

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Trabalho de Conclusão de Curso – TCC
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ivanete Salete Boschetti

**A participação sócio-política do Conanda: limites e possibilidades na construção
de um novo paradigma na área da Infância.**

Leiliane Morais de Carvalho

Brasília
2007

Leiliane Morais de Carvalho

A participação sócio-política do Conanda: limites e possibilidades na construção de um novo paradigma na área da Infância.

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Assistente Social, sob a orientação da Prof^ª. Dr^ª. Ivanete Salete Boschetti.

Brasília - DF, junho de 2007

A participação sócio-política do Conanda: limites e possibilidades na construção de um novo paradigma na área da Infância.

Por

Leiliane Morais de Carvalho

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Assistente Social, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Ivanete Salete Boschetti.

Aprovada em 26 de junho de 2007.

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Ivanete Salete Boschetti
(Orientadora – SER/UnB)

Prof^a. Maria de Fátima Schaeffer
(Membro titular – SER/UnB)

Josefa Nunes Pinheiro
(Doutoranda – SER/UnB)

**A Gilberto e Luzimar Carvalho, meus pais, meu alicerce.
A Cleiton, companheiro fiel, carinhoso e compreensivo.
A Arthur, nosso fruto , que veio para abrilhantar meus dias.**

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida e pela oportunidade de realizar esse trabalho.

Ao meu pai, Gilberto e à minha mãe Luzimar, por todo amor e apoio constante à minha trajetória pessoal e profissional. Sem vocês eu não teria chegado até aqui;

Ao meu marido Cleiton que me acompanha desde o início da graduação. Você faz parte dessa conquista. Te amo;

À Ivanete, minha orientadora de TCC e de Pibic, pela compreensão e paciência diante dos muitos imprevistos.

À Hana, Márcia e Tais Flores, companheiras de Pibic, a companhia de vocês nesses dois anos foi maravilhosa e muito enriquecedora.

À Secretaria Executiva do Conanda, que sempre foi muito prestativa e competente.

Às minhas grandes amigas Jamila, Luana Regina e Luana Viana pela paciência e ajuda nas horas difíceis. Vocês são demais! Amigas pra qualquer hora.

**“Muitas pequenas coisas feitas em
muitos pequenos lugares por muitas
pessoas miúdas podem mudar a face do
mundo”**

Provérbio chinês

LISTA DE SIGLAS

ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DCA – Departamento da Criança e do Adolescente
DCI – Defesa da Criança Internacional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FDCA – Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente
FEBEM - Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FNCA – Fundo Nacional da Criança e do Adolescente
FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
GESST – Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MEC – Ministério da Educação
MJ – Ministério da Justiça
OEA – Organização dos Estados Americanos
PNCFC – Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
SAM – Serviço de Atendimento ao Menor
SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SPDCA - Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância (sigla em inglês)

RESUMO

O processo de construção da legislação para a infância no Brasil é considerado como uma questão da negação dos direitos da criança e do adolescente. Os códigos de menores de 1927 e de 1979 orientaram duas práticas específicas que marcaram o atendimento e a visão sobre o atendimento a essa população. Primeiramente, o uso da institucionalização/repressão de crianças e adolescentes. Em seguida às ações caritativas, marcadas pela visão e ação das instituições eclesiais de diversas denominações que atuaram por meio dos orfanatos e escolas para internos carentes. A Constituição Federal de 1988 revelou um dos maiores avanços na história brasileira incorporando as políticas sociais como responsabilidade do Estado. No que se refere a políticas sociais para a infância, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 13 de julho de 1990 foi o marco legal que rompeu com as ações caritativas e com as práticas de institucionalização/repressão de crianças e adolescentes no Brasil, visão essa que marcava o atendimento a essa população. Esse novo paradigma da legislação brasileira reconhece que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e que gozam dos princípios de cidadania. O Sistema de Garantias de Direitos está articulado em três eixos: a Promoção, a Defesa e o Controle Social, que compõem um sistema que objetiva efetivamente garantir a crianças e adolescentes o acesso aos direitos. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, está previsto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, como uma das diretrizes da política de atendimento, e detém uma representatividade na esfera democrática de conduzir e institucionalizar o novo paradigma da Proteção Integral da Criança e do Adolescente. Desta forma, a sua finalidade maior é deliberar e controlar a política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no nível federal. Tendo em vista que o Conanda está inserido como uma instância de gestão pública baseada na democracia participativa, analisam-se, nesta pesquisa, como as ações e propostas do Conanda conseguem diminuir a desigualdade no acesso à cidadania da criança, tendo como pano de fundo o atual quadro político-econômico do Brasil a partir da década de 1990. Dentre as principais ações do Conanda destaca-se: O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e a gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA.

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1.....	16
TRAJETÓRIA DOS (NÃO) DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES.	
1.1. A Construção do Direito do “Menor”	17
1.2. A Doutrina da Situação Irregular.....	20
1.3. A Doutrina da Proteção Integral	23
Capítulo 2	28
PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO	
2.1 Participação, Descentralização e Controle Social.....	28
2.1.1 Participação como direito de cidadania.....	28
2.1.2 Descentralização como instrumento de democracia.....	31
2.1.3 O Controle Social e a proposta dos conselhos.....	33
2.2 Controle Social no Contexto do Neoliberalismo.....	36
Capítulo 3	39
O CONANDA E O ECA: 15 ANOS DE LUTA E TRABALHO – PONTES PARA O AMANHÃ?	
3.1. Processo de Implementação do Conanda.....	39
3.2. Organização e Estrutura de Funcionamento.....	40
3.2.1. Plenário.....	41
3.2.2. Comissões Permanentes e Grupos Temáticos.....	42
3.2.3. Secretaria Executiva.....	42
3.3. O Conanda e o Fórum DCA.....	43
3.4. Papel e Atuação dos Conselheiros.....	44
3.5 Ações do Conanda.....	47
3.5.1 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).....	50
3.5.2 Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.....	52
3.5.3 Orçamento criança e adolescente: O Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA).....	55
Considerações Finais	60

Bibliografia	61
Anexos	65

INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso teve sua origem a partir da experiência no Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho – GESST da Universidade de Brasília, orientado pela Prof^a Dra Ivanete Boschetti. Desde o período de Julho de 2005, o grupo está engajado na pesquisa intitulada “Que Direitos para Qual Cidadania? Seguridade Social e Projeto Ético-Político do Serviço Social”. Nela procurou-se observar a atuação do Cfess nos principais Conselhos de Direitos. Foi verificada a atuação do Cfess no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda. Neste período, foi possível evidenciar os principais limites e possibilidades da atuação do Conanda no controle da execução de políticas públicas para crianças e adolescentes e seu protagonismo na luta pela ampliação do orçamento e defesa de direitos.

A Constituição Federal de 1988 revelou um dos maiores avanços na história brasileira incorporando as políticas sociais como responsabilidade do Estado. No que se refere a políticas sociais para a infância, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 13 de julho de 1990 foi o marco legal que rompeu com as ações caritativas e com as práticas de institucionalização/repressão de crianças e adolescentes no Brasil, visão essa que marcava o atendimento a essa população. Esse novo paradigma da legislação brasileira reconhece que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e que gozam dos princípios de cidadania.

O processo histórico-social de construção da legislação para a infância no Brasil é considerado como uma questão da negação dos direitos da criança e do adolescente. Os códigos de menores de 1927 e 1979 orientaram duas práticas específicas que marcaram o atendimento e a visão sobre o atendimento a essa população. Primeiramente, o uso da institucionalização/repressão de crianças e adolescentes (casas dos rejeitados, centros de reeducação, internatos). Em seguida às ações caritativas, marcadas pela visão e ação das instituições eclesiais de diversas denominações que atuaram por meio dos orfanatos e escolas para internos carentes.

Desse modo, enquanto não se reconhece a cidadania da população infanto-juvenil, as políticas sociais que atendem esse grupo são tratadas como um fenômeno de irregularidade, que estigmatiza e exclui crianças e adolescentes que em sua maioria tem como irregularidade a pobreza.

Com o ECA, o Código de Menores (Lei n. 6698. de 10-10-1979) é revogado. E suas diretrizes se estendem a todas as crianças e adolescentes. Seu objetivo principal

é a Proteção Integral que outorga uma série de direitos necessários ao seu desenvolvimento.

O processo que desencadeou a criação do ECA não se deu de forma abrupta, haja visto o intenso processo de discussão sobre a situação da criança e do adolescente nas quatro décadas que antecederam o ECA. A Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959 entra em contraste com a legislação vigente ao incorporar uma perspectiva de direitos humanos universais aos indivíduos desde a sua infância.

Aliado a esse processo, observa-se na década de 80 uma mudança política na forma de organização da sociedade civil. Através da organização dos movimentos de base, o novo sindicalismo, a criação da CUT e do partido dos trabalhadores e outros acontecimentos marcam o novo modo de fazer política após a repressão da ditadura militar. Com a Constituinte, observa-se que há novas demandas para a sociedade civil que, apoiadas no marco legal, buscam uma maior participação através da representação de interesses no sistema político.

As novas demandas da sociedade civil e a ruptura que a Constituição cidadã demandava, com a responsabilização do Estado em suas três esferas (União, Estados e Municípios), fazem com que ocorra uma revolução na gestão política de atendimento integral a infância e juventude. Dentre os principais acontecimentos marcantes está o surgimento de conselhos democráticos, participativos e legitimados em seus pressupostos.

Com o avanço do neoliberalismo no Brasil a partir da década de 1990 cujo ideário restringe direitos, ocorre a desresponsabilização do Estado e a desarticulação das políticas sociais, afetando diretamente as ações que preconizam as ações do Conanda. Dessa forma, procura-se compreender se essas ações, tendo em vista as contradições da realidade social, conseguem priorizar princípios de universalidade, equidade e integralidade no atendimento a crianças e adolescentes, tendo em vista o caráter paritário de gestão do Conselho.

Aprovado o ECA, inicia-se a luta para a implementação do Conanda, que é retardado no governo Collor e, somente em 27 de dezembro de 1991, por meio da Lei 8.242, se institui o conselho. Desde então, o Conanda tem por missão promover o debate intersetorial entre governo e as organizações da sociedade civil na promoção do Sistema de Garantias da Criança e do Adolescente, além de auxiliar na gestão das políticas públicas nessa área.

No decorrer do período, o Brasil passa por um processo de transição, no qual o rearranjo das funções do Estado, a consolidação da economia de mercado faz com que ocorram mudanças políticas e econômicas durante a década de 90 que se estendem até os dias de hoje. Estados Nacionais como o Brasil que adotam sistemas políticos em que se encontram pressionados a utilizar políticas macroeconômicas, enfrenta o desafio de conciliar um forte ajuste fiscal com significativos níveis de taxas de juros. Desse modo comprimem a atividade econômica, dificultando o caminho, rumo ao pleno e abrangente desenvolvimento social.

Estas ações, por sua vez, estão diretamente relacionadas com as ações do Conanda, pois impendem não só a inserção social desses indivíduos, como impossibilitam a ação do Estado na assistência a sua população vulnerável, à medida que é desreponsabilizado de suas funções. Segundo Boschetti (2003), “historicamente, no Brasil, o reconhecimento legal de um direito não tem sido suficiente para torná-lo um direito legítimo”. Esta afirmativa veio a ser confirmada no seio dos direitos da criança e do adolescente. Na medida em que os direitos dessa população continuam sendo violados, mesmo que estes outrora fossem garantidos por lei.

Tendo em vista que o Conanda está inserido como uma instancia de gestão pública baseada na democracia participativa, o problema a ser analisado nesta pesquisa levanta as seguintes questões: Como as ações e propostas do Conanda conseguem diminuir a desigualdade no acesso à cidadania da criança? Sabendo que a políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes têm a necessidade de se articular as políticas das mais diversas áreas, o Conanda tem conseguido implementar uma política de atenção à criança como uma ação integrada? E, para finalizar, com base nas ações do Conanda, qual a posição do mesmo na luta pela ruptura da tradição política da doutrina da situação irregular ainda presente no Brasil?

Ao considerar as produções teóricas desenvolvidas nessa temática, que estabelece uma nova legislação para a infância e reconhece falhas na sua implementação, estabelece-se como hipótese que levando em consideração o atual quadro político-econômico do Brasil que, em detrimento do avanço do neoliberalismo no país, se depara com uma série de limitações que são impostas às ações do Conanda. Desse modo a expectativa é que, dentro de seus limites e possibilidades, o Conanda tem sido um instrumento que busca a efetivação do Sistema de Garantias da Criança e do adolescente através da proteção Integral, observadas as suas ações na atual conjuntura.

Dessa maneira, observa-se que os conselhos tal qual instituídos pela constituição de 1988, constituem-se como uma inovação no modo de gestão das políticas sociais e são concebidos dentro da lógica da democracia participativa. E, sem dúvida, representam um novo tipo de relação entre a sociedade civil e o Estado no que se refere à política social.

O estudo dessa problemática é de suma importância no atual momento político do Brasil, pois os conselhos apresentam-se como mediadores entre as demandas sociais e o modo de como elas podem ser absorvidas pelo Estado. E a possibilidade dessa discussão amplia a participação social no controle das políticas sociais para a infância e adolescência.

Para o presente trabalho utilizou-se por metodologia, em um primeiro momento, o levantamento bibliográfico sobre as seguintes categorias teóricas: Criança e Adolescente; Participação Social; Descentralização; Controle Social; Neoliberalismo e Conselhos de Direitos. Ao mesmo tempo, foi feito um levantamento documental sobre o Conanda analisando o seu Regimento Interno além das resoluções e das atas das reuniões. Realizou-se em seguida o estudo dessa bibliografia, delimitando o recorte temático. Nesse recorte foram analisadas as principais ações do Conanda na atualidade que são: o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase; o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC e o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA. Em seguida, foram feitas entrevistas semi-estruturadas com conselheiros do Conanda a fim de dar suporte à ao tema abordado, principalmente no que se refere às ações do Conanda. Ao todo foram feitas 7 entrevistas, sendo que 4 delas foram realizadas com conselheiro de entidades da sociedade civil¹, as outras 3 foram feitas com conselheiros de entidades governamentais².

Os resultados desse trabalho serão sistematizados em três capítulos. Em um primeiro momento, para compreender a visão construída historicamente sobre a infância no Brasil, procura-se analisar o contexto histórico-social em que se deu a formulação da legislação para essa categoria. Contrapõe-se dessa foram, o Código de Menores de 1927 e de 1979 com a Doutrina da Proteção Integral, expressa pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

¹ Os Conselheiros entrevistados representam as seguintes entidades: Associação Brasileiras Organizações não Governamentais - ABONG, Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, Fundação Fé e Alegria do Brasil e Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH.

² Os Conselheiros entrevistados representam as seguintes entidades: Ministério da Educação – MEC, Ministério da Justiça - MJ e Ministério da Previdência Social – MPS.

Em seguida, para entender a proposta e o momento histórico do surgimento do Conanda, bem como o significado do mesmo para a área da Infância, propõe-se uma reflexão sobre a participação social no Brasil e o seu protagonismo na criação dos Conselhos de direitos. A fim de compreender o modo de gestão dos conselhos, problematiza-se a descentralização e o controle social como mecanismos usados pelos Conselhos para que a participação social seja coerente e efetiva.

Por fim, a sistematização da análise de toda a documentação sobre o Conanda é contraposta com as entrevistas realizadas a fim de validar toda a pesquisa teórica. Para a análise final, propõe-se uma reflexão sobre as principais ações do Conanda na atualidade, que são: O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase; o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC e o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA.

CAPÍTULO 1

TRAJETÓRIA DOS (NÃO) DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

O reconhecimento dos direitos da cidadania à criança e ao adolescente é a conquista mais recente na evolução histórica da consciência dos Direitos Humanos, sendo representada no Brasil pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 13 de julho de 1990/ Lei nº 8069.

A Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança e do adolescente, nos convida a assegurar as duas prerrogativas maiores que a Sociedade e o Estado devem conferir a essa população alvo, para operacionalizar a garantia dos seus direitos, que são: a PROTEÇÃO INTEGRAL E PARTICIPAÇÃO REAL.

Partindo da premissa de que às crianças é necessário que se proporcione uma proteção especial, preocupação já contida na Declaração de Genebra de 1924 e repetida na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Neto (1999) evoca o direito a cuidados e assistência especiais da população infanto-juvenil. Segundo o autor, a Declaração Universal dos Direitos da Criança trouxe visibilidade à criança, como ser humano distinto de seus pais e da família, cujos interesses podem, inclusive, se contrapor aos desse núcleo. Ou seja, a criança deixou de ser considerada extensão de sua família, passando a ter direitos próprios, oponíveis, inclusive, aos de seus pais ou aos de qualquer outra pessoa.

Essa nova concepção do ser humano criança como sujeito de direitos, igual em dignidade e respeito a todo e qualquer adulto, homem ou mulher, e merecedor de proteção especial, em virtude do reconhecimento de seu peculiar estágio de desenvolvimento, é a base de sustentação da teoria que se construiu ao longo desses anos, consolidada na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, que foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989.

Entretanto, verifica-se que após esses avanços conquistados, no que se tange à legislação da criança e do adolescente, existe a dificuldade de equilibrar a operacionalização da proteção a essa população e a participação/responsabilização do Estado e da Sociedade.

Isso é decorrente, em grande parte, a problemas que se materializaram com raízes históricas no Brasil. Segundo Rizzini (1995) os estudos relacionados à infância devem priorizar uma análise histórico-estrutural dos fenômenos sociais. Dessa maneira, a análise desse estudo dá enfoque à infância relacionada com o contexto

sócio-histórico³, levando em consideração as condições históricas, sociais e culturais que importam na vida das crianças.

Nesse contexto, analisar-se á, no que se refere à legislação, os códigos de 1927 e 1979, que ressaltam o tratamento diferenciado reservado à família desestruturada e precária no Brasil. E por fim, o Estatuto da Criança e do Adolescente, uma das mais avançadas legislação de proteção à criança.

1.1 A Construção do Direito do “Menor”

Desde 1916 o Brasil possui um Código Civil, que basicamente regula os direitos individuais, o direito de propriedade e o Direito de Família. Na parte referente ao Direito de Família estão especificadas as obrigações dos pais em relação aos seus filhos, desde o nascimento até a idade de 21 anos. Dentre tais obrigações estão o direito de filiação, a sucessão no nome e na herança, a alimentação, a educação e a saúde, o Estado participa apenas para complementar, se faltar à proteção familiar. O novo Código Civil que entrou em vigor no dia onze de Janeiro de 2003 não traz alterações significativas, no que se refere a esse assunto. Em geral, o texto procura adequar a atual legislação à evolução da sociedade brasileira.

Contudo, é somente a partir da década de 1930 que o Estado brasileiro intervem de forma significativa em questões relacionadas à criança e ao adolescente (Carvalho. 2001). Esse direcionamento deve-se principalmente à visibilidade que esse grupo tinha na ordem social da época, destaque para as classes populares de crianças e adolescentes (Ferreira. 1979).

Até então (de 1889 a 1930), o Estado era predominantemente liberal/oligárquico e a política para infância, voltada aos mais pobres, tinha caráter de omissão por parte do Estado. O incentivo a iniciativa privada no atendimento a essa população caracterizou-se pela repressão e pelo Paternalismo (Faleiros, 1995).

Depois do golpe de Getúlio Vargas em 1930, na sua estruturação inicial, a Política Social brasileira como política de Estado foi marcada por dois períodos autoritários: o de Vargas, entre 1930-1945, e o da ditadura militar, entre 1964-1985. Em ambos se configuraram políticas sociais centralizadas, de âmbito nacional, com um forte marco regulatório e normativo. Nos períodos de redemocratização política, foram promovidos movimentos de descentralização da política social, acompanhando o processo federativo brasileiro, no sentido de atribuir às Unidades da Federação

³ Ao analisar o conceito de infância, Rizzini destaca que dessa maneira é possível ultrapassar a criança em seu nível individual e assim “remontar-se à análise das mudanças históricas e culturais que caracterizam a construção social da posição da infância na sociedade” (p. 25)

tarefas sociais, sobretudo, nas áreas de saúde, educação e assistência social. Vicente de Paula Faleiros (1995 p. 93) dá uma melhor compreensão dessas relações:

A história das políticas e da infância neste trabalho é vista na dinâmica própria das relações entre os agentes e forças sociais e políticas que se aglutinaram ou confrontaram em diferentes momentos históricos a partir da proclamação da república. Trata-se em realidade, de um processo contraditório complexo, sem que possa ser reduzido a uma linearidade ou evolução. Destaca-se mais propriamente um embate de questões que vão se configurando de acordo com o contexto sócio-econômico, às idéias e teorias em movimento, às forças políticas em presença, a forma de Estado em vigor.

Entende-se, com isso, a idéia expressa de uma realidade processual e histórica, onde há a ausência do sujeito criança-adolescente enquanto ator, para dar lugar ao embate de forças políticas cujas atribuições de responsabilidade estão sempre inseridas no contexto da questão social estabelecida.

A consolidação de toda uma legislação sobre crianças, advinda de Portugal, do Império e da República, foi o Código de Menores, em 1927. Este código não era dirigido a todas as crianças, mas a um grupo específico que foi submetido a legislação: as crianças pobres. Consagrou-se como um sistema de atendimento à criança atuando especificamente sobre os chamados efeitos da ausência através da articulação do público com o privado, atribuindo ao Estado a tutela sobre o órfão, o abandonado e aqueles cujos pais fossem tidos como ausentes, tornando disponíveis seus direitos de pátrio poder através da garantia da ordem e da moral (Faleiros, 2001). Nessa mesma lógica, a visão higienista e repressora do código era expressa claramente no poder absoluto do juiz sobre a família e a criança, criando dessa forma uma visão da Infância como incapaz e perversa.

O Código de Menores de 1927, legislava especificamente, sobre as crianças de 0 a 18 anos, em estado de abandono, quando não possuíssem moradia certa, tivessem os pais falecidos, fossem ignorados ou desaparecidos, tivessem sido declarados incapazes, estivessem presos há mais de dois anos, fossem qualificados como vagabundos, mendigos, de maus costumes, exercessem trabalhos proibidos, fossem prostitutas ou economicamente incapazes de suprir as necessidades de sua prole.

O Código denominou estas crianças de “expostos” (as menores de 7 anos), “abandonados” (as menores de 18 anos), “vadios” (os atuais meninos de rua), “mendigos” (os que pedem esmolas ou vendem coisas nas ruas) e “libertinos” (que freqüentam prostíbulos). O Código de Menores também instituiu o intervencionismo

oficial no âmbito da família, dando poderes aos Juizes e aos Comissários de Menores, pelo Artigo 131, para vistoriarem suas casas e quaisquer instituições que se ocupassem das crianças já caracterizadas como “menores” (Faleiros, 2003:4) .

A ambigüidade se fez presente em todos os capítulos do Código de 1927. O Capítulo IX, por exemplo, proibia o trabalho aos menores de 12 anos e impunha restrições aos locais, horários e jornada diária dos trabalhadores menores de 18 anos, trazendo para o Código regras regulamentadas, até então, por decreto, desde 1891. Era vedado aos meninos até 14 anos, e às mulheres solteiras até 18 anos, qualquer tipo de trabalho nas ruas, praças e lugares públicos. Normas regulamentadoras de direitos, como estas, visavam, também, objetivos menos nobres, excludentes. Por outro lado, acreditava-se que a inserção no trabalho era uma estratégia eficaz no combate a delinqüência. Essa idéia era compartilhada não só pelos empresários, mas também pelo governo.

Há de se destacar que, juntamente à tendência humanitarista que destinava, de forma nunca vista outrora, um olhar diferenciado à infância desvalida, estava a intenção de retirar do convívio social os "desclassificados". E a assistência social apontava caminhos que pareciam solucionar ambos os problemas, ao possibilitar a intervenção estatal (amparo) aos menores desamparados, e a sua institucionalização e encaminhamento precoce ao trabalho. Entretanto, sobre esse assunto destaca Rizzini (1995 p.38):

Ao observar as formas assumidas pela institucionalização do sistema de assistência à infância, chama a atenção o desequilíbrio temporal existente entre a promulgação do marco jurídico específico referente aos chamados menores em situação irregular, e a criação dos órgãos administrativos encarregados de oferecer-lhes os serviços necessários. Apesar de ambos os componentes serem concebidos como complementares, propiciando sua criação simultânea desde o início do século, na prática a estrutura burocrático-governamental avançou por detrás do corpo jurídico.

Assim, ao adolescente pobre se apresentavam duas alternativas segundo o código de 1927: o trabalho precoce, como fator de prevenção de uma espécie de delinqüência latente, e a institucionalização, como fator regenerador de sua fatal perdição. Toda a política era voltada para o problema do menor e tinha como principio o abrigo ou a disciplina. (Faleiros, 1995).

O Código de Menores do Brasil, de 1927, desdobra-se em instituições como o Serviço de Assistência ao Menor (vinculado ao Ministério da Justiça e do interior) criado em 1941, em substituição ao Instituto Sete de Setembro, com o objetivo de proporcionar uma assistência social a menores carentes e infratores da lei penal no

Brasil. Dessa forma, tinha-se em mente propor uma extensão do código de menores com um caráter executivo dessa política a fim de assistir esses desvalidos. Porém, logo foi diagnosticado que o SAM valorizava apenas a necessidade de estudos e pesquisas através da assistência psicopedagógica aos menores. Adotando a repreensão moral, deixando de lado, dessa forma, o caráter emancipador de ressocializar os menores.

Com o passar dos anos, sua atuação foi marcada por uma estrutura administrativa burocrática, pouco eficiente, sem autonomia e flexibilidade, já que não contava com o financiamento previsto pelo Estado (FUNABEM, 1984) e por uma política repressora e sinônimo de horror. Suas instalações físicas eram inadequadas: visto que os menores ficavam amontoados em situações promíscuas, possuía técnicos despreparados, dirigentes omissos; sendo frequentes os espancamentos sofridos pelas crianças. Alguns juízes passaram a condenar o SAM como fábrica de delinquentes, escolas do crime, lugares inadequados, sistema desumano, ineficaz e perverso (Faleiros, 1995).

1.2 A Doutrina da Situação Irregular

A Doutrina do menor em Situação Irregular⁴ é regulamentada e definitivamente incorporada com a aprovação da Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979, que instituiu o Código de Menores. O Código de Menores de 1979 representa a formatação jurídica da Doutrina da Situação Irregular, constituída a partir da Política Nacional do Bem-Estar do Menor adotada em 1964, mesmo período da extinção do SAM que deu lugar a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), por meio da lei n. 4.513. O Código de Menores de 1979, foi uma construção doutrinária oriunda do Instituto

⁴ Essa doutrina definia um tipo de tratamento e uma política de atendimento que variavam do assistencialismo à total segregação e onde, via de regra, os menores eram simples objetos da tutela do Estado, sob o arbítrio inquestionável da autoridade judicial. Essa política fomentou a criação e a proliferação de grandes abrigos e internatos, onde ocorriam toda a sorte de violações dos direitos humanos. Uma estrutura verdadeiramente monstruosa, que logrou cristalizar uma cultura institucional perversa cuja herança ainda hoje se faz presente e que temos dificuldade em debelar completamente.

Interamericano del Niño, órgão da OEA, do qual o Brasil participava. Alyrio Cavallieri⁵ foi quem propôs e fez aprovar no Código de Menores de 79. Segundo ele, a Doutrina do Menor procurou dar um caráter menos repressor e mais compreensivo - à relação entre a Justiça e a juventude, em substituição as diferentes terminologias pelas quais se designavam a criança (expostos, abandonados, delinquentes, transviados, infratores, vadios, libertinos, etc.), reunindo-os todos sob a mesma condição de “situação irregular”.

Segundo Custódio (2006: 76), essa legislação “Trouxe a concepção biopsicossocial do abandono e da infração, fortaleceu as desigualdades, o estigma e a discriminação dos meninos e meninas pobres, tratando-os como menores em situação irregular e ressaltou a cultura do trabalho, legitimando, portanto, toda ordem de exploração contra crianças e adolescentes.”

Sob esta categoria o Código de Menores de 1979 passou a designar as crianças privadas das condições essenciais de sobrevivência, mesmo que eventuais, as vítimas de maus tratos e castigos imoderados, as que se encontrasse em perigo moral, entendidas como as que viviam em ambientes contrários aos bons costumes e as vítimas de exploração por parte de terceiros, as privadas de representação legal pela ausência dos pais, mesmo que eventual, as que apresentassem desvios de conduta e as autoras de atos infracionais.

A transição entre os Códigos de 27 e de 79 ocorreu efetivamente com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, em dezembro de 1964, que modelou a criação das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor, ainda hoje existentes em alguns estados brasileiros. A criação da FUNABEM implicou na formulação de uma Política Nacional do Bem-Estar do Menor, a que teve que se subordinar todas as entidades públicas e particulares que prestavam atendimento à criança e ao adolescente.

Concebida para ter autonomia financeira e administrativa, a Funabem incorporou toda a estrutura do Serviço de Assistência ao Menor existente nos estados, incluindo o atendimento, tanto aos carentes e abandonados quanto aos infratores. É preciso entender que a FUNABEM e as FEBENS estaduais foram concebidas no bojo de uma ampla reforma, entendida como conquista da Revolução de 64, que incluiu a outorga de uma nova Constituição em setembro do mesmo ano, a decretação

⁵ Jurista e professor, tornou-se um nome de projeção nacional ao desempenhar a função de Juiz de Menores no Rio de Janeiro de 1965 a 1975. Fundou em 1975, o Direito do Menor, que caracterizou a Doutrina da Situação Irregular.

de vários atos institucionais, como o AI-5, e por orientação do governo e das agências americanas, a reforma do sistema educacional brasileiro, a partir dos acordos firmados entre MEC/USAID, e posteriormente, a reforma do ensino universitário em 1968, com o objetivo deliberado de constituir barreiras ideológicas, culturais e institucionais à expansão da ideologia marxista, que estava em voga em todo o continente sul-americano.

A questão do menor passou a ser tratada no âmbito da doutrina da Segurança Nacional, cuja matriz brasileira foi a Escola Superior de Guerra e teve como matriz americana o National College War e a sua National Security Act, de 1947. Foi sob esta percepção que o menor voltou a ser figura de destaque, passando também a ser efetivamente tratado como um problema de ordem estratégica. Saiu da esfera de competência do Poder Judiciário e foi para o Executivo. Nessa perspectiva, o Brasil adotou uma sistemática de internação de carentes e abandonados até os 18 anos e de tratamento dos infratores com a adoção da política dos muros retentores.

O Código de Menores de 1979 recebeu não só a inspiração dessa teoria menorista da situação irregular, mas também do regime totalitarista e militarista então vigente no País, mantendo essas concepções, apesar de ter sido elaborado sob a influência da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959. Suas medidas, incidentes desde que detectada alguma das "patologias jurídico-sociais" definidas na lei, amparava-se em conceitos e princípios simplistas e falaciosos, que resultavam, na prática, no controle social da pobreza. A situação irregular, justificadora da apreensão dos menores e de sua colocação sob a tutela do Estado, tipificava-se sob as mais variadas e diferentes condutas, e mesmo diante da ausência de políticas públicas ou da família da criança e do adolescente.

Com o fim do regime militar, o conseqüente reordenamento jurídico do país e a promulgação da Constituição de 1988, a pauta dos direitos humanos voltou a ser tema de discussão, sobretudo no que diz respeito à proteção à mulher, à família, à criança e ao adolescente. Entretanto, foi no artigo 227 que se fez necessária a criação de uma lei específica, surgindo daí o ECA, aprovado em 13 de julho de 1990. A partir do ECA todas as prescrições dos códigos de menores, de 1927 e de 1979, que normatizavam a inimputabilidade penal, com normas claras e objetivas quanto ao tratamento reservado aos adolescentes que cometessem atos infracionais foram reformuladas, a fim de conceber este jovem, como necessitado de cuidados e garantias especiais.

Essa mudança de concepção da criança e do adolescente como menor em situação irregular para pessoa que necessita de cuidados protetivos marca a

passagem da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral. Crianças de até 12 anos e adolescentes de até 18 passaram a ser definidos como cidadãos, possuidores de direitos, na condição peculiar de pessoas em fase de desenvolvimento, eliminando assim a rotulação de *menor, infrator, carente, abandonado* etc., e classificando todos como crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Dessa forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente passou a garantir-lhes os direitos pessoais e sociais, através da criação de oportunidades e facilidades que possibilitassem o desenvolvimento físico, mental, psíquico, moral, espiritual, afetivo e social, em condições de liberdade e dignidade

1.3 A Doutrina da Proteção Integral

A doutrina da Proteção Integral teve, inicialmente, alguns princípios baseados na Declaração de Genebra de 26 de setembro de 1924, onde, pela primeira vez, um documento internacional reconhece os direitos da criança. Entretanto, foi em 1959, na Declaração dos Direitos da Criança, que serão formulados o primeiro conjunto de valores da Doutrina da Proteção Integral, sendo rejeitada, posteriormente, pelo 8º Congresso da Associação Internacional de Juizes de Menores, (Genebra, 1959), posicionando-se no sentido de que não era função do Poder Judiciário assegurar à criança direitos tão amplos, como: o direito ao nome, à nacionalidade, à saúde, à educação, ao lazer e ao tratamento médico dos deficientes.

Ao afirmar o conteúdo proposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração de 1959 tem como base o princípio da dignidade e o valor do ser humano, visando atingir melhores condições de vida para a população infantil, mediante o exercício de direitos e liberdades, protegidos contra qualquer espécie de discriminação.

Diante disso, a Doutrina da Proteção Integral, enunciada inicialmente na Declaração dos Direitos da Criança de 1959, é permeada por dez princípios elementares e fundamentais, reconhecidos para todas as crianças, envolvendo: o reconhecimento de direitos sem distinção ou discriminação; a proteção especial; a identidade e nacionalidade; a proteção à saúde, à maternidade, à alimentação, à habitação, à recreação e à assistência médica; ao tratamento e aos cuidados especiais à criança incapacitada; ao desenvolvimento sadio e harmonioso com amor e compreensão com a proteção da família, da sociedade e das autoridades públicas; à educação; ao melhor interesse da criança; a primazia de socorro e proteção; a proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração e, por fim, a

proteção contra atos de discriminações raciais, religiosas ou de qualquer outra natureza.

Para além das influências propiciadas pelas Declarações e Convenções internacionais, a década de 1980, com o processo de abertura democrática no Brasil, sinalizou a conjuntura de condições mais propícias à adoção da Doutrina da Proteção Integral. Sobre esse assunto, Faleiros destaca:

O início da década de 1980 foi marcado pelo ressurgimento dos movimentos sociais, impulsionando o processo de redemocratização do país, trazendo para o debate político nacional o restabelecimento do Estado de Direito, isto é o reconhecimento, pelo Estado, não só dos direitos civis e dos direitos políticos, mas do direito a ter direitos, da garantia da cidadania. Nesse processo, grupos e movimentos já, a partir da década de 1980, ganharam mais força e começaram a se articular, gerando um amplo movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente para colocá-los na Lei, como cidadãos e, portanto, sujeitos de direitos. (Faleiros 2003:8)

Organizações não governamentais, como o Defesa da Criança Internacional – DCI, criado no Ano Internacional da Criança, o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA, que deu origem ao Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente – DCA, são os principais atores ligados a temáticas responsáveis pela Emenda Popular denominada Criança Prioridade Absoluta, que caracterizou a formulação do art. 227 da Constituição da República Federativa do Brasil, que incorpora legalmente a Doutrina da Proteção Integral:

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.

A Constituição de 1988 trouxe ao universo jurídico brasileiro, a Doutrina da Proteção Integral da Organização das Nações Unidas (ONU), revogando definitivamente a Doutrina do Direito do Menor, vigente no Código de Menores, Decreto no 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, assim como na Doutrina da Situação Irregular, vigente no Código de Menores, Lei no 6.697, de 10 de outubro de 1979. Essa legislação incorpora, ao mesmo tempo, os direitos básicos fundamentais da pessoa humana e direitos especiais, como ser ou pessoa em desenvolvimento. Segundo Costa:

Esta doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade especial de respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadora de continuidade do seu povo e da espécie e o reconhecimento da sua vulnerabilidade o que torna as crianças e adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para promoção e defesa de seus direitos (p. 19).

O reordenamento Institucional era inevitável no contexto da Doutrina da Proteção Integral, com mudanças no que se refere à concepção teórica a metodologia e gestão de políticas públicas voltadas à infância para que estas alcancem efetivamente a garantia de seus direitos.

A Doutrina da Proteção Integral, expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente, revela, principalmente, a responsabilidade de um país que historicamente ignorava os direitos da criança e que nesse momento assume papel de um Estado que procura respeitar e promover esses direitos. O estatuto provocou uma série de mudanças na sociedade brasileira, com propostas que propõem um impacto positivo na qualidade de vida do público infanto-juvenil.

Dessa forma, o ECA se constitui um marco jurídico de todos os que se preocupam com a necessidade de proteger e educar, em sentido amplo, os brasileiros mais jovens. É uma das poucas leis a que não se pode atribuir paternidade, pois deita suas origens numa intensa – e até então inédita – mobilização da sociedade civil organizada.

Trata-se de um texto legal, extenso e abrangente, que dispõe sobre os direitos e os deveres de 60,8 milhões de brasileiros com idade entre zero e dezoito anos. Assim, além de assegurar os direitos à vida, à saúde, à alimentação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária a crianças e adolescentes, ele proíbe práticas prejudiciais ao pleno desenvolvimento desses seres em formação. Entre os seus objetivos, portanto, está o fim do trabalho infantil, a extinção da violência contra essa clientela e a implementação políticas de saúde e de educação, com qualidade.

Evidencia-se, nesses termos, o acolhimento do princípio da proteção integral, que configura o mesmo objeto de disposição do ECA, e que se contrapõe, à doutrina da situação irregular antes vigente. Em vez de irmanar pobreza e delinquência e impor à criança e ao adolescente (anteriormente vistos como adultos "menores" de idade e potenciais criminosos) o cumprimento de deveres, como fazia o Código do Menor, o

estatuto ressalta a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento tanto da criança quanto do adolescente, reconhecendo seus direitos.

Desse modo, ele exige políticas sociais voltadas para a infância e a adolescência que tenham por pressupostos a descentralização do atendimento, a instauração de relações entre o Estado e a sociedade (por meio de conselhos) e a garantia dos direitos de cidadania para crianças e adolescentes.

Com a aprovação do estatuto, teve início uma longa batalha jurídica e cultural no Brasil que ainda está longe de ser superada. Trata-se de transformar a criança e o adolescente de objetos de tutela em sujeitos de direitos, de garantir-lhes o conjunto dos direitos humanos universalmente reconhecidos, inclusive o de responderem pelos seus atos, levando-se em conta a sua condição peculiar de seres em formação.

A idéia de que essas pessoas têm direitos – inclusive à felicidade, ao prazer e a uma vida digna – alterou a forma como elas se viam e o modo como eram encaradas pelos adultos. Isso gerou profundos debates e intensa mobilização social entre: governos, organizações da sociedade civil, empresas, indivíduos e meios de comunicação de massa, na discussão e implementação da lei. Assim, o tema ingressou de vez na agenda política do País.

Logo, a primeira grande mudança interna provocada pelo estatuto foi o aumento do nível de conscientização da sociedade sobre o caráter prioritário que deve ser concedido à causa da infância e da juventude. Ao postular a condição de cidadania para crianças e adolescentes, carentes ou não, infratores ou não, o estatuto tem funcionado como importante instrumento de pedagogia social. Ele ensina à sociedade que os seres em formação devem receber prioridade absoluta e proteção integral.

Outra mudança considerável diz respeito ao propósito de descentralizar o poder na área da infância e da adolescência, na medida em que se contrabalança a força dos recursos financeiros provenientes da União e dos Estados com a direta responsabilidade dos municípios pelo atendimento. Com efeito, o estatuto afirma ser a instância local a maior responsável pela nova política, e os conselhos municipais (de direitos e tutelares) os principais espaços para a formulação de políticas e garantia dos direitos.

No entanto, 17 anos depois da promulgação de uma das leis mais avançadas no que se refere aos direitos humanos de crianças e adolescentes, ainda se observa um importante descolamento entre o que é por ela preconizado e as práticas adotadas. Persistem, no dia-a-dia, situações que variam entre a doutrina da situação irregular e a Doutrina da Proteção Integral, entre as violações e a efetiva garantia de

direitos. Percebe-se também que, apesar das mudanças já ocorridas no panorama jurídico-legal, o atendimento a crianças e adolescentes em todo país ainda necessita de um amplo e radical reordenamento institucional e de uma efetiva melhoria das formas de atenção direta.

CAPÍTULO 2

PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

2.1 Participação, Descentralização e Controle Social

2.1.1 Participação como direito de cidadania

Nos Estados democráticos modernos, a cidadania está implicada num sistema de participação política através do processo eleitoral, com base no sufrágio universal e na condição de membro da sociedade civil⁶, regulada por dispositivos legais. Sua expansão e generalização produziu uma igualdade formal e jurídica, segundo a qual nenhuma pessoa ou grupo de pessoas pode ser privilegiado perante a lei.

Para Demo (2001), o conceito de participação é associado a dois componentes básicos. A uma idéia de *processo*, no sentido de que nunca se esgota e que está sempre sendo reformulada na relação do Estado com a sociedade, ou seja, num processo dialético onde o homem se descobre como sujeito político. Também à idéia de *conquista*, já que segundo ele, a participação não pode ser entendida como dádiva, concessão ou como algo preexistente. Por isso deve ser pensada e discutida por todos os grupos sociais.

Assim, ao analisar a participação como uma conquista e como um processo, não se pode perder de vista a disputa pelo poder. E como Demo destaca *“para realizar participação, é preciso encarar o poder de frente, partir dele, e, então, abrir os espaços de participação, numa construção arduamente levantada, centímetro por centímetro, para que não se recue nenhum centímetro”* (p. 20). É nesse sentido que a década de 1980 registra a mobilização da sociedade com vistas a disputar o poder sem a intenção, é claro, de eliminar o poder estabelecido, mas de criar conselhos populares, dentro e também fora do âmbito do Estado como forma de *“ser uma outra forma de poder”* (PINTO, 2004 p. 59).

Ao analisar Vera Telles (1999) e Carlos Nelson Coutinho (1997), é consenso de ambos que a garantia dos direitos ultrapassa a legitimação jurídica, pois os mesmos estão inseridos em contextos sociais, políticos e civis dentro de uma sociedade. É nessa ótica, de tornar publico os direitos na sociedade, que os direitos

⁶ Segundo Coutinho, “A Sociedade Civil é formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa)” (Coutinho, 1999, p. 127).

encontram a possibilidade de se concretizar. Para isso conceitos de igualdade e justiça social devem ser analisados constantemente em uma visão de totalidade para que possam constantemente ser construídos na sociedade.

Os direitos se concretizam nos espaços públicos, de forma que os parâmetros de igualdade e justiça social estabelecido na sociedade sejam constantemente questionados e reconstruídos. Coutinho (1977), analisa que essa construção é revelada através do conflito de classes, que segundo ele configura-se em um conflito onde a classe trabalhadora se contrapõe a classe dominante.

As políticas sociais, reconhecidas como um instrumento do Estado para combater as desigualdades, não foram capazes, mesmo nos países mais avançados em sua elaboração, de acabar totalmente com as desigualdades.

Desse modo, parte-se do princípio que a existência e a persistência da pobreza e das desigualdades sociais estão determinadas pela estrutura capitalista de apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida.

Com o processo social, político e econômico, a cidadania se desenvolveu histórica e paralelamente ao capitalismo, travando um embate *tenso e complexo* em seu interior, em decorrência das próprias contradições da sociedade burguesa. Consiste num processo que se desenvolveu, estendendo direitos a indivíduos, anteriormente excluídos dos princípios de liberdade e de representação. Guarda relação com o “*ordenamento jurídico*” de direitos que se articulam às “*funções da esfera pública da sociedade burguesa*” (HABERMAS, 1984, p.103).

Diante da crise econômica nos anos 1970, caracterizada pelo declínio do Welfare State, a burguesia reage pressionando o Estado, para que o mesmo reconfigure o seu papel. Na Europa e nos Estados Unidos, essa crise fez com que muitos países adotassem princípios neoliberais, Thatcher (Inglaterra, 1979), Reagan (EUA, 1980), Kohl (Alemanha, 1982) e Schlutter (Dinamarca, 1983). A crise, porém, persiste e agrega novos elementos. No Brasil, não há uma sincronia com essa tendência devido à ditadura militar que se estabeleceu desde 1964. (BEHRING & BOSCHETTI 2006).

No entanto, essa discussão perpassa um período histórico (segunda metade da década de 1970 e década de 1980) em que o país vivenciou o ressurgimento da sociedade civil organizada. Esta buscou questionar a democratização do Estado no que se refere à necessidade de mecanismos que efetivamente possam democratizar o Estado e torná-lo realmente público. O argumento imbuído em torno dessa questão é de que a democracia representativa, através dos partidos e do processo eleitoral,

formas de participação mais ampla da democracia representativa, não era suficiente para atender a complexidade da demanda da sociedade moderna no que se refere ao exercício da cidadania.

Com o movimento de constituinte, esses questionamentos e movimentos são aprofundados. O debate traz para o processo, além da democratização e publicização do Estado, a necessidade do controle social em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas (orçamento público). Assim, a participação ganha um novo rumo, da mesma forma que a sociedade civil estabelece novas relações com o Estado.

Ganha espaço uma postura de negociação que aposta na possibilidade de atuação conjunta expressa na participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, no controle das ações estatais e na instituição de espaços legítimos de mediação entre o Estado e a sociedade. São construídos novos espaços de participação organizados por novas práticas que se colocam entre o público e o privado como espaços institucionalizados de consulta, debate, expressão e deliberação sobre questões fundamentais para a sociedade, onde os sujeitos podem expressar suas necessidades e aspirações, potencializando a ação participativa e buscando a ampla democratização do Estado (PINTO, 2004 p.60).

Com a Constituição de 1988, essas questões foram transformadas em diretrizes para as políticas sociais. A participação deve ser entendida, dessa forma, como uma prática bastante significativa nos governos democráticos. Isso porque governar significa decidir sobre uma importante parcela da riqueza social (Singer, 1998). E no momento em que os diferentes projetos societários entram em embate para determinar os rumos do investimento do produto social, a participação popular é fundamental para garantir que o uso do recurso público seja utilizado em benefício de todos e não somente de alguns. Com base nesse princípio, vale destacar a concepção de “participação cidadã”, entendida por Teixeira (2001, p.30) como

(...)processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. (apud Pinto, 2004)

Nesse processo, não se trata de substituir a democracia representativa pela democracia direta, mas sim de firmar novos espaços e novos procedimentos que

viabilizem a participação dos interessados nas decisões coletivas (Bobbio 1999), através do oferecimento de novos espaços onde as decisões a serem implementadas possam ser discutidas por todos os interessados. É nesse âmbito que se situa a discussão dos conselhos.

Além da participação direta, o processo constituinte tem como pressuposto inovador o questionamento da centralização do Governo Federal em relação à reduzida autonomia das outras esferas do governo. Assim, nesse novo momento, o Governo Federal, os Estados e os Municípios passam a receber tratamento diferenciado. A descentralização, juntamente com a participação e o controle social, passa a ser componente essencial e intrínseco no processo de democratização do Estado.

Mesmo sabendo que existe uma série de obstáculos para a construção da participação na gestão pública, entende-se que a mesma dentro de um processo em construção pode, através da articulação pode, constituir-se como uma conquista. Dessa maneira, experiências inovadoras como a proposta pelos conselhos (tratadas mais a frente) podem romper com os obstáculos colocados entre o Estado e a sociedade civil para o exercício da participação.

2.1.2 Descentralização como instrumento de democracia

A partir do momento em que a democracia participativa foi sendo incorporada ao cotidiano do país, a descentralização passou a ser defendida como uma possibilidade de enfrentamento à ausência de mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Estado e como forma de reduzir o poder centralizado do mesmo. (Pereira, 2005).

A descentralização é um dos princípios mais importantes e, estrategicamente, utilizados na definição desse novo pacto federativo. Somente dessa forma os municípios foram incorporados como entes autônomos da federação. Para o âmbito local passaram a ser transferidas novas competências e recursos públicos, capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas (Souza, 2004, p. 177).

A descentralização como forma de autonomizar as esferas do governo tem como pressupostos ou pré-requisitos a “co-responsabilidade e partilha de poder” e a “redistribuição dos espaços, atribuições e meios para exercitar o poder, como recursos humanos, físicos, financeiros, e materiais” (Boschetti, 2003, p.1). Entretanto, é necessário atentar, segundo Stein (1997), “*que tanto o discurso neoliberal privatizante*

como as propostas de setores de esquerda passaram a defender a estratégia da descentralização, sob distintas óticas, no contexto de crise e reestruturação dos ‘Estados de Bem-Estar’” (p.77). Jacobi (2000, p. 37), acrescenta mais, distinguindo essas duas defesas de descentralização

Numa ótica conservadora (neoliberal), a descentralização tem significado basicamente a reprivatização e a desregulamentação de alguns setores da economia (...) o que diminui os recursos e as competências de poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos responsáveis pelos serviços sociais. Já numa perspectiva de democratização do Estado, a descentralização político-administrativa é um meio de operar transformações socioeconômicas, de promover a socialização dos grupos sociais mais excluídos, a ampliação de direitos, a autonomia e a revalorização dos poderes locais, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e a redistribuição e o uso mais eficiente dos recursos públicos, incorporando na lógica da gestão os setores excluídos. (apud Pinto, 2004)

Diante disso, percebe-se que a descentralização, numa perspectiva de democratização do Estado, consiste em algo que vai além do simples deslocamento geográfico ou territorial de recursos e de poder. É necessária também a descentralização de funções e de responsabilidades do Estado para a sociedade, com um processo de provisão de bens e serviços sociais. Entretanto, observa-se que essa provisão, que antes era de responsabilidade do Estado, está sendo cada vez mais assumida por organizações privadas com apoio estatal. Tal fenômeno é claro no Brasil atualmente com os serviços de saúde e educação. Sobre a descentralização, no que se refere à ampliação da democracia Pereira , destaca:

Tem-se, assim, com a descentralização, um movimento de correção de tendências centralizadoras que subjugam, de um lado, as esferas subnacionais (Estados Municípios) à nacional (União), e, de outro, as instituições da sociedade (família, vizinhança, organizações voluntárias) aos poderes constitutivos do Estado. O principal objetivo desse movimento é a construção de um espaço público como sinônimo de república, que vem do latim *res publica* e significa “coisa de todos” (Pereira, 2005: 14).

A descentralização busca, dessa forma, a democratização do Estado e a justiça social. No que se refere a sua forma de organização, Stein (1999), organiza a descentralização em duas direções. A primeira, da “esfera federal para a estadual e municipal”, mais conhecida como municipalização, caracteriza-se pelo “deslocamento do poder entre os distintos níveis de governo” através da dimensão financeira, na “redistribuição das receitas públicas” e da político-institucional, com os “novos arranjos

no sistema de competências governamentais” (p.31). A segunda direção refere-se à “transferência de funções executadas pelo setor público ao setor privado” (p.31). Essa direção engloba visões distintas e contraditórias: a privatista e a comunitarista.

Assim, para que o controle social seja exercido de forma coerente e democrática, é necessário que as esferas governamentais estabeleçam relações descentralizadas. Caso contrário, o fortalecimento do poder local, a democratização e publicização do Estado podem dar lugar à mera distribuição física e territorial de competências e de responsabilidades. Esse processo chamado de desconcentração é definido por Pereira da seguinte maneira:

Trata-se a desconcentração, de um processo eminentemente administrativo, que, embora transfira responsabilidades, competências e encargos do centro do poder para suas bases, não tem condições de proceder à distribuição desse poder. Em alguns casos, nem recursos – materiais e financeiros – são garantidos. Sendo assim, tal processo pode contribuir para o enrijecimento de decisões e ações nas bases decisórias, e não para a sua articulação com o centro de governo em torno de projetos ou políticas comuns. Isso, sem falar do perigo de ele transformar questões políticas em assuntos administrativos e inviabilizar a almejada descentralização do poder (Pereira 2005:15).

Ao relacionar a descentralização com a desconcentração Stein (1997) incorpora o debate de Tobar (1991) que considera duas questões referentes à implementação da descentralização e da desconcentração. Primeiro reconhece as “diferenças de grau entre a duas”, esta o autor considera como “restrita, por ignorar a necessária mudança na correlação de forças que o movimento de descentralização deve gerar”. A outra “reconhece diferenças qualitativas entre os termos, mas que não implica antagonismos” (p. 82). Assumindo esse pressuposto, entende-se que a desconcentração pode, em alguns casos, transformar-se em descentralização, quando tem como objetivo norteador uma condição necessária, mas não suficiente para a consolidação do processo de descentralização.

2.1.3 O Controle Social e a proposta dos conselhos

O termo “controle social” foi utilizado inicialmente pela sociologia e incorporava um significado totalmente diferente do que é utilizado hoje. Era entendido como controle do Estado ou do empresariado sobre a população. Ao longo dos tempos essa expressão vem sofrendo algumas transformações no decorrer da história das sociedades (SOUZA, 2004). Dessa forma vale destacar, conforme aponta Boschetti (2003), o sentido que pode assumir o controle social na atualidade:

O significado do termo controle social permite sua utilização sob diferentes óticas e a serviço de diversos interesses. Do ponto de vista vernacular, tanto pode significar monitoramento, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções, quanto poder, domínio ou autoridade sobre alguém ou algo. Num confronto entre forças antagônicas, pode expressar articulação para dominar a situação ou impedir a vantagem de um adversário. Significa, ainda, dominar, exercer ação restritiva sobre algo ou alguém, conter, regular. Ou seja, o controle social tanto pode ser exercido positivamente, no sentido de acompanhamento democrático da ação pública, quanto em sentido oposto e negativo de exercício de domínio para restringir a publicização do espaço público. Muito em voga hoje, a exemplo de descentralização e participação, o controle social pode servir a “diferentes senhores”, podendo ser utilizado para conservar ou para mudar, dependendo das relações mais ou menos democráticas que se estabelecem entre os cidadãos e entre estes e os governantes. Nesse sentido, é importante contrapor estas duas possibilidades (p. 2-3).

O controle social pode ser exercido de diversas formas e finalidades. Quando é criado como forma de construir uma sociedade democrática, tem como finalidade ampliar e consolidar a democracia com vistas a promover o exercício da participação. Assim, verifica-se que o controle social democrático não pode ser entendido fora de um contexto participativo. Entretanto, nem sempre o conceito de controle social está associado à ampliação da democracia e da participação social. No Brasil, na época da ditadura militar, o controle social foi exercido de forma a centralizar o poder e coibir a liberdade, com vistas à manutenção do regime autocrático vigente (Boschetti, 2003).

O estabelecimento da descentralização, como um meio de fortalecer o poder local e conseqüentemente o exercício dos direitos políticos é essencial para que se possa estabelecer o controle social. O controle social também estabelece uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado. Nessa nova relação, a proposta é que o cidadão esteja “no centro do processo de acompanhamento e avaliação das políticas sociais”, principalmente no que se diz respeito ao financiamento (ibidem, p. 05). Dessa

Dessa forma, observa-se na atualidade que o controle social é um direito conquistado e regulamentado através da Constituição de 1988 e que vários são os espaços para o exercício do controle social. Segundo Boschetti (2003), no âmbito do judiciário encontra-se o Ministério Público a quem cabe “zelar pelo cumprimento dos direitos constitucionais assegurados ao cidadão” (p. 6). No âmbito do poder Legislativo, encontram-se as comissões permanentes que são órgãos colegiados nos três níveis de governo de caráter técnico-legislativo, que tem por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame, assim como exercer as demais atribuições previstas como “receber petições, reclamações, representações de

qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas” (artigo 58, IV apud Boschetti, 2003, p.6), além do Tribunal de Contas, órgão que tem se mostrado com um alto potencial de controle social, pois é auxiliar na “fiscalização das contas e ações do executivo” (ibidem). Já no âmbito da sociedade civil organizada encontram-se os movimentos sociais organizados importantes na inserção do cidadão por reforçar e estimular o controle social, e os Fóruns, responsáveis por articular as entidades da sociedade civil. A grande relevância dessa modalidade de controle democrático está na capacidade de exercício do poder para que o controle social não assuma um caráter de “vigilância burocrática”. (Boschetti, 2003, p.7).

Na regulamentação dessas diretrizes, que se deu a partir da década de 1990, encontram-se, no âmbito do executivo, os principais mecanismos de controle social: as conferências e os conselhos. Os conselhos são caracterizados como espaços tensionados pela correlação de forças existente entre o poder público e a sociedade civil e as conferências, eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir a política em cena, em cada esfera de governo e propor diretrizes de ação, influenciando as discussões travadas nos conselhos. Esses são os mecanismos de democratização e de controle social, chamados de sistema descentralizado e participativo (SOUZA, 2004). O potencial dessas instituições se dá, principalmente, através da conquista da sociedade civil na construção de espaços de ampliação e fortalecimento do poder local, de socialização do poder, e, portanto, aprofundamento e expansão da democracia. É nesse momento que, a ação dos conselhos no exercício do controle social possibilita o fortalecimento da descentralização e da participação da sociedade, além de proporcionar a construção de uma esfera pública democrática.

Os conselhos, é evidente, não são o único conduto de controle social no âmbito das políticas sociais. Ao contrário, sua efetividade depende de associação a outras formas e forças políticas capazes de potencializar-lhes a ação. Não se trata, também, de afirmar a prática conselhistas como panacéia para o enfrentamento de todas as dificuldades decorrentes do aprofundamento dos processos democráticos, o que exige, com certeza, outras mediações políticas. Mesmo assim, parece inegável a importância da criação de conselhos institucionais no campo das políticas sociais, como expressão da conquista da sociedade civil organizada de novos espaços de participação social e exercício da cidadania (Raichelis, 2000, p.132)

Assim, a concepção do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências), criado na Constituição de 1988 está relacionado com a questão da democratização e publicização do Estado. Ou seja, é uma das possibilidades criadas

para enfrentar a ausência de mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Estado.

2.2 Controle Social no Contexto do Neoliberalismo.

Não se pode negar a extraordinária atuação da sociedade civil na década de 1980, com a luta pela redemocratização do Estado. Ela é caracterizada como um grande processo mobilizador, que também fez com que o tema da participação da sociedade na *coisa pública* ganhasse novos contornos e dimensões, mais tarde outorgada na carta constitucional de 1988.

Entretanto, não se pode negar que a contradição é um elemento presente em todo processo político. E, no que se refere à ordem econômica e ao sistema político, a Constituição Federal de 1988 deixou alguns espaços que dificultam a publicização do orçamento público. Isso gera conflitos no controle social das políticas, já que as políticas que definem o “modelo de desenvolvimento” são dimensões fundamentais para a construção de um Estado realmente público. Em relação à década de 1980 e as expectativas da década de 1990, Behring e Boschetti destacam:

(...) já estavam presentes também as expectativas de mudança em outra direção, a da nova agenda neoliberal. Assim, a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específico, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã” de Ulisses Guimarães. Mas manteve forte traços conservadores (...) Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo.(Behring & Boschetti 2006:141)

Assim, observa-se que a década de 1980 foi marcada por baixas taxas de crescimento econômico, fenômeno característico da América Latina e reflexo da crise da década anterior. É nesse contexto que o período foi denominado como a “década perdida”, do ponto de vista econômico. Já na década de 1990, quando a perspectiva da consolidação da democracia era grande, o Brasil sofre um processo de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo num ambiente contra-reformista.

Nesse período houve uma campanha avassaladora que identificava o Estado como a causa central da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde 1980. Dessa forma, pode-se dizer que, a reforma neoliberal, para as políticas sociais se baseia no trinômio privatização, focalização e descentralização. Sob o argumento

da crise fiscal do Estado tem-se uma tendência geral à restrição e redução dos direitos num contexto onde as forças de resistência encontram-se fragmentadas em função do desemprego, da precarização e desregulamentação das relações de trabalho e dos direitos. O ajuste neoliberal promove um verdadeiro retrocesso histórico, com uma refilantropização das políticas sociais sem esgotar as possibilidades da política pública na sua formatação constitucional (Behring & Boschetti 2006).

Todo esse processo está relacionado com a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade. A partir daí surge uma série de tendências que, facilitadas pelas conquistas da sociedade civil, ganham um novo cenário na opinião pública; sendo expressivo o aumento das ONGs e das parcerias público-privada, que vão emergir no chamado “Terceiro Setor” (Raichelis, 2000). Apesar de não constituir um objeto de estudo desse trabalho, essas tendências serão responsáveis pelo processo de transferência de responsabilidades por parte do Estado para o Terceiro Setor,

Com a redução dos investimentos públicos nas áreas sociais, presencia-se o deslocamento das responsabilidades do Estado no âmbito das políticas sociais e o reforço de políticas compensatórias voltadas para os segmentos mais empobrecidos e vulneráveis da sociedade, no sentido de amenizar o impacto negativo das políticas de ajuste econômico nessas camadas (Raichelis, 2000:80)

Nessa mesma ótica estão inseridos os conselhos de direitos. Caracterizados como espaços heterogêneos e plurais, são espaços onde a negociação e o conflito de diferentes grupos confronta seus interesses em disputas políticas. Essas instâncias são, portanto, nos moldes da Constituição de 1988, espaços públicos compostos por membros da sociedade civil e do governo, imbuídos de poder legal para deliberar sobre a atuação das políticas públicas, definindo suas prioridades, conteúdos e dotações orçamentárias, capazes de introduzir, através da participação social, uma nova cultura na política através da gestão democrática entre o governo e a sociedade. Entretanto,

A experiência acumulada em mais de uma década e os numerosos estudos e pesquisas demonstram, contudo, as dificuldades de os conselhos realizarem efetivamente o controle social, possibilitando que novos atores não-estatais participem da produção de bens públicos, introduzindo lógicas de racionalidade coletiva e de garantias de direitos na formulação e gestão das políticas públicas (Raichelis 2005:55).

Coloca-se, dessa forma, o desafio à sociedade civil de contrapor-se a essa reforma estatal, organizando-se e propondo projetos societários hegemônicos que

estão de acordo com suas propostas políticas mediante a legitimação da sua representação.

CAPÍTULO 3

O CONANDA E O ECA: 15 ANOS DE LUTA E TRABALHO – PONTES PARA O AMANHÃ?

3.1 Processo de Implementação do Conanda

O Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - estava previsto em lei específica (lei federal nº8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente). Considerado um espaço público institucional, o conselho tem composição paritária entre o governo e a sociedade civil. Seu poder é exercido com caráter deliberativo, sendo responsável pelo controle das ações da Política Nacional de Promoção, Atendimento e Defesa dos direitos da Criança e Adolescente. Pode-se dizer que esse conselho é uma das expressões de conquista dos setores populares na década de 1980.

A possibilidade de materialização dos conselhos de direitos no Brasil começa com a legitimação do regime democrático, através do aparato jurídico, quando a participação social começa a fazer parte da agenda pública no que se refere à possibilidade de construção e monitoramento das políticas sociais. Com isso, a implementação de conselhos buscou a promoção da articulação entre governo e sociedade, com o objetivo de deliberar sobre as políticas públicas que levem em consideração as reivindicações dos diversos grupos sociais.

O desenvolvimento do Conanda se deu em um contexto marcado pela reforma do Estado e pela inserção da política neoliberal no Brasil durante a década de 1990. De acordo com a análise de Sales, ao longo de 15 anos de implementação, muitos foram os conflitos vivenciados “no sentido de dar consistência e visibilidade às decisões e ao significado democrático-participativo do Conanda como fórum político, o que contribuiu, sem dúvida, para arregimentar, sobretudo no último período, maior legitimidade” (SALES 2004:234).

Segundo Carvalho (1995), as presenças de órgãos colegiados setoriais vinculados ao Executivo fizeram parte da história brasileira, principalmente na área da saúde e da educação. Entretanto, representavam, em sua maioria, a busca de status na estrutura governamental ou no acesso aos seus recursos. No campo do atendimento à criança e ao adolescente a presença de conselhos é percebida apenas no período pós-constituição. A intervenção era feita quase que exclusivamente pelo governo baseado na ordem educativa e de segurança pública.

Existe uma contradição entre esse processo de institucionalização dos Conselhos de direitos e o momento histórico vivenciado internacionalmente, marcado

pela ampliação e pelo fortalecimento das políticas neoliberais. No Brasil, ao mesmo tempo em que foi elaborada uma Constituição que apontava para a construção do Estado de Bem-Estar Social, politicamente o país entrava na era neoliberal com a eleição de Fernando Collor de Mello para a presidência da República (BRAVO, 2001).

Com a reestruturação governamental do Governo Collor, o ECA é promulgado, mas o Conanda só foi regulamentado com a lei federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, sendo que seu funcionamento efetivo se dá somente no ano de 1993. Isso se dá devido a conflitos no governo acerca da autonomia que teria o Conanda e as ações governamentais que seriam controladas pelo mesmo. No contexto do avanço das idéias neoliberais e o redirecionamento do papel do Estado, o Conanda, nesse momento, apresenta-se como um forte empecilho aos projetos governamentais autocráticos (QUERMES, 2000).

Após o impasse de sua implementação, o Conanda realiza sua primeira assembleia em 18 de março de 1993 e se depara com um cenário não muito favorável. Mesmo assim, o objetivo principal do Conanda é articular decisões oriundas tanto do Estado, quanto da sociedade para elaborar normas gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dessa forma materializar os pressupostos do ECA (ANCED, 2004).

3.2 Organização e Estrutura de Funcionamento

O Conanda é um órgão colegiado, formado por representantes de órgãos governamentais e de entidades não governamentais, em que todos os seus membros, ou seja, os conselheiros, têm direito a voz e voto.

A eleição da Presidência do CONANDA é realizada pelo seu Plenário que, reunido em assembleia, escolhe dentre seus membros o presidente e o vice através do voto simplificado por maioria. O mandato do Presidente e vice é de um ano e pode ser prorrogado por mais um ano. Vale ressaltar que a eleição para a Presidência do Conanda é uma inovação, já que a lei de criação do Conanda previa a indicação da presidência pelo Presidente da República. Tal inovação democratiza mais ainda as ações do Conselho através da autonomia política.

As entidades governamentais no Conanda são representadas por quatorze conselheiros/as indicados pelo Poder Executivo, dessa forma, é assegurado o direito à participação de órgãos caracterizados como executores de políticas sociais básicas. Os representantes governamentais são indicados pelo Presidente juntamente com os seus suplentes e designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos, órgão

que oferece apoio e suporte administrativo ao Conanda. De acordo com o Regimento interno do conselho, cada titular poderá ter dois suplentes, que somente terão direito a voz e voto quando em substituição ao titular.

Os representantes das entidades não-governamentais são não apenas nomeados, mas também eleitos. Para a eleição, uma assembléia é convocada pelo Conanda e após a votação, as vinte e oito entidades mais votadas são eleitas. As quatorze primeiras colocadas são eleitas como titulares e as demais são eleitas como suplentes. Logo após, cada entidade deverá indicar o seu representante. Todo o processo eleitoral é fiscalizado pelo Ministério Público Federal.

Tendo em vista a grande demanda de atribuições designadas ao Conanda, seu regimento interno estabelece uma estrutura funcional possibilitando, dessa forma, o cumprimento de suas competências. A estrutura funcional do Conanda compreende diversas esferas, conforme apontado a seguir.

3.2.1 Plenário

O Plenário é o órgão que exerce o poder supremo onde todas as decisões do Conanda são tomadas, como por exemplo, os critérios de aplicação dos recursos financeiros do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente bem como o andamento dessa política, pois ele aprova anualmente todos os balancetes, demonstrativos e o balanço do Fundo.

Ele é formado pelos membros titulares de cada órgão governamental ou instituição não governamental, ou, em caso de ausência, pelo suplente em exercício do seu mandato. Ao Plenário cabe empreender reflexões e/ou discussões sobre encaminhamentos enviados ao Conanda. Todas essas deliberações são consolidadas em resoluções que, depois de assinadas pelo presidente do Conanda, são de livre acesso através do Diário Oficial da União.

Cabe também ao Plenário convocar, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a fim de debater sobre a situação da política e de suas ações a nível federal, estadual e municipal. No que se refere às competências administrativas e funcionais, o plenário participa da indicação do secretário executivo e de toda equipe necessária ao suporte técnico-administrativo-financeiro cabível para o funcionamento do conselho. Além disso, também é responsável por aprovar ou extinguir as Comissões Permanentes de Grupos Temáticos, bem como eleger os seus membros

3.2.2 Comissões Permanentes e Grupos Temáticos

As Comissões Permanentes e os Grupos Temáticos seguem a mesma lógica de representação paritária do Plenário e da Presidência, ou seja, cada um deverá contar com, pelo menos, um representante dos órgãos governamentais e uma das entidades não-governamentais, havendo no mínimo quatro membros em cada.

O objetivo principal dessas comissões e grupos dentro do Conanda é de promover estudos e elaborar propostas sobre temas relacionados à demanda do conselho a fim de subsidiar sua atuação de forma mais eficaz. De acordo com o que foi observado nas reuniões, atualmente o Conanda conta com quatro Comissões Permanentes, dispondo das seguintes temáticas:

1. Políticas Públicas;
2. Orçamento e Finanças Públicas;
3. Articulação e Comunicação Social; e
4. Legislação e Regulamentação.

É importante lembrar que os Grupos Temáticos dispõem de uma natureza técnica e provisória, tratando de assuntos específicos, de acordo com a necessidade do momento.

3.2.3 Secretaria Executiva

A secretaria atua na prestação de assessoria técnica ao Conanda, desenvolvendo atividades administrativas necessárias ao desenvolvimento do mesmo. Através de sua atuação, as competências e atribuições designadas ao Conselho, podem ser exercidas de forma mais eficaz e de uma maneira que facilite o acesso da sociedade às deliberações e outras atividades do colegiado com maior agilidade, capaz de manter a sociedade informada e atualizada sobre todas as suas ações, por exemplo, mantendo atualizados dados sobre leis, decretos e projetos referentes à criança e ao adolescente e publicando, nos prazos definidos, as Resoluções e ações do Conanda no Diário Oficial da União.

Durante as assembléias, deve assessorar o plenário exercendo atividades como: elaborar pauta de reuniões, lavrar as atas, controlar a frequência dos conselheiros e promover medidas destinadas ao cumprimento das decisões do Plenário, como a proposta Orçamentária anual do Conanda. Quando necessário cabe-lhe a tarefa de fazer a articulação com os Conselhos Setoriais vinculados ao Conanda.

Verificou-se, ao longo deste trabalho, que ao solicitar os serviços da Secretaria Executiva, por meio do envio de informações e esclarecimentos sobre o funcionamento, ações e deliberações pertinentes a pesquisa, essa se mostrou competente e agiu de forma prestativa no fornecimento de dados e informações.

3.3 O Conanda e o Fórum DCA

O Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente ou Fórum DCA tem como missão garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, por meio da proposição, articulação e monitoramento das políticas públicas e da mobilização social. Atualmente representa aproximadamente mil entidades, entre organizações filiadas, Fóruns e Frentes Estaduais.

Seu desempenho é de suma importância no acompanhamento e monitoramento da atuação dos representantes da sociedade civil no Conanda e na formulação das diretrizes para a área da infância e da adolescência. Esse acompanhamento se dá porque cada entidade da sociedade civil que representa o Conanda deve ser filiada ao Fórum DCA. Essa relação do Fórum DCA com o Conanda possibilitou grandes ações como: a atuação política para criação e implantação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em âmbito estadual e nacional; articulação e mobilização para realização das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente; monitoramento junto ao Congresso Nacional para garantir coerência entre projetos relativos à criança e ao adolescente com a doutrina jurídica estabelecida no ECA. Sobre a importância dessas ações para o Conanda, Neto comenta:

Assim, da mesma maneira que os conselhos tutelares, os conselhos dos direitos da criança e do adolescente podem perfeitamente se construir politicamente como tais "instâncias de mediação", pluralistas e hegemônicas, em favor dos interesses prioritários da infância e da adolescência. Mas, só teremos um conselho dos direitos da criança e do adolescente, com capacidade real de "mediatizar" nesses moldes, se esses colegiados incorporarem, em princípio, uma sociedade civil forte, organizada/mobilizada, política e tecnicamente qualificada, realmente participativa. E nesse jogo, os fóruns, frentes e demais instâncias não institucionais da sociedade têm um rico papel a exercer, verdadeiramente de "direção cultural", de formação de quadros para as diversas organizações sociais, fortalecendo principalmente aquelas que têm compromissos reais com as lutas emancipatórias.(p. 116)

Observa-se dessa forma que o Fórum Nacional DCA, no decorrer da sua trajetória, atuou em parceria com diversas instituições não governamentais e órgãos

públicos. E juntamente como o Conanda foi possível o acúmulo de experiência na formulação e monitoramento da política de proteção integral às crianças e adolescente. A prática mobilizadora entre os diversos atores que interagem na temática da criança e do adolescente estreitou as ações e a comunicação entre o Fórum Nacional DCA, os fóruns estaduais, o Conanda e os conselhos de direitos nas esferas estaduais e municipais, que atuam visando assegurar os direitos fundamentais da infância e da adolescência.

3.4 Papel e Atuação dos Conselheiros

O cargo de conselheiro, seja ele titular ou suplente, não é remunerado, embora seja considerado como um serviço público relevante. Dessa forma, cabe aos conselheiros atentarem para suas competências para que medidas como substituição por falta não lhes sejam atribuídas. O comparecimento às reuniões é imprescindível aos conselheiros, no caso de impossibilidade do titular, o suplente deve comparecer em seu lugar, do contrário, em caso de três faltas consecutivas ou quatro alternadas, tanto o conselheiro de órgão governamental quanto o de entidade não-governamental estão sujeitos a substituição.

Cabe ressaltar que, nos últimos anos, a atuação da sociedade civil formou a sua identidade através da atuação de alguns conselheiros que possuem história na área da criança e adolescente. Ao analisar a composição dos conselheiros da sociedade civil ao longo dos anos, verificou-se que, acumulando mandatos, alguns conselheiros chegam a participar por quatro mandatos consecutivos, ou seja, mais de oito anos exercendo o cargo⁷. Nota-se que essa característica vem mudando ao longo dos anos e de forma diferenciada nessa última gestão⁸. Essa participação é concebida por Sales (2004, p.228) de forma positiva e diferenciada *“pelo nível de engajamento, compromisso com a implementação e defesa do ECA, presença nas assembleias, capacidade crítica e de formulação de propostas, e liderança nas suas respectivas entidade e áreas de atuação”*, que segundo ela, dão nova forma e conteúdo na qualidade da representação.

A mesma autora afirma que a atuação do governo no Conanda se dá, inicialmente, de forma cética e pragmática devido às heranças de centralidade no protagonismo do Estado de modo a não legitimar a participação da sociedade civil. Durante as entrevistas com os conselheiros governamentais do Conanda foi possível

⁷ FONTE: Anais das Conferências Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

⁸ Há uma mudança em curso no Conanda, verificada principalmente na última gestão, com mudanças significativas nas representações da sociedade civil que propiciou uma diluição das identidades.

verificar que essa relação vem se modificando também devido a características dessa nova gestão do conselho como destaca um conselheiro.

Hoje há uma mudança em curso no Conanda, a Carmem⁹ tem história na área, ela foi gestora do sistema FEBEM, então ela conhece muito as políticas as quais o Conanda se vincula e vem conseguindo produzir uma unidade de governo. Os representantes são novos, parecem mais dispostos, mais vinculados. Então hoje, o governo, diferentemente, de anos atrás, digo pelos dois que participei, começa a tomar uma identidade mais forte e isso cria um movimento na sociedade civil pra que ela também se unifique. Então, há diferenças, há compreensões distintas, mas em questões muito específicas o conselho se apresenta como um só, uno, indivisível. Mas certamente, ainda quem produz identidade ao conselho são os membros da sociedade civil (E05).

Entretanto, não se pode negar que a correlação de forças é um elemento predominante e necessário ao funcionamento do Conanda. Ela é evidente não só entre as entidades governamentais e não-governamentais, mas também devido a divergências político-ideológicas devido à especificidade de cada entidade o que faz com que o Conanda não se apresente de forma coesa. Para que essa característica se apresente de forma positiva é necessário que o Conanda seja uma instância de mediação desses conflitos e que os colegiados assumam-se como instrumentos de articulação. A sociedade civil deve fazer crescer seus níveis de organização/organicidade e de mobilização, qualificar suas demandas e assumir politicamente os interesses da população infanto-adolescente. Já o governo, na vigente conjuntura, tentando ser sensível a essa modificação na correlação de forças estabelecida, em favor dos interesses dos mais necessitados deverá fazer crescer seus níveis de eficiência, eficácia e efetividade político-administrativa, qualificar e atender as demandas da sociedade e incorporar politicamente os interesses da população infanto-adolescente, para fazê-los valer como direitos e como dever seu. E conforme explicita Neto:

Além disso, o conselho dos direitos da criança e do adolescente precisa fazer valer politicamente sua coercibilidade, isto é, a capacidade de fazer respeitadas suas deliberações vinculantes, pelo Estado. E isso não é apenas uma questão técnico-jurídica, é uma questão político-institucional, a ser construída dentro daquela correlação de forças e na conjuntura atual.(p.115)

⁹ Carmen Silveira de Oliveira é a atual presidente do Conanda. Representa a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA, uma entidade governamental.

No que se refere a sua participação em assembléias e reuniões, cabe ao conselheiro em exercício debater e votar as discussões em andamento. Quando incumbido, deve prestar esclarecimentos e informações à Comissão Permanente, à mesa, ao Plenário ou à Secretaria Executiva e, quando solicitado a apresentar relatórios e pareceres, fazê-lo dentro dos prazos.

É interessante observar que, nas entrevistas com os conselheiros representantes de entidades governamentais, todos salientam a importância da presença efetiva dos suplentes nas discussões, muitas vezes porque os conselheiros nem sempre dispõem de tempo suficiente para o conselho e demandam que os seus suplentes possam, de forma satisfatória, substituí-los. Em outros momentos eles são eficazes na instrumentalização do conselho, através do suporte no aperfeiçoamento técnico de algumas temáticas pertinentes ao segmento.

(...) é importante que as duas pessoas participem, não só o titular. Embora o regimento diga que só uma tem voto, mas ela pode contribuir nas discussões. Agente aqui em Brasília tem um problema porque como agente tem cargo de confiança é muito demandado,... por isso a importância de ter dois representantes, tanto o suplente quanto o titular devem estar afinados pra que no momento que um, eventualmente, precise sair o outro possa substituir(E 06).

O Conselheiro deve ter uma atuação ética, ao desenvolver qualquer atividade dentro do colegiado, cabendo-lhe o direito a voz e voto nas assembléias. Seu perfil deve ser de conselheiro propositivo capaz de atender as necessidades relacionadas ao conselho, apresentando temas e assuntos pertinentes a serem discutidos na pauta de reuniões.

Dentre as principais competências do Conanda destacam-se:

- elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos no ECA;
- avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;
- acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

- apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos;
- acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente. Também cabe ao Conanda gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA)

Fonte: Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Os conselhos proporcionam um processo de interlocução permanente. Ao mesmo tempo em que objetiva a proposição de políticas públicas e a criação de espaços de debate públicos, também visa o estabelecimento de mecanismos de negociação e pactuação, permitindo a inserção da sociedade civil na lógica burocrática estatal para transformá-la, buscando exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais. Para essa finalidade é importante que os conselheiros busquem a capacitação em uma perspectiva crítica e propositiva, principalmente os representantes da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, culturais, étnicas e técnicas, sem perder de vista a luta dos movimentos que representam. Desempenhando assim o seu papel com seriedade e compromisso social com a *coisa pública*.

3.5 Ações do Conanda

Para a concretização de princípios como a prioridade absoluta e proteção integral aos direitos da criança e do adolescente, um Sistema de Garantias de Direitos foi criado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse se apóia em três eixos: promoção de direitos, defesa e controle social.

O dever da materialização desse Sistema é atribuído, segundo o artigo 227 da Constituição Federal à família, à sociedade e ao Estado, em pé de igualdade. Já as ações governamentais na área da assistência social para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o §7º do artigo 227 e o artigo 204 do texto constitucional instituem que devem ser organizadas com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação da população.

Observa-se dessa forma que, de acordo com esses preceitos constitucionais, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente estabelecido pelo artigo 86 do ECA, deve ser colocado em prática por meio de uma política de atendimento, a qual é resultante de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Estados. Assim, os

Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos e os fundos, juntamente com os fóruns da sociedade civil integram esse Sistema de Garantias, e também são considerados institutos essenciais à nova Política de Atendimento a crianças e adolescentes. Sobre o Atendimento Integral à crianças e adolescentes, o conselheiro do Conanda destaca

Eu acho que nós estamos avançando, está muito longe do ideal, mas se olharmos pra cinco ou seis anos atrás agente avançou bastante nessa questão. A natureza não dá saltos. Na minha área, por exemplo, que é a educação, cada vez mais discutimos a rede de proteção integral. Antes, a determinação era apenas discutir questões pedagógicas(E 06).

As principais diretrizes propostas pelo Estatuto são a municipalização e a descentralização político administrativa, já tratadas em outro capítulo. O ECA contempla, assim, um esquema de cooperação e distribuição de competências entre União, estados e municípios, estendendo-se a organizações não governamentais e à sociedade civil organizada. E é dessa forma que a criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em nível nacional, estadual e municipal, sob o fundamento de que o âmbito local e comunitário é mais propício à promoção de direitos da infância e juventude. Esta articulação pressupõe, conseqüentemente, a organização de uma rede de serviços de responsabilidade compartilhada por todos os entes políticos da federação. Entretanto, o reconhecimento legal desse direito não tem sido suficiente para que seja historicamente legitimado no Brasil (Boschetti, 2003). Desse modo, a prática que vem ocorrendo no processo de descentralização dessas redes de serviços expressa a precarização das políticas sociais e revela a segregação de um segmento historicamente marcado pela o seqüestro e negação de direitos.

Sobre a distribuição desses conselhos no Brasil, foram criados, além do Conselho Nacional e de todos os 27 conselhos estaduais (referentes aos 26 estados e ao Distrito Federal), 4369 conselhos municipais em todo o país¹⁰. Apesar do número significativo, o Brasil convive com a falta de infra-estrutura que dificultou bastante a implantação de conselhos nos municípios ao longo destes anos. Além disso, o Conanda tem como uma de suas missões romper com outra dificuldade, que é a falta de entendimento do significado e da importância destes órgãos para a infância e adolescência no Brasil.

Tabela 1

¹⁰ Fonte: CONANDA 2004

Número de Conselhos implantados e em funcionamento (1991 e 2004)

Estado	População Infante Juvenil (0 a 17anos) no país *	Total de Municípios 1991**	Total de Municípios 2004***	Total de Conselhos de Direitos em funcionamento 2004***
Acre	170094	22	22	16
Alagoas	1161311	101	102	91
Amazonas	962464	61	62	33
Amapá	212682	16	16	13
Bahia	17754931	413	423	220
Ceará	3009535	184	183	174
Distrito Federal	728423	1	1	0
Espírito Santo	1080833	77	78	78
Goiás	1779300	242	246	197
Maranhão	2438318	217	217	139
Minas Gerais	6012996	848	853	529
Mato Grosso do Sul	744890	77	78	77
Mato Grosso	967667	126	139	125
Pará	1797701	142	143	119
Paraíba	1305474	223	223	61
Pernambuco	2979825	185	191	120
Piauí	1102162	221	222	126
Paraná	3202899	399	399	376
Rio de Janeiro	4129177	91	108	92
Rio Grande do Norte	1039576	166	168	117
Rondônia	354332	52	52	50
Roraima	118845	15	15	15
Rio Grande do Sul	3153514	467	497	424
Santa Catarina	1811627	293	293	293
Sergipe	704947	75	75	75
São Paulo	11739801	643	645	643
Tocantins	490888	134	139	116
TOTAL	70954212	5491	5590	4319

* Fonte: PNAD 2002

** Fonte: IBGE 1991

*** Fonte: CONANDA 2004

Apesar dos limites à implantação e funcionamento efetivo dos conselhos em âmbito estadual e municipal, o Conanda acumula realizações e avanços nesses 15 anos de existência. No entanto, essas são ações que não foram conquistadas de forma isolada, já que o Conanda utiliza de parcerias para que essas vitórias sejam alcançadas. Assim, vale destacar o papel da articulação com os conselhos estaduais e municipais, com o Departamento da Criança e do Adolescente - DCA, além de outros conselhos setoriais e várias entidades não governamentais.

A garantia de funcionamento pode ser considerada uma das primeiras realizações do Conanda, novidade que garantiria a estrutura necessária para que o reordenamento proposto pelo ECA fosse iniciado. Outra ação muito importante é a implantação e implementação do SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência¹¹ e a articulação com o CNAS a fim de discutir as interfaces ECA/LOAS, que tem sido feita desde 1996.

Em seguida, a organização e realização das Conferências Nacionais que, este ano, chega a sua sétima edição. A realização dessas conferências é de suma importância, pois qualifica as discussões e confere maior legitimidade aos encaminhamentos e às deliberações em nível nacional das temáticas que são propostas¹².

Seguindo a lógica da temática proposta pela VII Conferência Nacional dos direitos da criança e do adolescente, este estudo tem por objetivo analisar, mais especificamente, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC e o Orçamento Criança e Adolescente, através da gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA). Já que, no atual momento, esses são temas que tem se mostrado de grande relevância para a implementação do Sistema de Garantias.

3.5.1 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

Com a doutrina da Proteção Integral, a infância tem como princípio um período diferenciado da vida humana e de peculiar desenvolvimento. Com isso, o ECA não mais considera o adolescente em conflito com a lei como mero objeto de intervenção tutelar do Estado, por inadequação a um modelo social, mas um sujeito dos direitos com absoluta prioridade tanto pelo Poder Público como também pela família e pela sociedade, em consonância com sua condição cidadã.

As medidas socioeducativas - medidas aplicadas pela autoridade judicial para serem cumpridas por esse adolescente - devem focalizar a reinserção social do sujeito que cometeu ato infracional. Por isso, a execução de tais medidas deve ser realizada de forma articulada às demais políticas sociais (saúde, educação, assistência social

¹¹ O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informação criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania.

¹² A próxima conferência será realizada em Brasília nos dias 03, 04,05 e 06 de dezembro de 2007. Este ano o evento tem como tema central: “Concretizar Direitos Humanos de crianças e adolescentes: Investimento Obrigatório”

etc.), visando à garantia dos direitos do adolescente, numa perspectiva de efetivação da política de proteção integral (ANCED, 2004).

Entretanto, o que se vê na prática é que o modelo institucional de aplicação e execução das medidas sócio-educativas no Brasil continua dissonante do ideal de respeito à dignidade do adolescente autor de ato infracional. As doutrinas da proteção integral e da situação irregular ainda disputam espaço. Os efeitos imediatos desse conflito são adolescentes brasileiros tratados como patologia social, em situação irregular e privados de seus direitos elementares em instituições superlotadas que não oferecem a reinserção social àqueles que, historicamente, são os mais atingidos pela desigualdade social.

Apesar de o ECA determinar que as medidas de internação e semi-liberdade devem ser aplicadas apenas em casos excepcionais, elas são o destino de mais de 50% dos jovens julgados culpados por delitos, segundo a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da SEDH¹³. Além disso, as unidades de internação para menores em conflito com a lei têm sido alvo recorrente de críticas contundentes por parte de associações de mães dos internos, organizações não-governamentais, parlamentares e órgãos do governo, como observa essa entrevistada:

Quando o ECA foi promulgado ele traz no capítulo das medidas sócio-educativas que um adolescente ou uma adolescente tem que cumprir quando comete o ato infracional ,então tem as medidas de internação, as de semi-liberdade né.... Mas nunca houve uma regulamentação de como deve ser a execução dessas medidas.(...)O ECA , ele tem até a primeira metade dele,quando ele trata das medidas de proteção, uma visão extremamente avançada. Dessa metade adiante , quando ele vai tratar das medidas sócio-educativas, que são quando o adolescente infracionou, ele dá brecha pra interpretação penal ta... se você pegar o ECA e analisar, é porque , no momento da aprovação do ECA, como de toda lei no Brasil, houve uma disputa muito grande entre as forças progressistas e as forças conservadoras no Senado .E as forças conservadoras do parlamento ganharam nessa segunda metade que era pensar as medidas sócio-educativas. Como até hoje você vê tramitando projetos de lei para o rebaixamento da idade penal, para o aumento do tempo de medidas, que hoje o ECA regulamenta o Maximo de 3 anos né...Tem vários projetos de lei, tem um projeto de lei que determina 30 anos de internação pra um adolescente. Os conservadores estão sempre presentes e sempre ameaçando essas conquistas societárias que estão no ECA. Isso aprovado,(o Sinanse) vai depois se transformar em varias resoluções, pra obrigar os Estados

¹³ Fonte: DCA/SEDH/MJ - FONACRIAD, Junho/2002

a cumprirem aquilo.. Então o SINASE é a diretriz geral que depois se transforma em resoluções (E 01¹⁴).

Diante da polêmica que tem sido posta no enfrentamento de situações de violência que envolve adolescentes autores de ato infracional, o Conanda, “responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e à adolescência, pautado sempre no princípio da democracia participativa tem buscado cumprir seu papel normatizador e articulador, ampliando os debates e sua agenda para envolver efetiva e diretamente os demais atores do Sistema de Garantia dos Direitos” (SINASE, 2006 p.).

É nessa perspectiva que, no dia 8 de junho de 2006, foi aprovado pelo Conanda o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Em suma, trata-se de um sistema que propõe um reordenamento físico e pedagógico dos programas de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito a lei. Recupera as normas do ECA na priorização do meio-aberto (prestação de serviços e liberdade assistida) em detrimento do aprisionamento e obriga a garantia da educação para os adolescentes nas unidades, definindo as condições estruturais e pedagógicas necessárias para o funcionamento dos centros. Além disso, prioriza a organização da gestão dos programas e dos recursos humanos com base na interdisciplinaridade e no compartilhamento de responsabilidades intersetorial entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na gestão e na execução da Política de Atendimento Socioeducativo com fortalecimento das defensorias públicas estaduais, integração dos órgãos operacionais por meio dos plantões interinstitucionais e a expansão das delegacias especializadas de apuração de ato infracional.

O objetivo principal dessa proposta é fazer com que os espaços deixados pelo ECA no que refere às medidas socioeducativas para que ainda perdurasse traços da doutrina da situação irregular no plano jurídico e político conceitual desse atendimento sejam redefinidos, por exemplo na definição do projeto arquitetônico e da estrutura organizacional das unidades de internação. Através do aprofundamento da discussão da importância da sensibilização na defesa e garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, das competências dos entes federados na execução e no financiamento do sistema socioeducativo. Garantindo, dessa maneira, orçamentos públicos recursos suficientes para o atendimento desses adolescentes.

3.5.2 Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária

¹⁴ Entrevista realizada antes da aprovação do SINASE.

Historicamente, as famílias pobres no Brasil, encontraram e ainda encontram inúmeras dificuldades para proteger e educar seus filhos. À época dos códigos de menores, essas dificuldades eram traduzidas como “incapacidade” da família de orientar seus filhos. Assim, durante muito tempo, esse argumento foi incorporado pelo Poder Público para desenvolver políticas paternalistas voltadas para o controle e a contenção social de famílias pobres, impossibilitando, dessa forma, a preservação de seus vínculos familiares. Essa desqualificação das famílias em situação de pobreza, tratadas como incapazes, deu sustentação ideológica à prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar ou da destituição dos pais e de seus deveres em relação aos filhos.

A ruptura, em relação às concepções e práticas assistencialistas a esse segmento, iniciou com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 e com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança em 1990 que provocaram uma mudança do olhar e do fazer, não apenas das políticas públicas focalizadas na infância, na adolescência e na juventude, mas extensivos aos demais atores sociais do chamado Sistema de Garantia de Direitos, implicando a capacidade de ver essas crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e de maneira indissociável do seu contexto sócio-familiar e comunitário.

Os relatórios feitos pelo UNICEF¹⁵ sobre a infância e a adolescência mostram que as vulnerabilidades dos vínculos familiares e comunitários se dão, em geral, não por força das dinâmicas intrafamiliares, mas, principalmente, por fatores estruturais e históricos da sociedade brasileira. Todavia, observa-se que, falar da situação em que vivem crianças e adolescentes no Brasil é falar também das condições de vida de suas famílias. Deve-se partir daí para se compreender as condições que estas famílias têm – ou precisariam alcançar – para cuidar e proteger os seus filhos e filhas (CAMPOS & MIOTO, 2003).

A construção desse Plano se deu de forma inovadora, pois contou com a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), sobre a necessidade dessa articulação política, Neto destaca

¹⁵ UNICEF. Situação da Criança Brasileira – 2006. Crianças de até 06 anos, o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento, Brasília, 2005.
UNICEF. Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileiras, (p. 56-60). Brasília, 2003

Há que se construir, como decorrência desse processo de articulação/integração, por meio desses conselhos principalmente, a necessária intersectorialidade das políticas públicas, num corte transversal sobre todas elas (institucionais, sociais e econômicas), para garantir a prioridade absoluta do atendimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.(p. 115)

Com base nos “Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, elaborado pela Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Segundo Raichelis (2005)

O enfrentamento desse desafio é ainda mais relevante se considerarmos a natureza transversal a várias políticas sociais de áreas como a da criança e do adolescente, sendo absolutamente insuficientes seu planejamento e sua gestão de forma isolada do conjunto das ações sociais públicas. (P. 57)

Nessa perspectiva, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, foi aprovado no dia 13/12/2006, após longo processo de discussão entre governo e sociedade civil, durante assembléia conjunta pelos Conselhos Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e de Assistência Social (CNAS).

É a primeira vez que dois conselhos nacionais estão elaborando um Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, no caso o Conanda e o CNAS. Dá muito mais trabalho, as divergências aparecem mais, mas o resultado está sendo extremamente gratificante. Então nós fizemos, não só a nível nacional, mas também nos Estados e Municípios através uma consulta pública com texto base disponibilizado na internet, e nós enviamos para todos os Estados e para todas as prefeituras do Brasil, um documento assinado recomendando que houvesse no município a discussão entre esses dois conselhos para elaboração desse plano que vai ser aprovado em Dezembro¹⁶. Dá mais trabalho, mas eu acho que essa é a disputa que nós devemos fazer, da articulação. (E 03)

Além de reconhecer a convivência familiar como o ambiente mais favorável ao desenvolvimento da criança e do adolescente, rejeita a idéia de família idealizada, composta de pai, mãe e filhos. Passando a enxergar a família de acordo com a evolução da sociedade brasileira, com múltiplas configurações e constitucionalidade credora da proteção do Estado. Reconhece também que a criança e o adolescente devem ser vistos de forma indissociável do seu contexto sócio-familiar e comunitário.

¹⁶ Entrevista realizada em Outubro de 2006.

O Estado deve prestar o devido apoio à família de origem, para que esta possa desempenhar adequadamente o seu papel na proteção e no cuidado dos filhos.

Ao preservar os vínculos familiares o Plano admite que a inserção de uma criança num abrigo deve acontecer excepcionalmente e durar o menor tempo possível, a fim de que a família se organize apoiada pelas políticas públicas. Para isto, propõe o “reordenamento” das instituições que oferecem programas de abrigo, defendendo a profissionalização dessas entidades e dos cuidadores, de forma a superar a concepção predominantemente assistencialista que ainda o caracteriza fortemente. Além disso, propõe a implementação de alternativas não institucionais de acolhimento, como os “programas de famílias acolhedoras”, no sentido de propiciar a convivência familiar e comunitária, mesmo para as crianças e os adolescentes afastados temporariamente de suas famílias de origem.

No campo da adoção afirma a necessidade de avanços culturais e procedimentais, para que esta modalidade de colocação familiar seja o encontro das necessidades e dos desejos das crianças sem família ou sem nenhuma perspectiva de reintegração familiar, por um lado, e das pessoas e casais interessados em adotar, por outro. Enfatiza-se a busca ativa de adotantes para crianças maiores e adolescentes, afrodescendentes, com deficiência, com transtorno mental, vivendo com o HIV e grupos de irmãos, dentre outras características apresentadas pela população infanto-juvenil abrigada.

Entretanto, é sabido que a implementação do Sinase e do PNCFC depende da garantia de recursos e de um orçamento público que permita ampliar os direitos e serviços para criança e adolescente. A análise seguinte revela que essa ainda não é uma realidade no Brasil.

3.5.3 Orçamento Criança e Adolescente: O Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA)

A Constituição estabelece o processo de elaboração do orçamento para as três esferas de governo, instituindo três instrumentos: - Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); Lei de Orçamento Anual (LOA), artigos n.º 165 à 169. O PPA discrimina objetivos, metas e indicadores para os próximos quatro anos, incluindo o 1º ano do mandato seguinte. A LDO especifica as metas, programas, ações e prioridades da administração pública incluindo despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA e dispondo sobre

as alterações na legislação tributária. A LOA prevê recurso para o próximo exercício e aloca ao programa, ações de forma compatível com PPA e LDO.

Também prevê, de acordo com o art. 71, da Lei Federal nº 4.320/64, fundos específicos para políticas sociais, que são "produtos de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultados a adoção de normas peculiares de aplicação". Ou seja, são parcelas de recursos financeiros reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados através de planos de aplicação elaborados pelo respectivo gestor, sujeitos obrigatoriamente ao controle externo do Tribunal de Contas.

No que se refere ao Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, é um Fundo Especial, de acordo com o que preceitua o Art. 71 da Lei 4.320/64¹⁷. Constitui-se numa diretriz da política de atendimento, conforme dispõe o inciso IV do artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8.069/90) e está sendo visto como um dos instrumentos mais importantes para o exercício da cidadania e mecanismo de descentralização e municipalização. Ele agrupa recursos de diferentes origens, como multas aplicadas pelo Judiciário, verbas transferidas diretamente dos cofres públicos, montantes arrecadados com a doação de bens e os recursos destinados a partir da renúncia fiscal de empresas e cidadãos. Sua natureza especial objetiva facilitar aplicação de recursos alocados, com vistas ao cumprimento mais imediato das finalidades concernentes ao órgão ou atividade a que se vincula, nesse caso vincula-se para as ações de proteção especial a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social no seu desenvolvimento integral.

O Fundo reverte-se de uma importância decisiva para o cumprimento das atribuições do Conanda. Por essa razão, além da conscientização e mobilização para viabilizar a proteção integral, são indispensáveis as iniciativas para a dotação de recursos, visando transformar esse ideal em prática diária e permanente. Dessa forma o Fundo é um instrumento privilegiado de construção da cidadania das crianças e dos adolescentes. Boschetti et al (2005, p 12), aponta a importância dos fundos para as políticas sociais.

Ainda que a análise da implementação de um política social não possa se dar apenas pela via da execução orçamentária, sabemos que esta é

¹⁷Um "Fundo Especial" deve ser constituído de receitas específicas instituídas em lei; Vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços: ao ser instituído, o Fundo Especial deverá vincular-se a realização de programas de interesse da administração, compatíveis com as necessidades da comunidade, cujo controle é feito através dos respectivos planos obrigatórios de aplicação que acompanham a lei orçamentária (art. 165 - parágrafo S' - inciso I - C.F.)

condição para que aquela se efetive e garanta o acesso do cidadão aos bens e serviços públicos. Sem recursos não há política social. Pode até haver propostas e intenções que independam da existência de financiamento, mas a materialidade dos programas, projetos e serviços requer a aplicação de recursos constantes e regulares. Assim, o monitoramento dos gastos com políticas e programas sociais é um importante (mas não único) mecanismo de exercício de controle social.

O ECA, no art. 88, IV, dispõe que o Fundo é vinculado ao Conselho, e no art. 214, ao estabelecer os valores das multas, que reverterão ao Fundo, diz que esse é regido pelo Conselho. Mais adiante, no art. 260, parágrafo 2º, afirma que “Os conselhos fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação, das doações subsidiadas e demais receitas”. Tudo indica que a expressão gerir é usada no sentido de gestionar, exercer o controle. As funções do Conselho e do Poder Executivo exigem uma mudança de comportamento tanto da sociedade e de seus organismos representativos, quanto de governantes, no que diz respeito ao exercício da participação democrática.

O Conanda tem lutado, ao longo dos anos, para que o FNCA tenha uma destinação privilegiada de orçamentos públicos e pela integração dos orçamentos dos diversos ministérios para as políticas de direitos humanos de crianças e adolescentes. Entretanto, ao analisar a execução orçamentária do FNCA são verificados alguns desequilíbrios. Sobre eles Boschetti et al (2005, p.20) destaca:

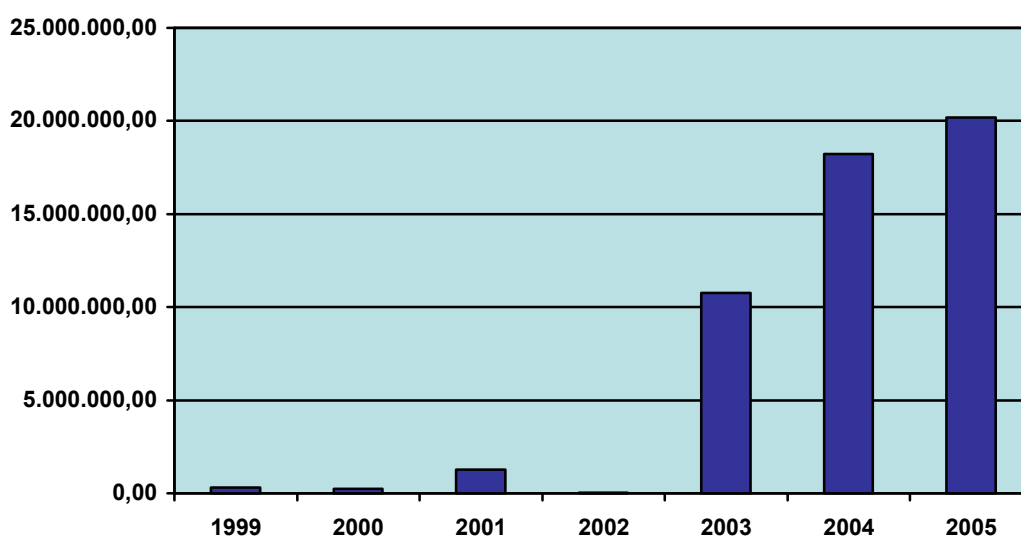
Tais análises mostram que, globalmente e nominalmente, os recursos autorizados vêm sendo ampliados, tanto para a política de assistência social quanto para os programas específicos para crianças e adolescentes. Porém, os reduzidos índices de execução em alguns programas indicam que recursos já autorizados não estão sendo aplicados ao que se destinam, o que coloca em risco a implementação e a continuidade dessas políticas sociais. E isso requer constante vigilância e controle social por parte da sociedade e dos conselhos de gestão.

Outra característica importante do FNCA é a proveniência dos seus recursos em números. O percentual de recursos decorrentes de doações é considerado elevado e tem crescido consideravelmente nos últimos anos. Conforme aponta o Gráfico 1, esse crescimento é notório em 2003 ultrapassando a quantia de 10 milhões de reais e, a partir daí, o seu aumento é progressivo alcançando 20 milhões de reais em 2005.

A Tabela 2 mostra as fontes de recursos provenientes de doações associadas a outras fontes como os recursos ordinários, de natureza fiscal e provenientes do

Tesouro Nacional. Estes apesar de representar a maior parte da receita até 2002, totalizando mais de R\$ 4 milhões, são inexistentes de 2003 a 2005. Dessa forma, observa-se que, apesar do aumento das doações, esses dados não devem, necessariamente, ser vistos de forma positiva, já que “as doações são inconstantes e imprevisíveis” Boschetti et al (2005, p 21).

Gráfico 1
Evolução das doações FNCA
1999-2005



Fonte: CONANDA

Tabela 2

Execução do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente por fonte - 1998-2005 (em R\$)

Fonte	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Recursos Ordinários	1.199.977	3.455.359	1.762.529	1.643.470	2.941.831	0	4.709.627	0
Recursos diretamente arrecadados	1.725.513	258.790	20.000	67.246	1.131.232			
Doações						10.598.660	6.565.426	674.312
Total	2.925.490	3.714.149	1.782.529	1.710.716	4.073.063	10.598.660	11.275.053	674.312

Fonte: Banco de Dados da Consultoria de Orçamento/CD e Prodasm. Elaboração: Gesst/UnB
Valores Nominais

* Acumulado até 24/06/2005

Dessa forma, conclui-se que é de suma importância que as propostas estejam contempladas no Orçamento Público, na medida em que essa é uma condição

obrigatória para que se transformem em ações, com a respectiva destinação de recursos. Se de um lado isso garante que o orçamento público contemple ações direcionadas para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, de outro, isso não significa garantia de seu cumprimento. Dependerá de vontade política do chefe do poder executivo, ou da mobilização da sociedade civil para exigir o cumprimento dessa destinação orçamentária, ou da correlação de forças entre sociedade civil e poder público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, muitos foram os esforços desenvolvidos, nesses 15 anos, no sentido de dar consistência e visibilidade às decisões e ao significado democrático-participativo do Conanda. Assim, de acordo com a sua concepção, o Conanda tem como importante característica a sua natureza deliberativa, caracterizando-se, dessa forma, como um espaço efetivo de decisão política acerca da gestão da Política de Atendimento a crianças e adolescentes no Brasil. Com isso, suas decisões tratam da gestão de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridade (inclusive orçamentárias), da regulação e da normatização das ações da área da criança e do adolescente e do controle social sobre o Estado.

Essas características transformam o Conanda em um arranjo institucional inovador no contexto da participação da sociedade civil na gestão pública. Contudo, esse estudo mostrou que há fragilidade no conselho em cumprir suas atribuições legais nas experiências concretas, em virtude dos limites impostos pela herança de centralidade e do protagonismo do Estado na definição das políticas públicas e das prioridades sociais.

Dessa forma, conclui-se que, apesar das dificuldades e das críticas quanto à situação do Conanda e à efetivação da sua função de democratizar a relação entre Estado e sociedade, esse estudo mostrou a defesa da sua continuidade como espaço para cobrar direitos e influenciar na formulação de políticas. Como um arranjo institucional inovador de participação, o Conanda têm permitido que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas como o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. Além disso, têm proporcionado um importante aprendizado democrático e contribuído para a construção de uma nova cultura política e de novos sujeitos políticos, principalmente, no interior dos estados brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo”, In: SADER, Emir e GENTIL, Pablo (orgs.). *Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Ed. Paz e Terra, 1995.
- _____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas - uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. in ABONG. A ABONG nas conferencias 2005; Criança e Adolescente – Assistência Social. Novembro de 2005.
- BEHRING, Elaine R. & BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BOSCHETTI, Ivanete. “A Participação e o Controle Social Democrático: Caminho para Garantia dos Direitos Social”. Brasília, texto mimeo, 2003
- BOSCHETTI, Ivanete, TEIXEIRA, Sandra Oliveira & DIAS, Adriane Tomazelli. *A execução orçamentária da política de assistência social e dos programas para crianças e adolescentes*. . in ABONG. A ABONG nas conferencias 2005; Criança e Adolescente – Assistência Social. Novembro de 2005.
- BRAVO, Maria Inês. *Gestão Democrática na Saúde: O potencial dos conselhos*. In BRAVO, Maria Inês & PEREIRA, Potyara A. P. (orgs). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; rio de Janeiro: Uerj, 2001.
- CAMPOS, M. S. e MIOTO, R.C.T. *Política de Assistência Social e a posição da Família na Política Social Brasileira*. In: *Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília*. Departamento de Serviço Social – v. 12. Brasília, SER Social UnB, 2003.
- CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. “Política Social e Direitos Humanos: trajetórias de violação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes.” In *Ser Social*, Brasília, n. 8, p.145-171, jun. 2001. Semestral.

- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. "Natureza e implantação do novo direito da criança e do adolescente." In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069: "Estudos Sócio-Jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: *Um estudo sobre seu pensamento político*, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, RJ. 1999.
- DEMO, Pedro. *Participação é Conquista: noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 2001.
- FALEIROS, V. P., "Infância e processo político no Brasil". In: *A Arte de Governar Crianças* (F. Pilotti & I. Rizzini, org.), pp. 47-98, Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño/Editora Universitária Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora. 1995.
- FALEIROS, Vicente de Paula et all. *Estatuto da Criança e do Adolescente. Uma década de direitos. Avaliando Resultados e projetando Futuro*. Campo Grande MS. Ed. UFMS. 2001
- NETO, Wanderlino Nogueira. *Direitos Humanos da Infância e da Adolescência no SIPIA*. 1. ed. – Fortaleza – CEDAC, 2004.
- HABERMAS, Jurgen, 1984, *Mudanças Estruturais da Esfera Pública*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro
- PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Controle Democrático como Garantia de Direitos*. Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Brasília, 2005.
- PINTO, Vanessa Daniela Silva. "O exercício do direito de participar para democratizar a gestão pública municipal". In *Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília*. Departamento de Serviço Social - nº 15 (2004). Brasília, SER Social UnB, 2004.
- QUERMES, Paulo A. de A. *Os Conselhos Paritários, o Estado e a Sociedade civil: possibilidade e limites à efetivação da cidadania e ao controle das políticas públicas no Brasil (A Experiência do Conanda)*. (Dissertação de mestrado). Brasília: UnB. 2000.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 2000.

RIZZINI, Irene. "Crianças e menores do pátrio poder ao pátrio dever: Um história da legislação para a infância no Brasil". In PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (orgs.). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Universitária Santa Úrsula, 1995. Amais Livraria e Editora.

SALES, Mione A. "Política e direitos de crianças e adolescentes: entreo legitimo e a tentação do consenso". In SALES, Mione A & MATOS, Maurílio C & LEAL, Maria C. (orgs). *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

SINGER, Paul. "Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras".In: SOARES, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Sílvio. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez/Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, 1998.

SOUZA. Rodriane de Oliveira. "Participação e Controle Social". In SALES, Mione A & MATOS, Maurílio C & LEAL, Maria C. (orgs). *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. "Verso e Reverso da Proteção Integral para crianças e adolescentes." Texto elaborado originalmente para a Secretaria de Inclusão Educacional do Ministério da Educação. Mimeo. 2003.

VIAN, Maurício. *Fundo dos Direitos da criança e do adolescente*. Texto mimeo. 2001

CONSULTA DOCUMENTAL

ANCED. Relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Brasil, 2004.

BRASIL – Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988

BRASIL [ECA] Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei Federal Nº.8069 de 13 de julho de 1990.

BRASIL – Lei Federal Nº.8242 de 12 de outubro de 1991: Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor), 1984. *FUNABEM. Ano 20*. Rio de Janeiro: FUNABEM.

Ministério da Justiça; UNESCO. *Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei: Reflexões para uma Prática Qualificada*. Coleção Garantia de Direitos; Brasília-DF; 1998.

Regimento Interno do Conanda. (Resolução nº 99/2004).

UNICEF. *Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileiras*, (p. 56-60). Brasília, 2003

ANEXO



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Disciplina: Trabalho de Conclusão de Curso
Orientadora: Dra Ivanete Boschetti

Roteiro semi-estruturado de entrevista

Dados sobre o entrevistado e a entidade que representa

1. Desde quando tem representação nesse Conselho?
2. Desde quando você representa a entidade no CONANDA?
3. Como ocorreu o processo para participação do CONANDA?
4. Por que a entidade está no CONANDA?
5. Você participa em que espaços de representação?
6. Qual a importância da participação da entidade no CONANDA?
7. Na sua opinião, existe de fato uma relação paritária -sociedade civil e governo- no conselho? [Em caso afirmativo] Essa paridade confere legitimidade ao conselho?
8. De um modo geral, como você avalia a realidade do atendimento integral à criança e ao adolescente no Brasil. Nas políticas públicas, o atendimento integral é prioridade?
9. As políticas de atendimento integral elaboradas pelo CONANDA permitem a concretização dos pressupostos contidos no ECA?
10. Na atual conjuntura, o CONANDA consegue apresentar-se como um ator articulador da rede de conselhos, controlando a execução das políticas públicas designadas pelo ECA?
11. Em sua opinião (da entidade), existem entraves para a não consolidação do Sistema de Garantias de direitos da criança e do adolescente? Quais?

12. Qual a sua opinião a respeito do trabalho desenvolvido pelo Conanda? E quanto à relação da sociedade civil e governamental e para as políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente?