que retiraria a sua energia criativa e combativa as violações ocorridas contra crianças e adolescentes, principalmente pelo Estado.

A autonomia do Fórum, frente às instituições do estado, inclusive o Conselho Estadual DCA, possibilitou a ele construir, oferecer e tensionar o governo sobre propostas para reordenar a política aos adolescentes autores de ato infracional.

IBG

Acho que a diversidade de participantes garante a possibilidade da construção de uma política integral de direitos.

JACF

Eu avalio que a diversidade de participantes no movimento social DCA é muito pequena, quase restrita aos membros gestores das Organizações Sociais. O tiro político é muito curto. Sempre muito imediatista e sem planejamento algum. Quanto maior a diversidade melhor é a qualificação da construção dos direitos.

IP

Este é o grande desafio dos movimentos sociais, lidar com a sua heterogeneidade, buscar alguns consensos ou protocolos em torno de determinadas prioridades políticas.

ACO

Minha avaliação é que frente aos desafios existentes, a sociedade civil se apresenta extremamente fragilizada, o que leva a impasses e limites que comprometem as possibilidades políticas.

A diversidade no MSDCA é um fator de extrema importância para a consolidação de um projeto verdadeiramente democrático, pois o movimento social buscou abrir espaços para reivindicar os direitos sociais, civis e políticos.

Essa participação das diversas entidades marcou a diferença na luta pelos direitos da criança e do adolescente que articulados com os movimentos de base e com movimento religioso (basicamente ligadas á igreja católica).

Os participantes são unânimes em apontar a diversidade de sujeitos como um fator facilitador da mobilização para a inscrição dos direitos de crianças e adolescentes no ordenamento político e para a consolidação do novo projeto de sociedade trazido pelo ECA, que atribuiu contornos revolucionários, como aponta Pini (2006), diante da mobilização de diversos sujeitos em torno de uma agenda política que atribuiu legitimidade e ousadia ao MSDCA. Nesse sentido, Jacobi (1989) traz essa composição heterogênea como um potencializador da emergência de diferentes formas de ação coletiva e de interação e/ou negação em face do Estado, não obstante as contradições internas por se constituírem em processos abertos.

Para Heringer (1992) a participação dos ativistas e educadores que atuavam diretamente com crianças e adolescentes viabilizou a construção de uma agenda coletiva de fato; a força viva representado por essa articulação foi determinante no processo de ruptura com a doutrina da situação irregular, pois colocou em questão, a política desenvolvida, até então, pelo Estado brasileiro.

Hoje essa diversidade é considerada um dilema para alguns militantes, contudo, ainda é o caráter inovador e diferencial do MSDCA e, certamente, um componente essencial para a construção de uma nova cultura de direitos fundada na democracia e nos direitos humanos.

3.2.Sobre a mudança de paradigma da política de direitos, os participantes avaliaram o seguinte:

IP

Se eu olhar para os quinhentos anos de história do Brasil posso dizer que há um avanço significativo no plano legislativo sobre o paradigma de direitos: proteção integral, ou seja, um conjunto de direitos para todas as crianças e adolescentes, sem nenhum tipo de discricionabilidade. Avaliando as práticas, entendendo as gestões executivas nas três esferas da administração pública, que ainda estamos longe de perceber alterações significativas na condução da política de direitos enquanto um modelo sob a forma de garantia de direitos: intersetorialidade, interinstitucionalidade e interdisciplinaridade se constituem mais palavras de ordem do que práticas efetivas de alteração do modelo da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral. Contudo, percebo um avanço na vocalização da sociedade, de modo geral e, mesmo da mídia, diante de fatos que desrespeitem os direitos humanos dos adolescentes, incluindo aqueles em conflito com a lei.

IBG

Nestes 20 anos de vigência do ECA, destaco a diretriz para municipalização do atendimento e a construção de uma política, discutida nas três esferas de governo, bem como a sociedade civil organizada e a participação dos conselheiros tutelares.

JACF

Fala-se muito sobre o ECA, mas numa posição autoritária como a do Código de Menores. Os princípios do ECA não são levados em conta. Há um descaso para com a idéia “Direito a ter Direitos” tão importante(...). Há sempre a necessidade de explicitar o destinatário, por exemplo, pessoas com deficiência, os negros, as meninas, em detrimento do “para todos”.

O ECA valeu a pena para as polícias e mesmo para o Poder Judiciário, pois facilitou no trabalho esta divisão entre adolescentes e adultos.

ACO

Avançou, isto é fato, e não foi apenas por vontade política de autoridades, mas sim pela dureza da realidade, pelas tragédias ocorridas, por pressão de setores importantes da sociedade e por amadurecimento coletivo do conjunto dos atores que compõem o sistema de garantia de direitos, sobretudo pelo alcance de normativas instituídas e adequação de instituições, desde o sistema judiciário, até as unidades de atendimento em regime de internação e em meio aberto. Creio que, em se tratando desta área específica, adolescente em conflito com a lei, o ECA ainda está em fase de implementação, há que se estabelecer processos de avaliação.

Compartilho da leitura de que, havendo uma defesa técnica de qualidade, a maioria dos adolescentes privados de liberdade alcançaria “o outro lado dos muros”.

GMS

(...)foram diversos os espaços construídos para pensar uma política que refletisse a lei, tendo na iniciativa da Comissão da Criança da OAB-SP em 1995 a primeira iniciativa de organizar uma proposta pra o governo do estado e, sem duvida alguma, a iniciativa da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do estado de São Paulo de 1999/2000, o espaço com característica de ampla participação da sociedade, a mais importante de todas.

Mesmo diante de todas as adversidades, foi nesse período que foi aprovada a Resolução n°18 no Conselho Estadual, fruto de longos debates e acúmulo da sociedade civil, que tratava da política de atendimento para adolescentes autores de ato infracional, que posteriormente foi utilizada na peça de acusação do Ministério Público, contra o Governo de São Paulo, bem como pelos grupos que acusaram o Estado brasileiro na Corte Interamericana de direitos humanos.

Entendo que até esse momento, os diversos grupos ainda tinham capacidade de intervir na agenda do Governo do Estado, até porque, nesse grupo, a composição dos três poderes estavam representados, porém, apesar de toda a riqueza e acúmulo daquele grupo, o Governo do Estado se negou a considerar as proposta e se retirou ao final , rompendo qualquer possibilidade de construção com os grupos.

A mudança do paradigma menorista para o da proteção integral, em especial para o atendimento do adolescente em conflito com a lei, conforme avaliação dos participantes passa pela vontade política do governo, pela democratização das relações e pelo reordenamento institucional previsto na legislação.

Para Garrido de Paula (2002) a doutrina da proteção integral constitui-se na “expressão designativa de um sistema onde crianças e adolescentes figuram como titulares de interesses subordinantes frente à família, à sociedade e ao Estado”. Amplia-se a base da cidadania, atribuindo titularidade de direitos a novos sujeitos, os cidadãos numa democracia não são apenas titulares de direitos já estabelecidos, “mas existe, em aberto, a possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos” (Benevides, 1994, mimeo).

Portanto, o processo de implementação de uma cultura de direitos exige que se reconheça essa “nova cidadania” e mude a atitude dos diversos atores que integram o SGDCA; no entanto, não se pode perder de vista que esse novo paradigma dos direitos humanos causa perplexidade às elites tradicionais e aos governos conservadores, pois contrariam a disciplina tradicional e exige uma nova atitude, não mais aquele de controle e apartação para a manutenção da ordem.

Parte da mídia que atende aos interesses de setores mais conservadores, retrata essa concepção que ainda persiste, mas há um lado positivo, na medida em o tema é trazido à agenda pública e se difundem os direitos essa cultura tende a se disseminar. Há um novo movimento que busca difundir os direitos de crianças e adolescentes, dentro da própria mídia, como é o caso da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI).

Mas ainda há um embate a ser enfrentado pelo MSDCA que é romper com a “menorização” nomeada por Pereira Jr (1992) que é a divisão da infância e adolescência, deixando o adolescente em conflito com a lei, ainda despersonalizado no mundo do direito e, portanto, passível de violação. Houve avanços, mas ainda há que se democratizar o debate e universalizar a concepção da doutrina da proteção integral, retirando os adolescentes em conflito com a lei dos porões das políticas públicas.

3.3. Sobre o adolescente em conflito com a lei, o Estado e a Sociedade Civil, os participantes indicaram o seguinte:

ACO

Um significativo contingente de adolescentes está esquecido no sistema, seja pelos familiares, seja pela sociedade civil. Não há acúmulo de forças capazes de garantir atenção aos casos, ainda existentes, de desrespeito as leis. Esporadicamente se consegue realizar ações que impactam em todo o sistema.

IBG

Em alguns casos vejo as organizações que prestam atendimento direto aos adolescentes refém de convênios, portanto não pautando seu trabalho pela política do movimento social. Aquelas que não tem convênio, não conseguem organização para realizar uma intervenção qualificada e propositiva.

JACF

O Poder Público repassa pouco para os convênios e as Organizações Sociais fazem pouco com os recursos financeiros que recebem. E o adolescente perde a chance de viver uma experiência que faça sentido para a sua vida.

(...)

Para o poder público a inclusão social dos adolescentes e suas famílias não está prevista na execução das medidas socioeducativas. Vemos adolescentes e jovens encerrarem suas medidas sócioeducativas os quais permanecem fora da escola e fora do mundo do trabalho, com seus pais fora do mercado de trabalho e seus irmãos fora das escolas também.

IP

É a relação mais difícil em termos de abertura democrática e participativa da sociedade nos destinos da execução dos programas socioeducativos. É como se não existisse conhecimento sobre o tema nos diversos espaços da sociedade civil; o que conta são os especialistas que tendo trânsito tanto nos espaços do Estado quanto da sociedade civil é que acabam por participar desse processo.

GMS

Em 2001, o governo passou a interferir no processo de eleição da sociedade civil no Conselho.

(...)

Essa eleição gerou muitos embates, que levou a desconfiguração completa do Conselho, já que houve a quebra da paridade e entidades combativas e históricas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, foram sendo impedidas de participar do Conselho.

(...)

Fato que colocou o conselho em uma situação que o submetia aos interesses do governo, sem mais oferecer propositura significativa para a política de direitos do adolescente autor de ato infracional.

O reconhecimento das instâncias de participação democráticas parece ter-se dado, ao menos, no plano formal; contudo há de se verificar como isso se operacionaliza e como as diferentes instituições adaptam-se na prática, como apontam os participantes, em qualidade dessa participação (BURGOS, 2007).

Observa-se também que o adolescente em conflito com a lei, não é prioridade na

agenda dos governos que se mostrou adverso às propostas da sociedade civil, dificultando a mudança da política. O que se espera de fato, é que haja a “radicalização da democracia” superando-se a barreira do formalismo e da subserviência para a participação ativa que seja transformadora da realidade.

No que diz respeito ao MSDCA ressalte-se a sua dimensão “pública” dos movimentos sociais, por avocarem para si funções que eram próprias do Estado na tomada de decisões. Por isso faz-se necessário que os próprios movimentos sociais sejam democratizados, pois o fato de muitos serem advindos das bases populares não lhes garantem condução democrática na interface com o Estado ou mesmo com as bases de sua representação e isso gera tensões no próprio movimento social.

O papel da sociedade civil tem a ver com a ampliação da participação cidadã no conjunto da formulação das políticas públicas para que não se perca essa dimensão pública e coletiva.

Contudo, é nesse período que se reorganizam as relações entre Estado e Sociedade Civil, de um lado o papel dos movimentos sociais na conquista de direitos era ampliado; por outro, buscava-se suprir as lacunas deixadas pela ausência de políticas públicas. Assim, a sociedade civil passa a assumir serviços públicos através de novas relações contratuais. As novas institucionalidades são implantadas ao mesmo tempo em que se exigem novas regulações e alterações na relação Estado-Sociedade Civil. Essa relação pode apontar para a seletividade das organizações e pode tender a permanência de organizações que legitimem a ação do governo, essa convergência tem sido um dos maiores entraves para a democratização das relações.

Isso parece ter influenciado na desmobilização da esfera pública, no caso do MSDCA, cuja luta é por uma cultura de direitos humanos de adolescentes em conflito com a lei, pode ser vencida pela manutenção do modelo filantrópico e assistencialista que determinadas organizações sociais praticavam e hoje o fazem a serviço do Estado ou de interesses privados de suas fontes de financiamento (MONTAÑO, 2002).

No trato da questão do adolescente em conflito com a lei essa relação parece se instalar diante dos novos modelos de parceria que transferem pra sociedade civil a obrigação de executar os programas de atendimento socioeducativa, com pouca ou quase nenhuma interferência na definição da política, ao mesmo tempo em que os Conselhos são ocupados por representações da sociedade civil que defendem interesses outros. Isso coloca o desafio para o FEDDCA-SP, diante de sua resistência perante esse movimento de maré de ampliar as bases de participação para que rompa com esse trato clientelista e privado da política pública.

Sobre o tema do bloco 4, **Fóruns DCA e Conselhos de Direitos**, foram apresentadas as seguintes questões:

4.1. Sobre o Conselho de Direitos e a concepção de democracia participativa, os participantes disseram que:

ACO

Várias conquistas foram alcançadas em distintas experiências, no entanto creio que se tem pecado muito no precário investimento no protagonismo infante juvenil, uma das mais importantes expressões do que deva ser o exercício da democracia participativa nesta área, incluo, destacadamente, os adolescentes em conflito com a lei.

IP

De modo geral a concepção de democracia participativa se verifica na criação do Conselho. Contudo, as práticas tem demonstrado dificuldade do exercício de processar uma cultura de direitos e, com isso, apoiados em regimentos internos de condução da própria ação do Conselho a tomada de decisão sobre a política, avaliação, controle, financiamento e aplicação de recursos, toma caminhos diversos quando não contraditórios à concepção adotada pelo ECA. Na realização das Conferências esta dificuldade se sobressai.

IBG

(...)Mas acredito neste formato para controle e proposição da política.

GMS

A lei de criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de São Paulo deixou uma grande brecha que acabou ao longo do tempo demonstrando ter sido a grande armadilha que fragilizou em definitivo aquele conselho. A lei deixa uma brecha ao estabelecer que a primeira eleição a parte da sociedade civil no Conselho Estadual, será coordenada pelo Fórum de defesa dos direitos da criança e do adolescente, deixando para livre interpretação as eleições seguintes.

(...)

no processo de mobilização da população para denunciar a situação da Febem e a postura do governador. Naquela ocasião, o governador do estado de São Paulo, Mario Covas, ameaçou que não seria um conselho que diria para ele o que fazer pois teve 6 milhões de votos da população de São Paulo. Com essa fala o governador, negou o princípio consitucional da participação popular e definitivamente passou a operar para desconfigurar a representação da sociedade civil no conselho.

(...)

O protagonismo do Conselho em definitivo acabou nesse período, se tornando um órgão de despachos dos interesses do governo e dos grupos que o compõem, sem maiores consequências na política para área da infante-adolescência.

Para os entrevistados, embora o CONDECA e os Conselhos de Direitos hoje tenham assumido um papel de espectador da política por motivos expostos nas questões anteriores, apontam que devem ser vistos segundo a concepção de Benevides (1991), como meio para a realização plena da participação popular, são tidos como uma possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou poderes, pelo exercício de uma “cidadania ativa”. Assim, são uma inovação no modo de gerir o Estado, tradicionalmente, centralizador e verticalizado.

No estado de São Paulo, o CONDECA foi implantado pela pressão do MSDCA e resistiu em cumprir a sua função de controle e deliberação até 2003, quando houve um reposicionamento do governo no sentido de barrar a participação, ensejando uma ação civil pública. Inicia-se aí a mudança da atitude do governo em relação à condução do Conselho.

Em relação ao adolescente em conflito com a lei, o tensionamento constante e as deliberações referentes ao tema, foram essenciais para que as sucessivas crises não fossem piores e influenciaram, de certa forma, nos esboços de descentralização que ocorrem. Desde então o Conselho assumiu o papel de espectador e uma esfera de negociação e consultiva, enfraquecendo sua função deliberativa.

Os entrevistados apostam nesse modelo, embora reconheçam os limites e impasse, frente a conjuntura política e econômica que tem deixado, parte da sociedade civil refém e parte enfraquecida em suas lutas, deixando de ocupar as cadeiras dos espaços democráticos, por sujeitos que utilizam o espaço público, como uma arena de negociação financeira, despilitizando o essas espaços. Para Benevides (1998), é essencial se desencadear um processo de educação política como condição “inarredável” para a “cidadania ativa”, na sociedade democrática.

4.2. Sobre o papel dos Conselhos de Direitos e os programas socioeducativos,
os participantes apontaram o seguinte:

ACO

Há falhas de fiscalização.

Em algumas unidades (diretas ou terceirizados), servidores postam-se como acima do bem e do mal e dificultam ao máximo processos fiscalizatórios, principalmente, quando os membros dos Conselhos pautam-se por esta tarefa.

JACF

A análise feita nos Conselhos é limitada pelas políticas afetas as Secretarias de Governo representadas burocraticamente no Conselho, ou seja: Saúde, Educação, Assistência Social.

IP

Enquanto discurso se aceita e os Conselhos tentam nos seus posicionamentos afirmar essa idéia; entretanto na execução das políticas, via programas socioeducativos, há uma dificuldade do real significado de garantir direitos humanos nos projetos políticos pedagógicos.

IBG

É papel formular a política (edição de resoluções), controlar/ supervisionar e estimular a prática da intersetorialidade e garantia do orçamento para a execução dos programas. Poderia liderar a municipalização do atendimento, bem como a formação dos profissionais que operam as medidas.

GMS

Como falei anteriormente entendo que foram três os períodos do CONDECA, que saíram de um momento de aprendizagem e afirmação do seu papel, passando por um processo conflituoso de intervenção, chegando aos dias atuais de despachante dos interesses do governo estadual.

Os dois primeiros períodos referem-se exatamente ao momento mais combativo do CONDECA, principalmente em relação à política de atendimento de adolescente autor de ato infracional, quando foi elaborada e aprovada a Resolução nº18.

O último período passou a referendar a política do governo e outras proposituras externas, sem nenhum protagonismo.

Para os participantes, os Conselhos cuja base de sustentação é a mobilização e a participação popular, estabeleceram uma relação com os Fóruns DCA que promoveu o arejamento, no assessoramento e na articulação dos conselheiros não governamentais; esses espaços segundo Brant e Pereira (1993), são privilegiados na articulação das entidades, dos diversos segmentos comprometidos com a causa, constituindo-se num meio de “re-energização” das forças vivas presentes na sociedade civil e do próprio conselho ao dialogar com a realidade.

Exercem uma função fundamental de ativar a dimensão política e pública por estabelecerem uma relação de controle, cobrando tarefas dos Conselheiros para que tenham que prestar contas à sociedade civil, sejam os representantes governamentais sejam os representantes da sociedade civil, já que ambos atuam da perspectiva e na defesa do interesse público.

A trajetória de atuação do CONDECA é tortuosa e cindida no que diz respeito aos programas socioeducativos diante do difícil diálogo entre sociedade civil e governo. Ressalta-se que na primeira década de sua implantação pode contribuir no controle e na formulação de propostas visando o reordenamento da FEBEM, ao mesmo tempo em que atuou denunciando a crise que se instalou na instituição.

Não obstante tratar a lei de uma participação através de entidades representativas coloca-se, a necessidade de reconhecer e retomar os canais de participação direta, que para Bobbio, o reconhecimento dos diversos espaços de diálogo sustentam o que se entende por democracia direta, na qual as formas de participação no poder que não se resolvem em uma ou outra forma de representação.

Em relação ao CONDECA no trato da questão do adolescente em conflito com a lei, se forem analisadas as deliberações referentes ao tema, observa-se claramente que aos 2003 houve o esmorecimento da ação conselhistas, passando a ser um espectador passivo em relação aos programas, agindo de forma reativa às pressões da sociedade civil. Houve um estreitamento com a posição de governo que rejeitou as diversas propostas apresentadas ao longo da década de noventa e em dois mil referentes ao reordenamento da FEBEM, fruto de debates e contribuições da sociedade civil, mobilizadas pelo FEDDCA-SP.

Note-se que CONANDA e o CONDECA em setembro de 2000, realizaram uma Assembléia Descentralizada com a presença dos representantes da FEBEM/SP, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, dos Fóruns Nacional, Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Associação de Conselheiros Tutelares do Estado de São Paulo, com o objetivo de avaliar o atendimento oferecido e identificar os mecanismos de superação da realidade institucional e política na aplicação das medidas socioeducativas no Estado. Dessa ação, foi sugerido que se instituisse um grupo de trabalho composto pelo CONANDA, CONDECA, FEBEM, Departamento da Criança e do Adolescente / MJ, CMDCA/SP, Fórum Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Associação dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo, para propor alternativas e estratégias para a aplicação das medidas sócio-educativas.

Em 2005 nova tentativa foi empreendida, desta vez mobilizada pelo FEDDCA-SP, mas sem eco no governo que age como se a democracia participativa fosse uma ameaça ao exercício do poder estatal.

Observa-se uma deslegitimação do discurso da militância pelo governo em relações esse tema, que leva a crer que não há uma internação real em romper com a cultura repressivo-coercitiva. Contudo, no plano de vista formal, o CONDECA constituiu uma

comissão de medidas socioeducativas em 2009 que aponta para um perspectiva, ao menos de acompanhamento do processo de implementação do SINASE no Estado.

Houve avanços em relação ao discurso do governo e do CONDECA em relação ao adolescente em conflito com a lei, mas no que diz respeito à democracia participativa como diretriz da formulação da política, o Estado é resistente e tende a legitimar suas proposta pela cooptação das organizações que mantém algum vínculo financeiro, influenciando na composição do CONDECA e, portanto no processo de deliberação das políticas reduzindo o protagonismo com Conselho ao referendar as decisão do governo sem o debate amplo com a sociedade civil.

4.3. Sobre a articulação entre os Conselhos de Direitos nas três esferas da administração pública, os participantes apontaram o seguinte:

ACO

É um mundo praticamente subterrâneo.

A sociedade em geral pouco assimilou os conteúdos do ECA nestes 20 anos de história, salvo os atores diretamente envolvidos, os quais em melhor ou pior nível, se desenvolvem nas compreensões de suas competências.

Fazendo um paralelo entre o ECA e o Código de Defesa do Consumidor, conquistas ocorridas no mesmo período histórico, é flagrante o quanto o ECA “perde” em termos de popularidade para a outra lei, claro que uma é voltada ao ser (ECA) e outra ao ter (CDC), talvez isto explique.

IP

Esta ação articulada é ainda uma perspectiva e para que possa se concretizar no cotidiano é necessário praticar exercícios da construção democrática, assumindo uma atitude apartidária sem, contudo, perder a dimensão político-ideológica de que a atenção à criança e ao adolescente é uma questão de direitos humanos.

JACF

Existe uma comunicação muito pequena, miúda mesmo, entre as instâncias nos Conselhos, pouco diálogo. O CONANDA teve algumas ações nesse sentido na década de noventa e no início dos anos 2000. Há pouco planejamento conjunto entre as instâncias DCA. Há uma subserviência frente ao CONANDA por parte dos Conselhos Estaduais e, em decorrência disso, não se pode atribuir ao CONANDA sozinho esta responsabilidade.

IBG

Deveria ser uma ação continua e constar do plano de ação destes espaços. Sempre que ocorre uma mobilização por direitos, acontece de forma pontual, em datas simbólicas ao longo do ano. Outra situação é quando a mídia expõe uma situação que escandaliza.

GMS

Não existe relação entre Conselhos, no máximo existe informação entre eles em momento de conferência e quando se tem alguma deliberação. Via de regra essa relação por parte do Conselho Estadual é de despachar as decisões do CONANDA.

Essa relação nunca foi de troca e apoio, logo eu diria que inexistente, no processo de discussão da política.

No último período, no processo de discussão do SINASE, aconteceram algumas trocas, entretanto, insuficientes se considerarmos a importância do estado de São Paulo nessa discussão já que detinha mais de 50% dos internados do país.

Os entrevistados são unânimes em manifestarem que a relação entre as três esferas é precária e exige investimentos técnicos e políticos para que se construa uma relação democrática. Apontam, por outro, Aldo, que a relação estabelecida reproduz, em certa medida, uma relação centralizadora, ameaçando o Pacto Federativo por impor questões aos Estados, que podem não representar as demandas locais.

Inicialmente, quando da implementação dos Conselhos Estaduais, o CONANDA teve um papel de extrema relevância, exercendo pressão juntos aos Estados para que o processo fosse desencadeado. Contudo, o desafio que se coloca é no processo de efetivação do pacto federativo. Se tomarmos as Conferências para exemplificar como se dá essa relação temos uma verticalização que pode apontar para uma redução do protagonismo local, pois ao definir os temas a serem debatidos, estes, não necessariamente traduzirão as demandas locais. Neste sentido, o FEDDCA-SP (2009) aponta que a baixa resolutividade das conferências pode estar vinculada a esse método de trabalho, pois ao deixar de discutir os problemas locais mais relevantes com a comunidade, impacta na legitimidade das propostas.

Esse modelo de conselhos e descentralização ainda exige reflexões por todos os atores do SGDCA na sua efetivação, sob pena de trabalhar com práticas viciadas da extinta PNBEM, ao não se destacar as demandas locais, no que diz respeito aos modelos de sistema socioeducativo, há uma medida que precisa ser considerada entre os padrões mínimos e a formatação, entre um comando único e um centralismo democrático, sob pena se ter propostas locais perenes ou de baixa resolutividade na vida dos adolescentes em conflito com a lei.

4.4. Sobre a relação Fórum Estadual DCA-SP e Conselho de Direitos, os participantes avaliaram que:

4.4.1. Impulsionar o debate da política do adolescente em conflito com a lei:

IBG

Com o advento do SINASE, sinto que houve um refluxo no tema e outros temas passaram a ter maior visibilidade, uma sensação de assunto esgotado. Após a construção da política (SINASE), cumpriu-se o papel e nestes espaços passaram a mirar para outras situações (políticas). O que esta fazendo as comissões de medidas socioeducativas dos Conselhos?

IP

Em outros momentos históricos as ações caminharam de forma mais articulada, como por exemplo, na defesa contra o rebaixamento da idade de responsabilização penal. Nos tempos de hoje, percebemos um distanciamento ou mesmo esgarçamento dessa relação até pela própria natureza de cada um deles.

GMS

Penso que temos que fazer uma separação de papéis, porque senão, confundiremos os atores.

O Conselho é um órgão estatal com Poder na tomada de decisões, com conseqüências jurídicas, podendo cobrar na justiça que os governos cumpram o que foi decidido pelos Conselhos no âmbito de sua competência.

O Fórum é espaço de articulação política da sociedade civil para elaborar, propor, pressionar os governos para efetivar os direitos da criança e do adolescentes. O Poder do Fórum é político.

Logo, cada um ciente do seu papel, pode ser capaz de impulsionar o debate em favor da política de direito do adolescente autor de ato infracional.

4.4.2. Formular de subsídios para os Conselhos de Direitos:**IP**

As conferências são espaços privilegiados para esse debate e formulação

IBG

Avalio nossos fóruns pouco propositivos nas três esferas de governo, a exceção de um município ou outro. Deveria estar pautando os Conselhos, ao menos, os pares da sociedade civil que ocupam acentos nestes espaços para o exercício do controle.

ACO

Pertinente, inclusive deve ocorrer com financiamento público, conforme acontece com o Fórum Nacional DCA.

GMS

O Fórum pode e deve formular subsídios para os Conselheiros de Direitos, interferindo em sua dinâmica de construção e propositura da política.

O Fórum, como já abordado pelos participantes, teve uma participação diferenciada na década de noventa e começo dos anos dois mil, e se manteve formulando propostas para que houvesse o reordenamento institucional, mudando-se o paradigma de atenção pública a esse público.

Há um destaque entre o papel do Fórum e do Conselhos, cujo papel político é diferenciado, o Fórum, enquanto movimento social é autônomo e protagônico, pode e deve impulsionar o debate, o Conselho tem o dever legal de debater amplamente as política ára que possa formular, deliberar e controlar a ação do poder público

Contudo, há uma aparente intenção do governo em manter a sociedade civil articulada longe das deliberações, substituindo por aquelas que tenham convergência com o projeto de governo. O FEDDCA-SP ao marcar a diferença e a necessidade de mudanças, foi considerado um fator ameaçador para a lógica que se mantém no Estado de São Paulo, mantendo a lógica menorista que se funda nas desigualdades sociais e se legitima na “penalização dos pobres” (FEDDCA, 2009).

O FEDDCA-SP resiste a cooptação e busca organizar uma agenda na luta e defesa dos adolescentes em conflito com a lei, para que se implemente a proteção integral num Estado que fragiliza os direitos humanos e obstaculiza o direito à participação popular e democrática. O que reforça a distância dos segmentos populares do acesso aos direitos e se consolidam políticas públicas que estão longe de reduzir desigualdades e de assegurar esses direitos.

No estado há uma tutela da participação popular vinculada a parcerias institucionais com ONGs, as organizações devem assumir a gestão dos programas como alternativa de mudança, outra forma de participação deixa de ser bem vinda, parecendo ser entendida como uma intromissão ou ingerência do Estado.

Segundo entendimento do FEDDCA (2009), há diversos entendimentos em relação a esse processo, inclusive sobre a forma de fortalecimento do Fórum através de financiamento público. Não há consenso entre os militantes, mas a posição do FEDDCA-SO tem sido de fortalecer a base de mobilização, agregando novos atores, para evitar a cooptação por parte dos governos, preservando a autonomia do MSDCA.

Parece ser uma alternativa possível e democrática, pois o movimento social tem que estabelecer o contraponto e buscar as demandas no corpo da sociedade para que garanta um projeto efetivo de Estado Democrático, sob pena de se fracassar na busca da redução de desigualdades sustentada pela democracia participativa.

Esse processo de diálogo e de assessoramento aos membros da sociedade civil parecem estar mais de acordo com a democracia participativa reconhecida pelo ordenamento

jurídico, com vistas à co-gestão do Estado, para além da relação socioeconômica que tem prevalecido no Estado, a qual o governo subordina a participação e o controle. Há uma inversão na lógica democrática em São Paulo.

4.4.3. Mediar o exercício do controle da sociedade civil em relação aos conselhos de direitos:

IP

Sim, os Fóruns são espaços privilegiados de construção solidária dos diferentes modelos de controle social da política pública. Os Conselhos são espaços privilegiados de articulação do Estado-Sociedade Civil nas ações de controle social da política pública por sua natureza e representação.

IBG

Dar insumos para a sociedade civil realizar o controle de forma organizada

ACO

É fato que os representantes governamentais devem obrigações de obediência aqueles que o indicam para o assento no Conselho, da mesma forma os representantes da sociedade civil devem se referenciar junto ao segmento que represente o que nem sempre é possível.

GMS

O Fórum não media, ele faz, efetivamente, o controle sobre o Conselho dos Direitos, utilizando-se não só da pressão política, mas como os instrumentos jurídicos, para que o Conselho cumpra o seu papel.

Os participantes consideram o FEDDCA-SP como um espaço público e no enfrentamento das constantes violações de direitos de crianças e adolescentes, em especial daqueles em conflito com a lei, devendo exercer o papel de cobrança junto ao poder executivo do cumprimento das deliberações dos Conselhos e na formulação de políticas. O Fórum contrapõe-se a esse modelo de co-gestão proposto pelo governo, por compreender como um espaço que contribuiu para a ampliação da democracia. Em relação ao adolescente em conflito com a lei, o FEDDCA, apesar de ter apresentado muitas dificuldades no diálogo com o poder executivo, não deixou de atuar na perspectiva de se mobilizar e propor soluções.

No Seminário realizado em 2009 pelo FEDDCA-SP, foi apontada a necessidade de uma maior clareza em relação ao controle e à construção de indicadores pelo Fórum que pode se confundir com um sistema de informações, este último cabe ao governo estruturar, dando transparência e publicidade às suas decisões. O que se colocou é que devem ser elaborados

indicadores que sejam fundamentados em dados e informações disponibilizadas pelo governo, sendo um passo fundamental para qualificar o diálogo com o Estado (FEDDCA-SP, 2009).

O Fórum tem reafirmado sua ação de assessoramento e capacitação aos militantes q organizações que atuam buscando qualificar o debate em relação aos direitos de crianças e adolescentes, para que haja um diálogo qualificado junto ao governo em relação às políticas públicas. Para Santos (1992), a complexidade da política pública e dos mecanismos que deveriam ser instituídos para o reordenamento proposto pelo ECA colocaria o desafio que qualificar a participação da sociedade civil nos Conselhos de Direitos, pra que pudesse atuar de forma efetiva.

Esse entendimento permanece em relação ao Fórum, embora reconheça que é preciso difundir e democratizar o debate sobre os direitos das crianças e dos adolescentes para que possa agregar mais aliados nessa luta, destacando-se que a politização desses espaços é fundamental por se constituírem em *locus* de reivindicação, ação política e pressão, a partir de uma participação ativa que não é antagônica ou contra o Estado, mas que se coloca como uma possibilidade concreta de transformação social.

4.4.4. Constituir-se como um movimento social autônomo e independente dos Conselhos de Direitos:

ACO

Esta é a lógica e deveria ser regra, no entanto, há experiências de todas as formas.

Particularmente em SP o Fórum Estadual se fragmentou e perdeu representatividade quando partidários orientaram caminhos de alguns membros desta instância que ao invés de agregar e ampliar o arco das ações, se pautaram por disputar poder interno e excluir importantes setores defensores do ECA e, principalmente, dos DCA.

IBG

Sim, para que possa realizar de fato o controle e posicionar a sociedade civil.

IP

Sim, esse o papel político do movimento DCA.

GMS

O Fórum tem diversas caracterizações. No estado de São Paulo, o Fórum Estadual DCA, se define em seu projeto político como

movimento social, diferente da maioria dos fóruns no Brasil. Em sendo movimento social, a sua autonomia está posta, frente aos grupos de interesse específico e ao governo.

Os participantes tem convicção de que o Fórum deve-se constituir como espaço autônomo e independente dos Conselhos. Se tomarmos a história do MSDCA, pode-se observar que foi um movimento que surgiu fora dos espaços institucionais e de maneira diversa com um propósito comum de mudar o olhar sobre a criança e o adolescente. Viabilizou num processo de mobilização social inédito na história política do país, de forma independente e autônoma, representando um movimento inovador diante desse caráter, segundo Heringer (1992).

No processo de positivação dos direitos de crianças e adolescentes, houve uma intenção mobilização nacional e a articulação dos próprios sujeitos que passariam a ser titulares desses direitos. Essa dinâmica permaneceu após a aprovação do ECA, os Fóruns locais foram constituídos pela militância que vinha desse processo de articulação nacional. Esta marca foi atribuída ao FEDDCA-SP que mantém uma atuação notadamente autônoma e independente do CONDECA.

As novas institucionalidades, como os Conselhos de Direitos, são espaços democráticos e paritários que devem garantir a participação popular e a democratização do debate em torno das políticas públicas. São espaços de ação política, contudo, a abertura e amplitude do corpo do MSDCA, permitem um debate mais próximo das bases e dos sujeitos que deve produzir impactos na ação dos Conselhos, reforçando seu compromisso, em especial dos representantes da sociedade civil, com a demanda social, a construção pública e coletiva.

Esse movimento de afirmação do movimento é constante, em especial após dois mil quando se modifica a relação Estado e Sociedade Civil, com as parcerias e convênios, o que impactou na ação do Fórum, pois algumas organizações encontravam nesse espaços públicos uma oportunidade de buscar financiamento. Em São Paulo, houve clara intenção do governo em afirmar essa relação ao restringir a entrada de organização nas unidades de internação àquelas que mantivessem parceria.

O que se pode observar é que protagonismo e autonomia do FEDDCA-SP impediram recuos e violações de direitos ainda maiores aos adolescentes em conflito com lei. Hoje se coloca o desafio de serem reconhecidos como interlocutores legítimos rompendo com essa relação subserviente entre Estado e sociedade civil. Segundo Dulci (2003), o modelo de democracia participativa brasileiro exige que a sociedade civil nas decisões e no controle do poder, numa equação que possa permitir a socialização do poder sem que o Estado perca

suas responsabilidades, o caminho que se mostrou é o reconhecimento dos canais onde a vontade social se expresse sem cooptação pelo governo.

É um desafio que coloca à sociedade, a qual não pode ser atribuído o papel de governabilidade, mas sim de construção coletiva e plural, que possa assegurar ao Estado Democrático o cumprimento de seu objetivo maior na efetivação dos direitos humanos da população, a participação democrática e autônoma é única possibilidade do Estado reorientar suas ações.

5. Sobre a constituição do FEDDCA-SP, os participantes opinaram:

ACO

Minha experiência leva a concluir que a composição mista é a ideal; no entanto, o regimento deve observar que um indivíduo não representa o mesmo que entidades, algumas das quais extremamente articuladas e com serviços relevantes em suas áreas de atuação.

IBG

Por organizações.

IP

Nos tempos de hoje devem ser constituídos por militantes ou ativistas ou cidadãos compromissados com a questão dos direitos humanos.

GMS

(...)

No estado de São Paulo, o Fórum Estadual DCA, se define em seu projeto político como movimento social (...) e como tal, deve ampliar a participação para atores externos e considerar a participação de adolescentes, familiares, comunidade local e os grupos organizados que atuam na defesa dos direitos humanos de criança e adolescente.

No geral, os participantes avaliam que o Fórum deve ser híbrido, constituindo-se em movimento social que articule a sociedade civil (militantes, entidades, movimentos sociais, Fóruns Regionais e Municipais, grupos de estudo e pesquisa), sendo que apenas um entrevistado avalia que deve ser composto por organização.

Na trajetória do Fórum, que se dá junto ao processo de mudança das relações entre Estado e Sociedade Civil, surgem as organizações não governamentais que vem utilizando os espaços públicos em defesa de interesses corporativos e, por outras, na legitimação do projeto do Estado, que vem repassando seus serviços ao terceiro setor.

No Seminário realizado em 2009 pelo FEDDCA-SP, em palestra proferida por Rudá Ricci, foi apontado o risco de ser ter a predominância das organização não-governamentais nos Fóruns e Conselhos, por representarem segmentos que fatiam, as lutas da infância e adolescência e que, para o

palestrante representam uma despolitização dos espaços pois representam o terceiro setor de serviços. Para ele, esse processo pode fragilizar, inclusive, os Conselhos que passarão a serem instâncias deliberativas de financiamento e repasses de recursos. Essa posição é compartilhada por Wanderlino Nogueira ao ministrar palestra no Seminário, apontando que se deve distinguir sociedade civil de ONG, estas tem ganhando maior expressão nos Conselhos e espaços, mas não tem, necessariamente representação social, a sociedade civil é maior do que as ONGs, é o movimento social, as diversas expressões organizativas.

A heterogeneidade que é marca do MSDCA, deve-se manter nos Fóruns de debates para que seja possível, ampliar as bases de diálogo em favor dos direitos de crianças e adolescentes, em especial daqueles em conflito com a lei, difundindo a mudança de paradigma em relação a esse público que ainda não é prioridade na pauta política na perspectiva de direito, mas apenas justificam um movimento conservador de rever os avanços trazidos pelo ECA, ora num movimento de redução da idade penal, ora no aumento do tempo de internação, por se avaliar pequeno para aqueles que cometem delitos graves.

O investimento na capilarização na democratização do diálogo, na construção de uma cultura de direitos humanos, certamente, pode ser o caminho possível para que se efetivem os direitos de adolescentes em conflito com a lei, rompendo com a “menorização” desse público, que justifica seu alijamento do mundo do direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa privilegiou o debate sobre o papel da sociedade civil na mudança de paradigma da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral na garantia de direitos humanos ao adolescente em conflito com a lei. Para o seu desenvolvimento, a

participação de sujeitos articulados no Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo foi fundamental para a compreensão do processo de construção da democracia participativa e por uma cultura de direitos fundada no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos titulares de direitos humanos, em especial do adolescente em conflito com a lei. Ficou evidenciada que numa sociedade como a brasileira fundada muito recentemente sob a égide dos princípios de um Estado Democrático de Direitos, a democracia participativa se constitui em elemento fundante das práticas de transformação da relação Estado e Sociedade Civil no desenho das políticas públicas.

No que se refere à atenção pública ao adolescente em conflito com a lei essa participação, analisada a partir de referenciais teóricos e legais, auxiliou na compreensão do processo participativo, desencadeado, principalmente pela sociedade civil no estado de São Paulo frente às diversas institucionalidades públicas, os Conselhos de Direitos, fruto da nova ordem jurídico-constitucional e ratificada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Aos Conselhos de Direitos cabem uma série de atribuições, dentre elas a definição e controle social das políticas públicas na área da criança e do adolescente e a mobilização da sociedade para sua participação nos diversos espaços de debate da coisa pública: no cotidiano dos programas sociais como também na arena de debates da política, em seu sentido amplo, nos Conselhos de Direitos, Executivo, Legislativo, Judiciário etc.

Nas participações daqueles que constroem a democracia participativa pode ser verificado que esta participação tomada como um princípio do Estado Democrático de Direito em sua trajetória, afirma-se como direito humano do cidadão em ser parte do governo respaldada pela garantia da equidade e da liberdade de expressão de cada cidadão na decisão dos rumos da política de Estado.

Segundo a literatura, os documentos e as falas dos participantes, a ampla mobilização da sociedade civil a partir da constituinte continuou com vigor no processo de regulamentação da legislação especial (ECA), contribuindo sobretudo para a ratificação da democracia participativa e instituir um novo modo de gestão da política dos direitos humanos de crianças e adolescentes, através das novas institucionalidades, os conselhos de direitos, conselhos tutelares que podem interferir nessa gestão.

Foi reconhecido por todos os participantes da pesquisa que o movimento social, articulado no Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo, foram as “forças vivas” pela configuração da política de direitos para crianças e adolescentes sob a ótica do paradigma da doutrina da proteção integral em substituição ao paradigma da doutrina da situação irregular adotada, de outros tempos: crianças e

adolescentes foram, no plano da lei, considerados uma categoria jurídica, titulares de direitos, observada à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento do mesmo modo e, ao mesmo tempo em que, se democratizaram as relações Estado e Sociedade Civil em determinados espaços de decisão das políticas públicas.

A diversidade e a pluralidade do movimento social foram fatores que tensionaram e ao mesmo tempo permitiram o consenso em torno das prioridades de ação política. O movimento social da criança e adolescente apresentou fragilidades como os demais diante de práticas restritivas à participação da sociedade civil na vida pública a partir de 2000, quando outros setores adentram a cena, principalmente, pela participação segmentada e fragmentada pelas organizações sociais que prestam atendimento direto à crianças e adolescentes e, mesmo pela presença de uma categoria social, o “terceiro setor”. As pesquisas sobre essa representação nos Conselhos de Direitos indicam tal situação: 92% de entidades de atendimento direto ao público infanto-juvenil numa contraposição ao perfil de conselheiros de direitos no início dos anos noventa, mais próximos dos movimentos populares e comunitários.

Contudo, deve ser ressaltado que nas manifestações coletivas em favor de uma nova cultura de direitos, o movimento social da criança e do adolescente, priorizou a sua intervenção junto ao Estado no enfrentamento de uma questão social tão candente, como era o caso da criança e do adolescente. As reivindicações de então se tornaram garantias jurídicas ao serem transformadas em leis e, assim, em instrumento de denúncia e cobrança das mesmas por vários órgãos e poderes e, também pela sociedade de modo geral. Essa trajetória de luta entre um período e outro mostra diferenciações na condução da ação política; contudo, pode-se afirmar que pela característica principal do movimento social, houve a ampliação da cidadania de crianças e adolescentes e nas relações Estado e Sociedade Civil.

Nesse sentido, a existência de uma “crise” do movimento social da criança e do adolescente se deu mais por sua fragmentação na representação das novas institucionalidades orquestradas pelos setores mais conservadores do governo e mesmo da sociedade civil no estado de São Paulo. Isso vem influenciando sobremodo na gestão das políticas públicas e num certo distanciamento dos militantes nesses espaços. É possível afirmar com Tonella (2006) que a co-gestão das políticas públicas não se resume em “ponto de chegada” do que se compreende como participação democrática da sociedade civil, pois representam, sim, “ponto de partida” para a articulação entre ela e o Estado, em que os limites e impasses, como também as perspectivas, fazem parte do cotidiano da ação política. Ficou constatado pela reflexão trazida pelos participantes da pesquisa que o movimento da sociedade civil no processo de garantia dos direitos da criança e do adolescente é permeado por muitas barreiras

dessa natureza, principalmente, quando se trata do “olhar” e “trato” ao adolescente em conflito com a lei no estado de São Paulo. O movimento social vem encontrando dificuldades com a centralização do poder no que se refere à gestão dessa política em razão ainda de que, passados vinte anos da promulgação do ECA, ainda se encontra em processo reordenação jurídico-institucional do atendimento.

O presente estudo ao trazer os diversos olhares dos sujeitos envolvidos no processo de ampliação dos espaços da democracia e cidadania na afirmação da “gramática” de direitos pode verificar a existência de avanços e limites próprios da relação conflituosa Estado-Sociedade Civil na consecução do processo de participação popular na elaboração e controle da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei; criatividade na ação coletiva do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo na abertura de espaços democráticos para a intervenção nos assuntos de interesse público de crianças e adolescentes, apesar dos tensionamentos e conflitos ocorridos no processo de educativo de participação popular e construção de conhecimento sobre a “gramática de direitos” ao adolescente em conflito com a lei. A pesquisa buscou, assim, responder parte das questões que permeiam a relação sociedade civil, esfera pública e Estado a partir da instituição dos Conselhos de Direitos, vetores de ampliação da democracia representativa para a participativa (ou ativa) e sobre a contribuição do movimento social articulado pelo Fórum Estadual DCA de São Paulo para uma nova cultura de direitos fundada na ética dos direitos humanos na atenção ao adolescente em conflito com a lei; também desmistificou a participação da sociedade civil nos espaços das institucionalidades criadas sob a égide de um Estado Democrático de Direito que muito ainda tem que caminhar para conseguir ampliar os espaços para a heterogeneidade da representação social no estado de São Paulo.

Enfim, o estudo propiciou perceber uma sorte de dificuldades na construção de uma relação democrática entre Sociedade Civil, Estado e o Conselho de Direitos, pois muitas barreiras podem ou não ser rompidas; contudo, fica como indicativo a inegável perspectiva de se construir e reconstruir a ação política na esfera pública, considerando os nós críticos inerentes a processos participativos, principalmente quando se trata de questão social tão grave, como é a situação do adolescente em conflito com a lei no estado de São Paulo. Romper com o paradigma autoritário e tutelar que permeou, historicamente, a atenção pública a esse grupo é tarefa que leva tempo, persistência e determinação, pois a inscrição no paradigma de direitos do adolescente em conflito com a lei como sujeito titular de direitos e, portanto, no universo da cidadania, é tarefa de toda uma sociedade que se diz democrática, moderna e justa.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miryam, ANDRADE, E. R., ESTEVES, L.C. (orgs.), *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade*, Brasília, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília: Unesco, 2007.

ABREU, Haroldo - **A crise dos movimentos populares**. In *Movimentos Populares e Urbanos: crise e perspectivas*. Porto Alegre, FASE/CIDADE, 1992.

ABREU, Maria M., CARDOSO, Franci G. e RIBEIRO, Maria Aparecida A. Fernandes - **Movimentos Populares** - Algumas questões emergentes na constituição de sujeitos coletivos, in *Revista Serviço Social & Sociedade*, no. 39, ano XIII, agosto, São Paulo: Cortez, 1992.

ARENDT, Hannah, **A Condição Humana** . São Paulo. Ed. Universitária. 1987.

ARROYO, Juan Carlos Velasco. **La teoría discursiva del derecho: sistema jurídico y democracia en Habermas**. Prólogo de Javier Muguerza. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, 2000.

ANCED E FORUM NACIONAL DCA. **Relatório sobre a situação dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil**. Brasil, 2004.

ANDREWS, Keneth; EDWARDS, Bob. *Advocacy Organizations in the U.S. Political Process*. *Annual Review of Sociology*, v. 30, -. 479-506, 2004.

BAIERLE, Sérgio Gregório. *A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. In ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina. et al. (org) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BAVA, Silvio Caccia. **ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político.** In GOMIDE, Denise (orgs) *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos.* São Paulo: Peirópolis, ABONG, 2003.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa.** São Paulo: Ed. Ática, 1991.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A consciência da cidadania no Brasil.** São Paulo, 1994 (mimeografado).

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3ª. Ed.** São Paulo: Ed. Ática, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992. Tradução de Carlos Nelson Coutinho.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** 1988.

BRASIL **Lei Orgânica da Assistência Social,** 1993.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente,** 1990.

BRASIL, Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo –SINASE.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

BURGOS, Raúl. **Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais.** In DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação,** Chapecó: Ed .Argos, 2007.

FREI BETO. **O que é Comunidade Eclesial de Base.** 2ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – **A realidade brasileira do menor.** Coordenação de Publicações, Brasília, 1976,.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de e PEREIRA, Irandi – **O protagonismo do Movimento Social de luta pela criança**, in Revista Fórum DCA. São Paulo: Forja Editora, 1993.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant [coord.] – **Gestão Municipal dos Serviços de Atenção à Criança e ao Adolescente**. São Paulo: Forja Ed, IEE/PUC-SP/CBIA, 1995.

_____, [coord.] – **Trabalhando Conselhos de Direitos**, São Paulo, IEE/PUC-SP/CBIA. Forja Ed., 1993.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). **Conselhos Gestores e Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000

CEATS/FIA - Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS / FIA). **Pesquisa conhecendo a realidade**. Brasília, 2007.

CECRIA/AMENCAR - Centro de Referências Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA) e Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente (AMENCAR). **Dez Anos de Estatuto da Criança e do Adolescente: avaliando resultados e projetando o futuro**. Brasília: 2000

COMISSÃO NACIONAL CRIANÇA E CONSTITUINTE, comissões estaduais criança e constituinte – **Constituinte Lute por Mim** – A criança e o adolescente, propostas para a Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Gráfica e Editora Pirâmide Ltda, 1986.

COSTA, Antônio Carlos Gomes - **Brasil criança urgente** - A Lei. Columbus. São Paulo: Cultural Editora, 1990.

_____, - **Por uma pedagogia da presença**. Brasília: MAS/CBIA. 1991.

_____, - **De menor a cidadão**. Brasília: MAS/CBIA. (s/d), 1991.

_____, - **É possível mudar:** a criança, o adolescente e a família na política social do município. São Paulo: Malheiros ed., 1993.

_____, - **Os programas Sociais de Atendimento à Criança e ao Adolescente e o Ensino Fundamental.** São Paulo: (mimeografado), 1991.

_____, - **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Trabalho Infantil.** (s/d), São Paulo Ed. LTR, 1991

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge: The MIT Press, 1992.

COSTA, Antônio Carlos Gomes e MENDEZ, Emílio Garcia. **Das Necessidades aos Direitos.** São Paulo: Ed. Malheiros, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente: Ensaio sobre Democracia e Socialismo.** São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Munir (org.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado.** São Paulo: 2a. Ed., Malheiros, 1996.

DAGNINO, Evelina. **Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana.** In ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina et al. (org) . **Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana.** Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs). **Democracia, Sociedade Civil e Participação.** Chapecó, Ed. Argos, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos no Brasil.** In Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. **Cinqüenta Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.** São Paulo, n°. 11, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de teoria geral do Estado**, São Paulo: 29.ed., Ed. Sariaiva, 2010.

_____**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS COMENTADA PARA O CIDADÃO**, Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania, 2008.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção de conhecimento**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

-----, **Metodologia da investigação em educação**, Curitiba: Ibpx 2005

DRAIBE, Sônia Miriam - **A política social do governo FHC e o sistema de proteção social: Uma homenagem a Vilmar Faria** (Revista Tempo Social), Vol. 15, no. 2, Dossiê Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), São Paulo: USP, novembro 2003.

DULCI, Luiz. **Governabilidade Ampliada e participação social no governo lula**. In GOMIDE, Denise (orgs) **Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos**. Peirópolis: ABONG, 2003.

EUZÉBY, Alain. **Proteção Social, Pilar da Justiça Social**. In: Proteção Social de Cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. **Evolução das políticas dirigidas à infância e à adolescência: a Secretaria do Menor de São Paulo e a introdução de um novo paradigma** (Dissertação de Mestrado), São Paulo : FGV, 1995.

FEDDCA-SP, Fórum Estadual de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-SP, **Caderno - nº 1**. São Paulo, dezembro de 1992.

FEDDCA-SP, Fórum Estadual de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-SP, **Planejamento Estratégico do Fórum Estadual (1999-2001)**, São Paulo, 2001.

FEDDCA-SP, Fórum Estadual de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-SP, **Seminário de Trabalho sobre o Reordenamento do Sistema de Atendimento das Medidas Socioeducativas Privativas de Liberdade**. São Paulo, abril de 2005.

FEDDCA-SP, Fórum Estadual de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-SP, **Revista do FEDDCA-SP**. São Paulo, agosto de 2009.

FEDDCA-SP, Fórum Estadual de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-SP, **Síntese do Seminário de São Paulo**, novembro de 2009.

FREITAS, Maria Teresa, SOUZA, Solange Jobim, KRAMER, Sônia (orgs.). **Ciência Humanas e Pesquisa: Leitura de Mikhail Bakhtin**, São Paulo: 2003

FRENTE NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA – FNDDC – **O menor na realidade nacional** – FNDDC e a Constituinte. Brasília: (datilografado), 1986.

FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Rio de Janeiro: Save the Children, Suécia, 1ª Ed., 2006.

FUNABEM/MPAS - **Projeto Diagnóstico Integrado para uma Nova Política do Bem-Estar do Menor** - Relatório Final. Brasília: Fundação João Pinheiro, 1987.

FUNABEM/MPAS – **Alternativas de atendimento e a desestatização da questão do menor**, Ministério da Previdência e Assistência Social/MPAS, Fundação Nacional do Bem Estar do Menor/FUNABEM. 1986, Rio de Janeiro

FUNABEM - **Infração Penal**, in O menor infrator, Série Debates, 1986, nº 2, Rio de Janeiro.
_____ - **Funabem ano 20**, Ministério da Previdência e Assistência Social/MPAS, Fundação Nacional do Bem Estar do Menor/FUNABEM. Rio de Janeiro, 1984.

_____ – **Necessidades e Direitos da Criança e Adolescente**. In revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente/Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social/PUC-SP. São Paulo: Artcolor, 1995.

GODOY, Antonio S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, São Paulo, abr., 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania: sociedade brasileira na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública**, In Informativo CEPAM, Conselhos Municipais das áreas sociais. 2ª. ed.ver. atual.ampl., São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Unidade de Políticas Públicas, v.1, n.3, 2002.

_____. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

_____. Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988)

_____. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

_____. Antonio. **Concepção Dialética da História**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1978

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. I e II Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Era das transições**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Between Facts and Norms**. Cambridge: MIT Press, 1996.

HERINGER, Rosana - **Movimentos de Defesa da Criança e do Adolescente no Brasil**, in **Os impasses da cidadania: infância e adolescência no Brasil**, Pereira Júnior, Almir, Bezerra, Jaerson Lucas, Heringer Rosana [orgs.]. Rio de Janeiro, IBASE, Ed. Graphos, 1992.

IPEA - **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: 13^a. Ed., 2007

_____. **Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate**, in **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, Brasília: 2003

JACCOUD, Luciana. **Proteção social no Brasil: debates e desafios**. Capacitação de Gestores Sociais. SP. São Paulo: IEE/PUCSP, 2008, mimeo.

JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez ed., 1989.

LAFER, Celso. **Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LANDIM, Leilah. **A Invenção das ONGS- Do serviço invisível à profissão impossível**. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 1993.

LIBERATI, Wilson Donizete e CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1993.

LIMA, Maria Helena de Castro. **Descentralização da Política de Assistência Social**. In: ARRETCHE, Marta Teresa da Silva e Rodriguez, Vicente. **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**, São Paulo, FUNDAP/FAPESP, Brasília: IPEA, 1998.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Ministério da Justiça. 2.000

LONDOÑO, Fernando Torres – **A origem do Conceito Menor**. In História da Criança no Brasil. São Paulo: Ed. Contexto, 1991.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Crítica e resignificação nas atuais relações entre as ONG's e o Estado no Brasil. In DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**, Chapecó: Argos, 2007.

MENDES, Alessandra Gomes, MATOS, Maurílio Castro. **Uma agenda para os conselhos tutelares**. In SALES, M.A.; MATOS, M. C.; LEAL, M.C. (orgs.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 3ª. Edição, 2.008.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Segundo Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil, Brasília: SEDH, 2002.**

MICHILES, Carlos...[et al],**Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1989.

MENDEZ, Emilio Garcia – **A Doutrina de Proteção Integral da Infância das Nações Unidas**, in Cadernos Sitraemfa n. 2. São Paulo: Forja Editora, 1991.

_____ – **Liberdade, Respeito, Dignidade**, Governo do Brasil. 1991, Brasília

_____ - **Legislação de “Menores” na América Latina: Uma doutrina de situação irregular**, in Revista Fórum DCA, **Políticas e prioridades políticas**, n.1, São Paulo: Forja Editora, 1993.

_____ - **Breve histórico dos direitos da criança e do adolescente**. In **Da situação irregular às garantias processuais da criança e do adolescente**.Santo André: Fazart Ed , CBIA/CEDECA-ABC, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In _____(Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criticidade**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MORELLI, Ailton José (1996) - **A criança, o menor e a lei**: uma discussão em torno do atendimento infantil e da noção de inimputabilidade. 1996, Dissertação (Mestrado), UNESP/Assis.

MPAS/FUNABEM – **Alternativas de atendimento e a desestatização da questão do menor**, UP.1. Rio de Janeiro: Funabem, 1986.

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

MORAES, Edson Sêda. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Participação da Sociedade - Conselho de Direitos e Conselho Tutelar (SITRAEMFA - Cadernos Populares)**, a. Ed., São Paulo: Forja, 1.991.

ONU - **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**.

_____. **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude. Regras de Beijing**.

_____. **Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil. Diretriz de Riad**.

PAOLI, Maria Célia Pinheiro M. - **Constituinte e direito**: um modelo avançado de legitima organização da liberdade? In **O Direito Achado na Rua**, Ed. UNB, Núcleo de Estudos para a Paz e Direitos Humanos, 1988, Brasília.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**, Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Menores, direito e justiça: apontamentos para um novo direito das crianças e adolescentes**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

_____. Paulo Afonso Garrido de. **Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

PASSETI, Edson – **O menor no Brasil republicano**. In História da Criança no Brasil. São Paulo: Ed. Contexto, 1991.

PEREIRA, Irandi - **Cidadania**: Uma categoria estratégica na defesa dos direitos da criança e do adolescente. 1996, São Paulo, (mimeografado).

PEREIRA, Irandi e BLANES, Denise N. - **Cidadão-Criança, Cidadão-Adolescente: Construindo um Política Pública**, MNMMR. 1994. São Paulo (Mimeografado).

PEREIRA, Irandi e PEREIRA, Rosemary F.S. – **A questão da Família**, In: Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e na Rua no Município de São Paulo, Metodologia, Parte I – Fundamentação Metodológica. São Paulo: CMDCA/IADES. 1996 (Mimeografado).

PEREIRA Jr., Almir, BEZERRA, Jaerson e HERINGER, Rosana (orgs.). **Os Impasses da Cidadania**: infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 1.992.

PEREIRA, Irandi; MESTRINER, Maria Luíza. **Liberdade Assistida e prestação de Serviço à Comunidade**: medidas de inclusão social voltadas a adolescentes autores de ato infracional. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e Fundação do Bem –Estar do Menor. 1999.

PEREIRA Jr, Almir - **Um país que mascara seu rosto**. In **Os impasses da cidadania: infância e adolescência no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE, Ed. Graphos, 1992.

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente**: do alternativo ao alterativo. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996.

PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira. **Fóruns DCA: fios que tecem o movimento da infância e da adolescência na construção de caminhos para a democracia participativa**. Dissertação (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**, Rio de Janeiro, Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária: AMAIS, 1997.

RIZZINI, Irma. As bases da “nova legislação” da infância. Instituto de Estudos Sociais e Econômicos, IMESC. Brasília, 1993.

SADER, Éder. Quando novos personagens entraram em cena: experiência, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, Emir; BIERRENBACH, Maria Inês e FIGUEIREDO, Cyntia Petrocínio. **Fogo no pavilhão: uma proposta de liberdade para o menor**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SANTOS, Benedito Rodrigues. **A Implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente**. In PEREIRA Jr., Almir, BEZERRA, Jaerson e HERINGER, Rosana (orgs.). **Os Impasses da Cidadania: infância e adolescência no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE, 1.992.

_____. **MNMMR: uma trajetória de luta e trabalho em defesa da criança e do adolescente no Brasil**. MNMMR; São Paulo: UNICEF, 1994.

_____. A cidadania “regulada” de crianças e adolescentes. In **Estudos**. Revista da Universidade Católica de Goiás, v.26, n.1. jan/mar, Goiânia:UCG, 1999.

SÊDA, Edson - **Evolução do Direito Brasileiro da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro, 1991, (Mimeografado).

SILVA, Ilse G. **Democracia e participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo. Cortez, 2002

STANISCI, Sílvia Andrade. **Gestão Pública Democrática: Perspectivas Apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), 1996. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e Controle Social. In: SALES, M.A.; MATOS, M. C.; LEAL, M.C. (orgs.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Editora Cortez, 3ª. Edição, 2.008.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica.** 3. ed. Florianópolis: UFSC, 1989.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores.** Maringá/PR: EDUEM, 2006.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **SITUAÇÃO MUNDIAL DA INFÂNCIA,** Brasília: EDIÇÃO ESPECIAL, 2009

UNICEF/MPAS/SAS/FUNABEM - **Projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua: o que é o projeto,** Brasília: 1983.

VICENTE, Cenise M. - **O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo.** In **Família brasileira a base de tudo.** São Paulo: Unicef e Cortez Editora, 1994.

VIOLANTE, Maria Lucia V. **O dilema do decente malandro.** São Paulo: Cortez Editora, 4ª ed., 1985.

VIEIRA, Evaldo Amaro – **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos,** in Revista Serviço Social & Sociedade, nº 53, ano XVIII, março. São Paulo: Cortez Ed., 1997.

VICENTIM, Maria Cristina. **A Vida em Rebelião: jovens em conflito com a lei.** São Paulo: Ed.Hucitec, 2005.

VOLPI, Mario. A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência. In

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

Sites

<http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=2234&comissao=99987&legislatura=13>, acesso em 10.07.2009

www.geocities.com/fecharfebem)<http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=2234&comissao=99987&legislatura=13>, acesso em 10.07.2009

www.geocities.com/fecharfebem)<http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=2234&comissao=99987&legislatura=13>, acesso em 10.07.2009

(http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/febem_cronologia.shtml). SQUEFF, Larissa, Folha Online- **Crise na Febem de São Paulo se arrasta desde outubro de 99**, acesso em 20.07.2009

http://www.condeca.sp.gov.br/eventos_re/VII_Conferencia_Nacional_Deliberacoes.pdf. Deliberações da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-acesso em **Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um Investimento Obrigatório** Brasília de 3 a 6 de Dezembro 2007, Acesso em 10.08.2009.

<http://www.direitosdacrianca.org.br/conselhos/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente/historia> História Conhecer a História **Conanda significa saber um pouco mais sobre o processo de construção de uma nova realidade para meninos e meninas.** Acesso em 10.08.2009

<http://www.casa.sp.gov.br/index/> **Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo.** 2005. Acesso em 10.08.2009.

<http://reocities.com/fecharfebem/conanda14032005.htm>, acesso em 16.11.2009

<http://www.casa.sp.gov.br/files/pdf/portarias/PN090-05.pdf>, acesso em 16.11.2009

<http://www.casa.sp.gov.br/files/pdf/portarias/PN136-07.pdf>, acesso em 16.11.2009

<http://reocities.com/fecharfebem/conanda14032005.htm>, acesso em 16.11.2009

<http://www.casa.sp.gov.br/files/pdf/portarias/PN136-07.pdf>, acesso em 16.11.2009

[http://dhepsi.nucleoad.net/moodle/file.php/1/MECANISMOS INTERNACIONAIS DE PROTECAO DOS DIREITOS HUMANOS/Relatorios de Convencoes e Tratados de Direitos Humanos/Contra informe da sociedade civil brasileira sobre o cumprimento do pacto internacional dos direitos economicos sociais e culturais pelo Estado brasileiro.pdf](http://dhepsi.nucleoad.net/moodle/file.php/1/MECANISMOS_INTERNACIONAIS_DE_PROTECAO_DOS_DIREITOS_HUMANOS/Relatorios_de_Convencoes_e_Tratados_de_Direitos_Humanos/Contra_informe_da_sociedade_civil_brasileira_sobre_o_cumprimento_do_pacto_internacional_dos_direitos_economicos_sociais_e_culturais_pelo_Estado_brasileiro.pdf)-
acesso em 23.01.2010

<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaeAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/7255f493-ba32-4bff-95f8-016de03521d5/Default.aspx>, acesso em 06/01/2010.

http://www.conectas.org/noticia.php?not_id=391&idioma=pt, acesso em 22/01/2010

[http://dhepsi.nucleoad.net/moodle/file.php/1/MECANISMOS INTERNACIONAIS DE PROTECAO DOS DIREITOS HUMANOS/Relatorios de Convencoes e Tratados de Direitos Humanos/Contra informe da sociedade civil brasileira sobre o cumprimento do pacto internacional dos direitos economicos sociais e culturais pelo Estado brasileiro.pdf](http://dhepsi.nucleoad.net/moodle/file.php/1/MECANISMOS_INTERNACIONAIS_DE_PROTECAO_DOS_DIREITOS_HUMANOS/Relatorios_de_Convencoes_e_Tratados_de_Direitos_Humanos/Contra_informe_da_sociedade_civil_brasileira_sobre_o_cumprimento_do_pacto_internacional_dos_direitos_economicos_sociais_e_culturais_pelo_Estado_brasileiro.pdf),
acesso em 23/01/2010

<http://fecharfebem.zip.net/> acesso 23.01.2010

www.geocities.com/fecharfebem, acesso 23.01.2010

http://www.conectas.org/noticia.php?not_id=391&idioma=pt, acesso em 22.01.2010

<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,oea-aceita-denuncia-contr-o-brasil-devido-a-morte-na-febem,58246,0.htm>, acesso em 23.02.2010

<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,oea-aceita-denuncia-contr-o-brasil-devido-a-morte-na-febem,58246,0.htm>, acesso em 23.02.2010

http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/c_a/febem.htm, acesso em 05.05.2010.

<http://www.arquidiocesebh.org.br/site/atuacao.php?id=94>, acesso em 05.06.2010.

<http://www.arquidiocesebh.org.br/site/atuacao.php?id=94>, acesso em 05.06.2010.

<http://www.comunidadessegura.org/pt-br/node/10704>, acesso em 06.06.2010

http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/resol/, acesso em 06.06.2010

<http://www.condeca.sp.gov.br/pagina.asp?pag=deliberacoes>, acesso em 06.06.2010.

<http://www.forumdca.org.br/index.cfm?pagina=historico>, acesso em 06. 06. 2010.

<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/conferencias.htm>, acesso em 06.06.2010

<http://www.casa.sp.gov.br/files/pdf/portarias/PN090-05.pdf>, acesso, em 09.06.2010

http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1174&Itemid=2, acesso em 09.06.2010

www.geocities.com/fecharfebem)<http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=2234&comissao=99987&legislatura=13>, acesso em 10.07.2009

www.geocities.com/fecharfebem)<http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=2234&comissao=99987&legislatura=13>, 31/01/2000, acesso em 10.07.2009

<http://www.direitodacrianca.org.br/temas-prioritarios/medidas-socioeducativas/levantamento-nacional-do-atendimento-socioeducativo-ao-adolescente-em-conflito-com-a-lei-2009>, acesso em 14.07.2010.

<http://www.casa.sp.gov.br/site/paginas.php?sess=6&sessID=9>, acesso em 20.07.2010.

<http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/febem>, acesso em 20.07.2010.

http://www.diarioweb.com.br/noticias/corpo_noticia.asp?IdCategoria=131&IdNoticia=35752, acesso em 20.07.2010.

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u108877.shtml>, acesso em 20.07.2010.

<http://oglobo.globo.com/sp/mat/2006/11/11/286613197.asp>, acesso em 20.07.2010.

http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1051&Itemid=2, acesso em 21.07.2010.

<http://www.casa.sp.gov.br/site/paginas.php?sess=11>, acesso em 21.07.2010.

www.abmp.org.br, acesso em 21.07.2010

<http://cedecainterlagos.wordpress.com/2009/09/04/cedeca-interlagos-e-tema-da-comissao-de-direitos-humanos/>, acesso em 21.07.2010.

http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm, acesso em 26.07.2010.

<http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=3212&comissao=8508&legislatura=15#inicio>, acesso em 29.07.2010

http://www.crpsp.org.br/crp/midia/jornal_crp/119/frames/fr_sociedade.aspx, acesso 30.07.2010.

http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/cpi_febem_relatorio_final.htm, acesso 06.08.2010.

<http://www.al.sp.gov.br/geral/comissoes/ata.jsp?idAta=3219&comissao=8508&legislatura=15#inicio>, acesso em 09.08.2010.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:t2oattIj1WcJ:www.febem.sp.gov.br/site/noticias.php%3Fcod%3D525+a+pastoral+tem+conv%C3%AAnio+com+a+FEBEM%3F%3F%3F&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>, acesso em 06.08.2010

http://infanciaurgente.blig.ig.com.br/2007_02.html, acesso em 06.08.2010.

<http://forumestadualcasp.blogspot.com/>, acesso em 06.08.2010.

http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=478823, acesso em 08.08.2010.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)