

DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO - SINASE

DEMOCRACY, REPRESENTATION AND SOCIAL PARTICIPATION IN CONSTRUCTION OF THE NATIONAL SOCIOEDUCATIVE SYSTEM - SINASE

Verônica Teixeira Marques

Doutora em Ciências Sociais

Universidade Tiradentes (UNIT) - Sergipe (SE) - Brasil

Liziane Paixão Silva Oliveira

Doutora em Direito

Universidade Tiradentes (UNIT) - Sergipe (SE) - Brasil

Adriana Caetana dos Santos

Mestre em Direito

Universidade Tiradentes (UNIT) - Sergipe (SE) - Brasil

RESUMO: O presente artigo discute a importância da representação no cenário da democracia brasileira, refletindo especialmente sobre a participação e a representação da sociedade civil na construção, defesa e promoção dos direitos dos adolescentes envolvidos em atos infracionais. Para isso, foram analisados os dados da Secretaria Nacional de Direitos Humanos referentes ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, relatório de pesquisa elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012) e o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, além de revisão bibliográfica. O estudo permitiu perceber o relevante papel do Conselho que, através da promoção da participação social

¹Doutora em Ciências Sociais pela UFBA, Pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa - ITP/SE, professora do Mestrado em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes - UNIT - Alagoas. Professora do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes UNIT/SE. E-mail: veronica.marques@hotmail.com.

²Doutora em Direito, Doutora em Ciências Sociais pela UFBA, Pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa - ITP/SE, e professora do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes UNIT/SE. E-mail: lizianeoliveira1@yahoo.com.br

³Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes - UNIT, ex-bolsista da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe - FAPITEC. Advogada inscrita na seccional OAB/SE. Membro no diretório de grupo de pesquisa vinculado ao CNPq: Política Criminal e Direitos Humanos: efetividade e garantias processuais. E-mail: adriana-caetanas@gmail.com

em seus quadros, demonstrou ativa atuação da sociedade civil no apoio à criação da Lei 12.594/2012 que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. As análises indicam que a democracia exige cada vez mais a participação social direta na busca da garantia de direitos.

PALAVRAS-CHAVES: Democracia. Representação e participação social. CONANDA. SINASE.

ABSTRACT: This article aims to discuss the importance of representation in the Brazilian democracy scenario, reflecting especially on the participation and representation of civil society in building, defending and promoting the rights of adolescents involved in illegal acts. For this, the data from the National Secretariat of Human Rights relating to the National Council for the Rights of Children and Adolescents were analyzed, the research report by the Applied Economic Research Institute and the document that deals with the National System of Socioeducative Plan, and literature review. This study allowed us to perceive the role of the Council, by promoting social participation in his paintings, he demonstrated active participation of civil society in supporting the creation of Law 12.594/2012 created the National System of Socioeducative. The analyzes indicate that democracy increasingly requires the direct shareholding in search of warranty rights.

KEYWORDS: Democracy. Representation and social participation. CONANDA. SINASE.

INTRODUÇÃO

A década de 1980 no Brasil foi marcada pela forte onda de redemocratização do país, tendo seu acento máximo com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste período, juntamente com o discurso da democracia, ascende-se o debate sobre a importância das representações e participações sociais na defesa dos direitos e na construção das políticas públicas no Estado brasileiro.

A partir desse marco, o que se pretende neste trabalho é apresentar como ganham destaque nesse contexto democrático a representação e a participação social através dos Conselhos que lutam na defesa de direitos humanos e estão conectados a experiências de determinados seguimentos sociais, colocando-se como uma nítida expressão da atuação da sociedade civil na busca pela garantia

de direitos. Os conselhos “podem ser entendidos como espaços de controle social e participação e (...) configura o desenho institucional caracterizado como o novo paradigma de democracia em sociedades complexas” (MARQUES, 2010, p. 268), onde a sociedade assume o compromisso e a responsabilidade de ocupar o palco das representações ao lado do Estado.

Para sustentar essas discussões parte-se da contribuição teórica de Boaventura de Sousa Santos, Leonardo Avritzer e Tatagiba que discutem questões relacionadas ao modelo hegemônico de democracia e o papel da participação e controle social, chamando a atenção para a necessidade de reconhecer e fortalecer as diferentes formas de representações e ampliar o alcance sobre uma verdadeira forma de participação democrática, visando, dessa maneira, quebrar o paradigma solidificado apenas em torno das eleições e das representações indiretas dos candidatos eleitos.

Para as análises também são discutidos os registros de participação e representação através dos dados disponibilizados pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos referentes ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA, o relatório de pesquisa elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2012), bem como o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, os quais permitem inferir a importância das atuações empreendidas pela sociedade civil na sua participação no CONANDA, trazendo como exemplo de uma ação afirmativa dessa participação a construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que é destinado aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

A estrutura desse trabalho encontra na sua primeira parte do texto uma revisão de análises e argumentos que permitem identificar uma nova forma de representação a partir da participação social no contexto democrático, para além daquela referente ao processo eleitoral. Essa questão é apresentada não apenas como alternativa à democracia, mas sim como uma tentativa de demonstrar que os espaços da democracia direta e a representativa podem ocupar o mesmo cenário, pois a participação tem se apresentado como um instrumento necessário de colaboração entre sociedade civil e Estado nas relações de representações e construções de políticas públicas.

Em seguida, discute-se a relevância da participação da sociedade civil, em sua atuação enquanto membro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, especificamente no que se refere à representação dos

adolescentes que estão inseridos nos programas de atendimento socioeducativo cumprindo algum tipo de medida, visando pontuar a busca da defesa e promoção dos direitos desses jovens que são alcançados pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

As análises indicam que houve uma ativa atuação da sociedade civil no apoio à criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Lei 12.594/2012), demonstrando como é importante a participação social direta na busca da garantia de direitos.

1 Um olhar sobre a democracia: entre a representação e a participação social

A democracia como forma de governo assumiu um lugar central no campo político durante o século XX, após as duas grandes guerras mundiais e o longo período de regime militar no poder, quando ocupou um espaço hegemônico no mundo. O Estado brasileiro vivencia seu período de redemocratização na década de 80 do século XX.

Santos e Avritzer (2002) sinalizam que a concretude da democracia como regime hegemônico de governo trouxe consigo um debate em torno da restrição das formas de participação e soberania em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos (2002, p. 40)⁴. Nessa mesma linha Marques (2010) aponta que a democracia representativa “passa por uma crise nas últimas décadas, que não pode ser resolvida com a perspectiva inviável de um retorno à democracia direta, tendo em vista as dimensões numéricas da população mundial, para indicar apenas um e talvez o mais simples de vários fatores” (2010, p. 269).

Assim, a autora aponta que no contexto da teoria democrática contemporânea, o paradigma da democracia representativa ainda se apresenta como caminho para a convivência pacífica, a governabilidade, mas sustentando que o sistema representativo precisa está atrelado aos novos instrumentos de participação, o que configura o desenho institucional caracterizado como o novo paradigma de democracia em sociedades complexas (MARQUES, 2010, p. 269). Importante frisar também que:

[...] a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites pa-

⁴Além dessa discussão que envolve o contexto da democracia, os autores apresentam outros debates que se firmaram a partir da concretização dessa forma de governo hegemônico que podem ser aprofundadas em: SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

rece um postulado ad hoc da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença (SANTOS E AVRITZER 2002, p.46).

O parâmetro hegemônico da democracia sustenta o modelo de representação a partir da autorização que tem como principais pilares “o respeito ao problema do consenso dos representantes”⁵ e a “questão da capacidade das formas de representação de expressarem as distribuições das opiniões em nível da sociedade”⁶.

Em contrapartida, vale destacar a crítica tecida por Santos e Avritzer (2002) a esses pilares no sentido de demonstrar que, embora a autorização para representação facilite o exercício da democracia em escala ampliada, essa mesma representação dificulta, entre outras questões, a representação de múltiplas identidades, ou seja, ela não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento, além da dificuldade de representar agendas e identidades específicas (2002, p. 49).

Pode-se destacar como exemplo a frente ruralista de grandes proprietários de terra no parlamento brasileiro, a bancada dos grandes empresários e a bancada evangélica representando os interesses dos grupos religiosos, estes que formam a representação e defesa dos interesses de determinados grupos⁷. Por outro lado, vê-se que fica relegada a plano secundário a pauta de defesa dos interesses de várias identidades como é o caso do negro, do índio, do homossexual, da prostituta, do adolescente autor de ato infracional e tantas outras categorias que estão à margem da sociedade no contexto democrático hegemônico de representação.

⁵Ideia que “surgiu no interior da teoria democrática clássica, em oposição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão próprio às formas de democracia direta (MANIN, 1997 apud SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 48 e 49). De acordo com essa concepção, o exercício direto da gestão próprio das antigas cidades-estado ou das repúblicas italianas envolvia a falta da autorização, que era substituída pela ideia do igual direito à ocupação dos cargos de decisão política. À medida que a ideia do consenso surge no interior dos debates sobre uma teoria racional da política, o sorteio, próprio às formas republicanas de decisão, deixa de fazer sentido e é substituído pela ideia do consenso, isso é, por algum mecanismo racional de autorização”.

⁶Eles explicam que “a assembleia constitui uma miniatura do eleitorado e toda assembleia representativa é capaz de expressar as tendências dominantes do eleitorado. Tal abordagem levou a concepção hegemônica de democracia a centrar-se no papel dos sistemas eleitorais na representação do eleitorado” (LIPJART, 1984 apud SANTOS e AVRITZER, 2002, p 49).

⁷Como exemplo dessas representações, podemos citar aquela formada por bispos, pastores e parlamentares leigos alinhados a dogmas religiosos. A bancada evangélica no Congresso demonstra força inédita na atual legislatura. A ala de deputados e senadores que unem política e religião elegeu um número recorde de 78 representantes, conquistou a presidência da Câmara pela primeira vez e busca outros postos-chave em Brasília a fim de ampliar seu nível de influência. Entre as prioridades do grupo estão a limitação a reivindicações do movimento gay e o combate à flexibilização das leis sobre drogas e aborto. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/02/bancada-evangelica-ganha-forca-inedita-no-congresso-4704350.html>>. Acesso em: 02 de mar. 2015.

A necessidade de se afirmar uma visão contra hegemônica de democracia em que se deve haver um reconhecimento da pluralidade humana, com ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural, bem como o entendimento a inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS e AVRITZER 2002, p.51).

Trata-se de perceber que a democracia é uma forma sócia histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais. Nessa conjectura, há a necessidade de ressaltar as novas formas de procedimentalismo participativo. A democracia precisa ser “entendida como prática plural de controle e exercício do poder por parte de cidadãos/cidadãos soberanas e como forma de vida, não somente concebida como governabilidade” (RUBIO, 2014, p.106).

Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo associado ao fato básico do pluralismo e as diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo representativo e participação. Nesse caso, mostram-se patentemente insuficientes os procedimentos de agregação próprios à democracia representativa e aparece em evidência às experiências de procedimentalismo participativo, incluindo-se nessa pauta o papel de movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural (SANTOS e AVRITZER, 2002). Marques e Sátiro (2014) chamam a atenção para a necessidade de compreender que há mais compatibilidade do que incompatibilidades entre os aspectos formais da democracia representativa e os aspectos materiais da democracia direta.

Ao tratar sobre a participação política no Brasil democrático, Leonardo Avritzer (2007) além de citar a dimensão representativa oficial através das eleições, assinala que ela tem sido marcada por dois importantes fenômenos: i) a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas; ii) e o crescimento das chamadas instituições participativas (AVRITZER, 2007, p. 443).

A ampliação e o fortalecimento da democracia requer um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática societária vigente, existindo uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas na política. Santos e Avritzer (2002) destacam que “durante o processo brasileiro de democratização e de constituição de atores comunitários surgiu [...] a ideia do «direito a ter direitos» como parte da redefinição dos novos atores sociais” (2002, p. 56).

Nesta ótica, é possível perceber que sustentar uma linha contra hegemônica de democracia exige colocar em xeque o modelo fechado da representação eleitoral - que por diferentes fatores revela um estado de exclusão - apresentando como alternativa uma proposta de participação social mais inclusiva em que os vários seguimentos sociais possam ser alcançados no campo da representação e da construção afirmativa das políticas públicas e dos direitos.

Nas palavras de David Sánchez Rubio (2014), por democracia deve-se conceber não só “uma forma de governo, mas também um conjunto de ações, conceitos e mediações que têm como objetivo possibilitar o exercício do poder do povo para o povo (demos), através da luta, do protesto e da reivindicação dos membros de uma comunidade ou sociedade” (2014, p. 106). A democracia pressupõe também “a fruição de direitos básicos por todos os cidadãos, de modo a permitir que cada um forme livremente a sua opinião e participe dos diálogos políticos travados na esfera pública” (SARMENTO, 2010, p. 187).

Desvincular-se da percepção hegemônica formal e procedimental de democracia cuja única noção de concebê-la está adstrita ao aspecto eleitoral, combinada com a ação representativa de candidatos e partidos políticos requer ousar compreender e oferecer formas diversificadas, amplas e complexas de exercitá-la.

Como viés não-eleitoral da representação no contexto de democracia, Avritzer (2007) propõe o reconhecimento da representação por afinidade⁸, visando acentuar a importância da representação da sociedade civil que tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento, a partir da especialização temática e da experiência. Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas (2007, p. 457).

No entendimento de Santos e Avritzer (2002, p. 57) “o que está em causa nestes processos é a constituição de um ideal participativo e inclusivo como parte dos projetos de [...] democratização”. E nesse sentido “[...] a democracia enquanto um projeto de inclusão social e de inovação cultural se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática”⁹.

⁸Além da representação eleitoral oficial Avritzer explica outras modalidades de representação que podem ser conferidas no texto seguinte: AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, p. 443-464. Neste trabalho buscamos ressaltar a importância da representação por afinidade a partir da condição de participe da sociedade civil na construção das políticas e na busca pelos direitos.

Avritzer (2007) sustenta que à medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou¹⁰, um problema tornou-se inescapável: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela. Essa situação se justifica “seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil” (2007, p. 444).

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, agregando solidariedades e interesses parciais (AVRITZER, 2007, p. 258).

Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral formal de indivíduos ou pessoas. Embora haja eleições para esses representantes, frise-se que o eleitorado por afinidade da sociedade civil tem características muito específicas¹¹. Há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações (AVRITZER, 2007, p. 457).

Santos e Avritzer indicam que as experiências brasileiras mais significativas tiveram sua origem em “(...) movimentos da sociedade que questionam as práticas de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 69). Análises como essas e a aqui pretendida permitem indicar que há um diálogo articulado entre a

⁹Para Santos e Avritzer (2002) existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa a nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa a nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais (MANSBRIDGE, 1990). A segunda forma de combinação, a que chamamos complementariedade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar, ao processo de fortalecimento da democracia local, formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social. A concepção de complementariedade é diferente da de coexistência porque ela implica [...] uma decisão da sociedade política de ampliar a participação a nível local através da transferência e ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 75-77).

¹⁰Por aumento da representação, o autor entende o crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas em que instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil. Não é difícil, no entanto, perceber que a representação realizada pelos atores da sociedade civil é diferente daquela exercida na instituição representativa por excelência, isto é, no Parlamento.

¹¹A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente ao pleito das eleições (AVRITZER, 2007, p. 258).

democracia representativa e participativa em que a primeira é interpelada a integrar no debate político-eleitoral proposta de reconhecimento cultural e de inclusão social para a devida formação e consolidação de uma possível democracia.

Entre as variadas experiências participativas da sociedade civil, nessa interface de representações no espaço democrático brasileiro, destacam-se os conselhos gestores em razão da sua previsão normativa¹² e também por sua expansão nos diferentes entes da federação, isso associado às diversas pautas temáticas de discussão. A partir dos estudos levantados por Tatagiba e Teixeira (2007), esses conselhos podem ser definidos como instituições com as seguintes características: a) instituições de participação permanentes; b) têm a função de incidir sobre políticas públicas específicas na produção de decisões; c) devem ser constituídas de representantes do Estado e da sociedade na condição paritária de membros com voz e voto. (2007, p.62 e 63)

Além dessas características que são condição mínima de sua atuação, os conselhos são “(...) de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54) além de outras pautas necessárias à defesa e promoção dos direitos. Os conselhos “(...) são hoje tão importantes quanto os espaços legislativos na mediação entre sociedade e Estado, e para a representação e participação do interesse coletivo” (MOURA e MONTEIRO, 2010, p. 120).

O alcance e a relevância desses conselhos ganham destaque no instante em que o reconhecemos como verdadeiros espaços efetivos para o fortalecimento da democracia participativa, já que ele confere o engajamento da sociedade civil, proporcionando não apenas mais um viés de representação, mas sim “[...] liberdade ao cidadão, ao possibilitar que ele seja partícipe do processo de construção da vontade coletiva da sua comunidade política; sujeito e não mero objeto de dominação no espaço público” (SARMENTO, 2010, p. 184).

A atuação representativa ou participativa da sociedade civil através desses conselhos podem se apresentar de diversas maneiras, seja pela ação deliberativa, fiscalizatória, consultiva ou mobilizatória. Porém, aqui o importante é registrar que independente da ação empreendida, ela constituirá instrumento potencial de construção de novas relações políticas para edificar “condições para construção

¹²O primeiro passo para garantir o papel de deliberação e cogestão está no instrumento jurídico que legaliza a criação de cada conselho, viabilizando garantia legal para funcionarem. Ou seja, a lei de criação e o regimento destas instituições. Entretanto, a existência legal dos conselhos não garante a efetiva ação destes organismos públicos de acompanhamento e controle (MARQUES et al, 2008).

de correntes de opinião pública e uma nova cultura política, crítica e participativa. Espaços que possam delimitar novas relações de poder” (ALMEIDA, 2002, p.4).

Como é sabido, há diferentes modelos de representação delineados nas leis de criação dos conselhos que podem envolver desde o perfil dos segmentos representados até os parâmetros de escolha dos participantes. Neste trabalho, a proposta é demonstrar a relevância da participação social, na representação da defesa dos direitos dos adolescentes, enquanto membro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, enfatizando-se o caráter da representação por afinidade de temas e experiências no espaço democrático paritariamente com o Estado.

2 A participação social na construção do SINASE através do CONANDA

A democracia reinstaurada com a Constituição Federal de 1988 no Brasil e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - 1990) inaugura um novo olhar sobre a infância e a adolescência ao ratificar os comandos da Convenção Internacional dos Direitos da Criança¹³, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, e assinada pelo Estado brasileiro em 26 de janeiro de 1990.

O texto Constitucional traz como absoluta prioridade os interesses do adolescente, impondo desde logo o dever da responsabilidade compartilhada entre o Estado, a família e a sociedade em assegurar 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 (BRASIL, art. 227 da CF/88).

Aqui se destaca a responsabilidade e o compromisso pontual da representação e participação da sociedade civil na construção e defesa daqueles direitos, visando contribuir para a promoção da dignidade humana dos adolescentes, especialmente daqueles inseridos nos programas de atendimento socioeducativo em razão da prática de atos infracionais.

¹³Aprovada por unanimidade na Assembleia-Geral das Nações Unidas a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança é o tratado sobre os “Direitos Humanos” mais ratificado na história. Sua elaboração tem origem em 1979 - Ano Internacional da Criança - a partir de um grupo de trabalho estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Mas suas diretrizes já estão contidas na Declaração Internacional dos Direitos da Criança, aprovada em 20 de novembro de 1959. A Convenção foi adotada por todos os Estados, com exceção apenas dos Estados Unidos e da Somália. Ela institui o paradigma da proteção integral e especial de crianças e adolescentes, tendo uma grande influência na mudança do texto Constitucional de 1988 e na norma legislativa do Estado brasileiro. Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/marco.htm>>. Acesso em: 04 de dez. 2014.

No Brasil, essa participação social passa a ser consolidada a partir da instituição legal dos Conselhos paritários e deliberativos na área das políticas voltadas para adolescentes, onde a sociedade civil tem atuação direta nas discussões e decisões. Neste aspecto, vale salientar a importância do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA que é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e composição paritária (Sociedade civil e Estado), legalmente previsto no artigo 88 da Lei nº 8.069/1990 - ECA.

Ele integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), possuindo 28 Conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não-governamentais que possuem atuação em âmbito nacional¹⁴ e militam na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes em razão da afinidade de temas e experiências nesse campo.

A integração da sociedade civil a esse conselho tem o finco de zelar pelo compromisso nacional e internacional do Estado brasileiro em assegurar ao adolescente, dentro da lógica estabelecida pelo ideal da proteção integral, que ele não seja um mero objeto de intervenção do Estado¹⁵, mas sim um sujeito de direitos que se encontra em um estágio peculiar de pessoa em desenvolvimento e que, portanto, precisa ter sua dignidade humana e seus direitos garantidos e efetivados¹⁶.

Nessa linha de proteção, estão entre os principais objetivos do CONANDA: buscar a integração e articulação dos conselhos estaduais, distrital, municipais e conselhos tutelares, assim como dos diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais; acompanhar o reordenamento institucional, propondo modificações nas estruturas públicas e privadas; oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação pertinente ao tema; promover a cooperação com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais; e convocar, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos

¹⁴SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda>>. Acesso em: 01 de Nov. 2014.

¹⁵A CF/88 e o ECA lançam a ideia de um direito da infância fundado na proteção integral e rompem com o paradigma da situação irregular, edificado no código de menores com o direito menorista, em que o adolescente podia ser objeto de intervenção do Estado, sendo inclusive institucionalizado com a convivência da sociedade, tanto nos casos referentes a práticas de atos infracionais, bem como nas situações de abandono, pobreza, perigo e etc. Essa questão pode ser aprofundada em MÉNDEZ, Emilio García; COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Das necessidades aos direitos. São Paulo: Malheiros, 1994.

¹⁶Esta mudança foi resultante, em larga medida, dos processos de mobilização de movimentos sociais em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, algo que levou à elaboração da emenda popular denominada “criança, prioridade nacional” que se traduziu no Artigo 227 da Carta Magna citado acima (IPEA, 2012, p. 13).

da Criança e do Adolescente (IPEA, 2012, p. 14 e 15).

Encontram-se na pauta de atuação desse Conselho o combate à violência e exploração sexual praticada contra adolescentes, a proteção do trabalhador adolescente, a promoção e a defesa dos direitos dos adolescentes indígenas, quilombolas, adolescentes com deficiência, criação de parâmetros de funcionamento e ação para as diversas partes integrantes do sistema de garantia de direitos, o acompanhamento de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional referente aos direitos dos adolescentes, bem como a defesa dos direitos dos adolescentes envolvidos com a prática de atos infracionais e inseridos nos programas de atendimento socioeducativo.

Sobre esta última pauta, a participação da sociedade civil na construção das políticas de atendimento socioeducativo através do CONANDA, além de refletir uma forma de representação para além daquela fundada no modelo hegemônico democrático ocidental, constitui um meio de fortalecimento da busca pela garantia dos direitos humanos dos adolescentes que vivenciam o processo de execução socioeducativa. Frise-se que essa forma de representação colabora para desconstrução de uma visão simplificada e reduzida daquilo que a sociedade compreende como forma democrática de participação (voto através das eleições) e a representação indireta (dos candidatos eleitos no processo eleitoral).

O protagonismo social nesse cenário de representação e deliberação das políticas do Estado tem o condão de oferecer subsídio para a formulação de políticas públicas, à elaboração normativa e uma atuação judiciária comprometida com a promoção, defesa, potencialização e combate a violação de direitos humanos que digam respeito aos adolescentes.

Neste sentido, cumpre observar e destacar a importante presença e contribuição da participação social na elaboração normativa do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, aprovado no âmbito legislativo pela Lei Federal nº 12.594 de 18 em janeiro de 2012, mas que foi resultado de um longo debate e construção no decorrer de 13 anos¹⁷.

SINASE¹⁸ corresponde à política de atendimento aprovada em 2006 pelo CO-

¹⁷Produto de uma ampla mobilização de entidades e movimentos sociais coloca-se uma forte expectativa em relação ao SINASE, uma vez que ele é visto como um recurso legal pelo qual poderiam ser assegurados aos adolescentes em conflito com a lei os direitos consolidados no nosso ordenamento jurídico, mas reconhecidamente não presentes no domínio das práticas institucionais (JIMENEZ, et al, 2012, p. 1)

¹⁸A leitura do texto Gênese e Desdobramentos da Lei 12594/2012: Reflexos na Ação Socioeducativa permite uma visão mais aprofundada da relevância desse documento para o contexto dos programas de atendimento socioeducativo nos Estados Brasileiros (FRASSETO. et al, 2012, p. 19-72).

NANDA através da Resolução nº 119, destinado à regulamentação das medidas socioeducativas no Brasil. Neste mesmo ano, outro conjunto de propostas foi encaminhado ao Congresso Nacional para que se fizessem detalhamentos e complementações ao Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, no que diz respeito ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, o que deu origem à Lei Federal citada (BRASIL, 2013, p. 5).

Porém, registre-se que esta lei é fruto de um intenso processo de construção e discussão coletiva desde 1999, tendo contado com a participação de representantes governamentais e a sociedade civil, especialistas na área e diversos atores sociais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, possuindo como princípio norteador de todo o Sistema a integração da política socioeducativa com os demais sistemas, como a Saúde, Educação, Assistência Social, Justiça e Segurança Pública (SPOSATO, 2013, p. 32).

A Lei do SINASE consolida uma iniciativa positiva da sociedade civil em parceria com o Estado através do CONANDA e da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) para regular e unificar as práticas de gestão e execução do atendimento socioeducativo em todo o país. Nas palavras de Sposato e Costa (2014):

O SINASE é, portanto, o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei (2014, p.106).

A normativa do SINASE está alicerçada em um seguimento legislativo nacional - Constituição Federal e ECA - bem como internacional (Convenção sobre os Direitos da Criança, Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil, Regras de Beijing - Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos) que objetiva regulamentar a operacionalização da gestão das medidas socioeducativas e dar efetividade aos direitos dos adolescentes inseridos no sistema socioeducativo brasileiro.

Embora consideremos que a Lei do SINASE reflete um significativo avanço no

contexto legislativo dos direitos dos adolescentes, não podemos deixar de registrar que a mesma ainda não é suficiente para esgotar as nuances que cercam o processo de cumprimento das medidas socioeducativas, especialmente daquelas que privam o adolescente de sua liberdade.

Há no conteúdo da normativa uma ausência de critérios objetivos para definir e estipular parâmetros específicos ligados ao tempo necessário ao cumprimento das medidas, questões ligadas à progressão e regressão de regimes de execução, definições de parâmetros relacionados à determinação do poder disciplinar dos programas e unidades de atendimento socioeducativo, esclarecimentos referente ao conteúdo sócio pedagógico e entre outras questões que serão objeto de aprofundamento em outra oportunidade.

Contudo, pode-se afirmar que a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo constitui a expressão da preocupação e da atuação da sociedade civil na construção normativa e diretiva para as políticas públicas voltadas para os adolescentes. E que essa participação social revela a importância dos diversos autores sociais estarem engajados no projeto democrático do Brasil, representando as diversas classes e identidades sociais, a fim de se promover, defender e consolidar uma política de direitos humanos que vise à garantia da dignidade da pessoa humana, não só dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, mas de todos os cidadãos brasileiros.

Considerações finais

Expandir o entendimento acerca do que podemos compreender por democracia exige num primeiro momento desvincular-se da noção de que ela se exerce e se exaure, respectivamente, apenas na dinâmica do voto no dia das eleições e mediante a representação indireta dos candidatos eleitos. Para isso, é preciso perceber e incorporar que a prática democrática agrega outras situações mais elásticas nos mais variados contextos, dentre eles o exercício da participação social em conselhos gestores.

Neste trabalho partimos de discussões relacionadas ao modelo hegemônico ocidental de democracia, chamando a atenção para a necessidade de reconhecer e fortalecer as diferentes formas de representação e ampliar o alcance sobre uma verdadeira forma de participação democrática através da prática empreendida pela sociedade civil.

Assim, duas linhas de reflexão sobressaem neste estudo: mostrar a importância

da articulação e representação da sociedade civil através dos conselhos, aqui especialmente tratada a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; e pensar a ação da participação social na luta pela garantia de direitos e pela implementação de políticas públicas como um compromisso e uma responsabilidade, que vai além da previsão constitucional, nas ações e transformações que os conselhos gestores imprimem no acompanhamento e envolvimento de políticas públicas.

Cumprir dizer que embora crescente, ainda se vê a necessidade de fomentar o fortalecimento da participação social na construção e defesa dos direitos e das políticas públicas destinadas aos adolescentes, principalmente daqueles inseridos nos programas de atendimento socioeducativo. Não se pode olvidar que a implementação do SINASE constitui um importante reflexo desse avanço no cenário brasileiro, tanto em termos de ação da sociedade civil, como em termos de edificação de direitos.

Conforme sustentado neste trabalho, a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo reflete a expressão da preocupação e da atuação da sociedade civil na construção normativa e diretiva para as políticas públicas voltadas para os adolescentes. Além disso, essa participação social revela a importância dos diversos atores sociais e seu engajamento no projeto democrático do Brasil, representando temas e experiências diversificadas, a fim de se promover, defender e consolidar uma política de direitos humanos que vise à garantia da dignidade da pessoa humana, não só dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, mas de todos os brasileiros.

Dessa forma, permanece o desafio de se aprimorar, implementar e fortalecer no espaço democrático não só os direitos desses jovens, mas de todos os cidadãos/cidadãs. Demonstra-se assim a importância de fugir de análises que focam as formas de representações em si mesmas e direcionadas a um fim específico: é importante estar atento para compreender que a participação social através de conselhos se constitui uma importante forma de representação das diversas classes e identidades sociais articulada com os resultados pretendidos, diante de uma política de direitos que se quer construir.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jorge. *Convergencia tecnológica, espacio público y democracia*. Traba-

lho apresentado no Colóquio Bugs 2001 - Globalismo e Pluralismo. Montreal, abril, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Teoria e Sociedade, Belo Horizonte, número especial, p. 14-38, maio 2005.

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). *Plano nacional de atendimento socioeducativo: diretrizes e eixos operativos para o SINASE*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.
_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Lex: Vade Mecum Universitário de Direito. Organização Anne Joyce Angher. 11. ed. São Paulo: Rideel, 2014.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente, e dá outras providências*. Lex: Vade Mecum Universitário de Direito. Organização Anne Joyce Angher. 11. ed. São Paulo: Rideel, 2014.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. *Institui o sistema nacional de atendimento socioeducativo - Sinase, regulamenta a execução da medida socioeducativa e altera algumas leis*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 19 de maio de 2012.

Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/marco.htm>>. Acesso em: 04 de dez. 2014.

FRASSETO, Flávio Américo; et al. Gênese e desdobramentos da lei 12594/2012: reflexos na ação socioeducativa. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*. São Paulo, n. 6, p. 19-72, 2012.

GONZATTO, Marcelo. *Bancada evangélica ganha força inédita no congresso*. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/02/bancada-evangelica-ganha-forca-inedita-no-congresso-4704350.html>>. Acesso em: 02 de mar. 2015.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente na visão de seus conselheiros*. Relatório de pesquisa. Projeto conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília, 2012. 63p.

JIMENEZ, Luciene; et al. Significados da nova lei do SINASE no sistema socioeducativo. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, São Paulo, n. 6, p. 1-18, 2012.

MARQUES, V. T. Democracia e participação como direito. In: BERTOLDI, Márcia Rodrigues; OLIVEIRA, Kátia Cristine Santos de (Coord.) *Direitos fundamentais em construção: estudos em homenagem ao ministro Carlos Ayres Britto*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 267-284.

MARQUES, V. T; SÁTIRO, Guadalupe Souza. A (dis)topia dos direitos humanos sob a égide do sujeito participativo. In: VIII ENCONTRO NACIONAL DA ANDHEP, 2014, São Paulo. *Anais Constituição, Democracia e Direitos Humanos*. São Paulo: USP, 2014.p. 685-697.

MÉNDEZ, Emilio García; COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; MONTEIRO, Lorena Madruga. Democratização ou assimetria da representação: notas sobre os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional. *Política & Sociedade* (Online), v. 09, p. 115-150, 2010.

RUBIO, David Sánchez. *Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações*. Tradução Ivone Fernandes Morcilho Lixa, Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda>>. Acesso em: 01 de Nov. 2014.

SPOSATO, Karyna. *Direito penal de adolescentes: elementos para uma teoria garantista*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____; COSTA, Cândida da. Instrumentos legais e normativos do SINASE. In: SPOSATO, Karyna Batista; PEDROSO, Marcel. *Matriz de Formação do Sinase*. Brasília: SPDCA - SDH / Presidência da República, 2014. SINASE. In: *Matriz de Formação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Artigo recebido em: 18.10.2015
Revisado em: 10.11.2015
Aprovado em: 10.11.2015