Primeira parte - Movimentos e políticas sociais no Brasil pós-transição

Capítulo 4 - Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes

Maria do Carmo Albuquerque

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ALBUQUERQUE, M.C. Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 211-251. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7. <https://doi.org/10.7476/9788575114797.0007>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CAPÍTULO 4

ANALISANDO IMPACTOS DO MOVIMENTO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA: COALIZÕES DE DEFESA E ENCAIXES

Maria do Carmo Albuquerque

1. Introdução

Após serem louvados como novos atores que protagonizaram a cena política latino-americana nas transições pós-ditaduras, entre as décadas de 1970 e 1990, os movimentos sociais foram criticados por suas relações com o Estado e partidos políticos, apontadas como causas de perda de vigor na sua ação, de acomodação e cooptação (Silva e Oliveira, 2011). Foi difícil analisar essas relações a partir de uma perspectiva centrada na sociedade civil, que tinha seu foco principal em valorizar o caráter extrainstitucional e disruptivo dos movimentos, capazes de escapar dos formatos burocratizados dos atores que tinham lugar definido e institucionalizado em disputas na esfera política, como partidos e sindicatos.

No entanto, no processo de construção democrática que se seguiu, especialmente no Brasil (Abers e von Bülow, 2011; Albuquerque, 2015) os movimentos assumiram um papel destacado na conquista de novas políticas públicas de garantia de direitos. É o que vemos a partir do processo Constituinte, com a reivindicação, elaboração e implementação de novas políticas de direitos nas áreas da saúde (definidas pelo SUS), de direitos da criança e

adolescente (ECA), assistência social (SUAS), moradia popular (Estatuto das Cidades), segurança alimentar, meio ambiente, entre outras (Albuquerque, 2006).

Nesses processos participativos os movimentos desenvolveram novas formas de organização e de ação que muitas vezes foram consideradas como “desvios”, com base nas expectativas teóricas anteriores. A relação institucionalizada com o Estado foi vista como causa de burocratização da ação dos movimentos, de afastamento de seus objetivos radicalmente transformadores, de sua cooptação aos objetivos e formas de ação limitados pelas normativas estatais e aos diversos interesses presentes na sociedade política.

Tornou-se então necessário entender qual o papel dos movimentos sociais quando participam da política institucionalizada. Para tal, uma parcela significativa da literatura atual vem-se perguntando se “os movimentos importam”, quando e como; buscando analisar seus resultados, impactos, efeitos ou efetividade na incidência sobre as políticas públicas pelas quais vêm lutando.¹

No Brasil, essa nova literatura enfatiza “uma abordagem relacional no estudo dos movimentos sociais” e, ao invés de pensar a interação com a política institucional como um “desvio”, defeito ou ameaça à autenticidade do movimento, passa a ver essa interação como constitutiva de sua ação (Silva e Oliveira, 2011, p. 88). Essa perspectiva considera a relação entre movimento e Estado como de mútua constituição (Dagnino, 2011, p. 124). Para tal articula teorias que, por um lado, focam o movimento como um ator envolvido em um processo político, que interage e desafia continuamente a sociedade política – Estado e partidos – e, por outro, analisa os processos

¹ Esta perspectiva vem sendo recentemente explorada por autores brasileiros como Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Abers e von Bülow (2011), Carlos (2012), Sherrer-Warren e Lüchmann (2011), Dowbor (2012), Silva (2011), Carlos, Dowbor e Albuquerque, (2016), entre outros, que explicitam a importância do estudo sobre a interação sócio-estatal dos movimentos sociais. O presente volume apresenta explicitamente esta questão na Introdução e nos seus diversos capítulos.

de construção das políticas públicas, as teorias da mudança institucional, especialmente na vertente neo-institucionalista, por sua ênfase na mútua influência entre as instituições políticas e a diversidade de atores socioeconômicos que incidem nas políticas.

Referência destacada na investigação sobre se e quando os movimentos importam é Edwin Amenta (2006 e 2010) que investiga “as consequências políticas dos movimentos sociais”, especialmente aqueles que são orientados para políticas públicas ou para conquistas no Estado, questionando as perspectivas que destacam apenas condições econômicas e “burocratas clarividentes” como os principais determinantes das políticas públicas.

No campo empírico analisamos neste capítulo as consequências políticas do movimento pelos direitos da criança e adolescente (movimento DCA), constituído no Brasil desde as lutas no processo Constituinte, voltado para a afirmação do paradigma garantista dos direitos da infância, focalizando aqui a sua incidência na construção e implementação da política socioeducativa, aquela que é voltada ao adolescente em conflito com a lei,² no período pós-transição democrática.³

Esse movimento social lutou pelo fim do chamado paradigma menorista, caracterizado pela discriminação aos *menores* ditos em *situação irregular* – situação de abandono, carência, marginalidade ou delinquência, e pela efetivação do paradigma garantista, também

² Dentro da política de direitos da criança e adolescente, definida principalmente pelos artigos 227 e 228 da Constituição Federal e pelo ECA (Estatuto da Criança e Adolescente), a política socioeducativa é a que trata do atendimento e dos direitos do adolescente em conflito com a lei, definida pela Lei n.12.594, de 2012 (Lei do Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo). Essa política trata das medidas judiciais impostas ao adolescente infrator, que podem ser privativas de liberdade, ou aplicadas em meio aberto. O artigo parte das dimensões nacional e estadual dessa política, mas se detém no seu âmbito municipal.

³ Esta análise está sendo aprofundada pela pesquisa “Efetividade dos movimentos sociais nas políticas públicas em perspectiva comparada”, realizada com auxílio do CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes). A pesquisa tem uma primeira publicação (Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2017).

conhecido como Doutrina da Proteção Integral da criança e do adolescente, consolidada na Convenção da ONU pelos Direitos da Infância (CDI), em 1989.

Uma intensa interação entre esse movimento e o Estado produziu inovações institucionais que traduzem o novo paradigma na Constituição de 1988 e no ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (Albuquerque, 2014; 2015), constituindo um novo paradigma na política pública de direitos para a criança e o adolescente (política DCA).

Essas inovações, no entanto, tardaram muito e ainda tardam a ser incorporadas à política que trata dos direitos do adolescente em conflito com a lei, a chamada política socioeducativa. Só em 2006 surge a primeira normativa garantista sobre esta política – o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), tornado lei em 2012, e que nos últimos anos vem se traduzindo em Planos Decenais de atendimento socioeducativo nos três níveis da federação. Analisamos aqui três ciclos de mobilização e de incidência do movimento nas mudanças institucionais que apontam uma nova perspectiva – garantista – na política socioeducativa.

Para tal examinamos a pertinência do uso de algumas categorias analíticas para a compreensão da ação do movimento no contexto de construção democrática pós-transição. Analisamos especialmente a formação de *coalizões de defesa* do paradigma garantista envolvendo esses atores e a construção de *encaixes* socioestatais entre eles.⁴

2. Um instrumental analítico para pensar a incidência nas políticas públicas

O período pós-transição no Brasil traz uma inflexão na ação dos movimentos sociais que se engajam em lutas pela conquista e

⁴ Não chegamos a tratar da formação de configurações de encaixes socioestatais e de domínios de agência como grande parte da perspectiva focada neste livro.

garantia de direitos, por meio de novas políticas públicas de garantia desses direitos, por meio de intensa interação socioestatal.

Anteriormente saudados por sua capacidade disruptiva e de confronto, por sua espontaneidade e autonomia, definidas por uma suposta recusa do Estado e da institucionalidade, os novos movimentos sociais geraram uma certa expectativa de que participariam de “um verdadeiro cerco ao Estado” a partir de uma sociedade generalizadamente organizada que dispensaria “a mediação dos políticos” (Garcia, 1992). Houve profunda decepção de estudiosos quando essa mediação não foi dispensada, mas os movimentos participaram do jogo democrático, progressivamente restabelecido, por meio dos partidos políticos e da “interação com o sistema político administrativo” (Somarriba, 1996, p. 58). A perplexidade com a participação dos movimentos na esfera político-institucional levou a literatura dos anos 1990, de forma bastante ampla, a um balanço crítico sobre autonomia em registro negativo, como apontam Silva (2011) e Gurza Lavalle e Szwako (2015, p. 157), autores que enfatizam os ganhos analíticos de uma perspectiva “centrada nas interações socioestatais e de uma compreensão relacional de autonomia tanto no plano da prática dos atores quanto no plano da teoria”.

Ao invés de ver movimentos despreparados para ultrapassar a lógica de relações horizontais e que seriam tragados pela lógica assimétrica da política institucional, tornou-se então preciso vê-los enfrentando estes dilemas, e buscar entender como o fazem, como se envolvem em processos políticos menos horizontais e mais contraditórios. Foi nessa perspectiva que buscamos a literatura que avalia a incidência política dos movimentos, seus resultados nas mudanças em políticas públicas.

Contribuindo para entender os fatores que possibilitam a interação com o mundo da política, Amenta *et al.* (2010, p. 141) analisam as “condições em que os movimentos são importantes” na incidência política. Esses e outros autores formulam modelos

de análise dos efeitos políticos do movimento (Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2016; Tatagiba e Teixeira, 2016), destacando fatores ligados aos próprios movimentos e dimensões ligadas ao Estado e outros atores político-estatais com os quais interage o movimento. Para tal se destaca a literatura neoinstitucionalista, especialmente em seu registro histórico.

As perspectivas neo-institucionalistas analisam o papel das instituições e as vêm como atores estatais, que interagem com atores econômicos e societais na origem e formulação das políticas públicas.⁵ Para entender a incidência dos movimentos sociais nas políticas públicas o neo-institucionalismo histórico é particularmente fecundo, na medida em que coloca a ênfase nos processos, analisando a “sequência de trajetos e decisões que, no longo prazo, circunscrevem as possibilidades e rumos de desenvolvimento institucional” (Szwako, 2013, p. 6). As instituições não são apenas arena, contexto ou cenário dessas mudanças, mas reguladoras dos conflitos e disputas políticas que oferecem constrangimentos à ação dos atores nelas envolvidos. Enfatiza assim os processos de construção das preferências e interesses dos atores, sua identidade, posições e consciência políticas:

Nessa chave trata-se de entender a ‘construção política de interesses’ [...], isto é entender em que medida e de que forma arranjos institucionais influenciam a construção dos interesses, ideias, posições, identidades e mesmo a consciência dos atores [...] na constituição de suas preferências (Szwako, 2013, p. 7).

Além da redescoberta de que “as instituições importam”, vemos assim que as ideias também importam na mudança institucional (Tomazini e Lukic, 2013). É um conjunto de ideias e crenças

⁵ A escolha do neo-institucionalismo face às abordagens do pluralismo, corporativismo e neocorporativismo é amplamente analisada no capítulo introdutório do presente volume.

denominado paradigma garantista o que organiza e *constrói politicamente* os interesses, posições e ações do movimento DCA, que emerge nas lutas pela Constituição de 1988 e pelo ECA, em 1990.

Crenças em comum são importantes, conforme Sabatier e Weible (2007), para a formação de *coalizões* que articulam atores distintos em torno de propostas para uma dada política. Os autores distinguem, entre os tipos de crenças que dão origem a coalizões, aquelas mais centrais e profundas, ligadas a princípios gerais (crenças *core*) e, num segundo nível, as crenças ligadas a uma política setorial, “que projetam uma imagem de como o subsistema de política deveria ser” e que fornecem “a visão que orienta o comportamento estratégico da coalizão, e ajudam a unir aliados e dividir adversários” (Sabatier e Weible, 2007, p. 195). Para além de compartilhar crenças, esses autores apontam que, para a formação das coalizões, é preciso que os atores comecem a coordenar suas estratégias de ação, a trabalhar juntos para atingir objetivos semelhantes. Esta noção de *coalizão* de atores que atuam conjuntamente na *defesa* política de um ideário guarda semelhança com a ideia de compartilhamento de “projeto político” desenvolvida por Dagnino (2002; 2004, p. 144) para apontar o compartilhamento de crenças e posições políticas entre atores da sociedade civil e política que “orientam a ação política” dos diferentes sujeitos.

O conceito de coalizão é mais restrito do que o conceito formulado por Dagnino, visto que este se refere a um “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (2004, p. 144). Sabatier e Weible, embora também se refiram a crenças mais “centrais e profundas”, enfocam aquelas ligadas ao formato de uma política pública setorial e ainda os comportamentos concretos de aliados e adversários que organizam suas estratégias em torno a lutas concretas. Embora mais restrito, é um conceito que pode ser operacionalizado de forma bastante útil, no caso das lutas por transformações institucionais que estamos analisando.

No caso das políticas de direitos da criança e adolescente, veremos que um conjunto de atores, tanto societais quanto estatais, ainda que não coesos em torno de um amplo projeto político, compartilha crenças que orientam seu comportamento e suas estratégias políticas, constituindo alianças ou *coalizões* em torno do chamado paradigma garantista. Essas coalizões favorecem a construção de *encaixes*, potencializando novos pontos de acesso das demandas civis ao Estado.

A noção de *encaixe* entre Estado e sociedade é desenvolvida por Skocpol em suas obras de 1985 a 1995. A autora analisa o lugar de construção de significados, o *locus* da construção e tomada de consciência dos objetivos políticos dos atores sociais e destaca como tais os “pontos de encaixe” entre Estado e sociedade:

Os significados da vida pública e as formas através das quais os grupos coletivos tornam-se conscientes dos objetivos políticos e trabalham para atingi-los surgem não da sociedade por si só, mas nos pontos de encaixe entre Estado e sociedade (Skocpol, 1985, p. 26).⁶

Este *locus* de construção de significados políticos é ainda um encaixe entre “objetivos e capacidades” de grupos ativos e “pontos de acesso e influência” que são “permitidos pelas instituições políticas” nos processos de construção de políticas sociais.

Quando caracteriza sua “abordagem da polis” (*polity approach*), Skocpol (1992, p. 41; 1995, p. 105) se refere ao processo de:

[...] encaixe [*fit*] – ou a falta dele – entre os objetivos e capacidades de diversos grupos politicamente ativos e os historicamente mutáveis pontos de acesso e de influência permitidos pelas instituições políticas de uma nação.

⁶ As traduções são da autora do artigo.

Nos processos de encaixe estão, por um lado, os atores sociais, com seus objetivos e capacidades, e, por outro, os pontos de acesso a instituições, permitidos por elas e historicamente mutáveis. Conforme observa Houtzager (2004, p. 32) por meio desses processos de encaixe “as instituições dão a alguns atores e alianças maior acesso e influência sobre centros públicos de tomada de decisões” e as características das instituições influenciam nas variadas possibilidades de “quais atores vão aproveitar o encaixe ou conseguir arquitetá-lo”. Houtzager também assinala que a habilidade de atores estatais e societários de produzirem políticas inclusivas depende de sua capacidade de construir processos de encaixe e que essas novas capacidades de ação se formam “a partir de reiterados ciclos de interação” (2004, p. 32).

Neste trabalho escolhemos especialmente estas duas categorias – as coalizões de defesa e os encaixes socioestatais – como instrumental analítico para avaliar a incidência do movimento na política pública, visando perscrutar as formas como um conjunto de atores sociais e estatais se vincula em alianças ou coalizões, que favorecem processos de encaixes socioestatais e assim consegue levar aos centros decisórios certos objetivos e demandas vinculadas ao paradigma garantista. Esse instrumental será utilizado para analisar os processos de incorporação de demandas civis na política socioeducativa, os processos por meio dos quais um conjunto de instituições estatais construídas a partir do paradigma menorista – legislações, políticas, estruturas de governo, instituições de execução das políticas, como a Febem/SP, os seus “Postos LA”, sofre algumas mudanças, construindo-se *novas* instituições que incorporaram, em alguma medida, o paradigma garantista, com distintas demandas provenientes das lutas do movimento DCA.

3. O caso empírico e a metodologia

O movimento social pelos direitos da criança e adolescente, aqui chamado movimento DCA, em seus primeiros ciclos de

mobilização, lutou pela incorporação do paradigma garantista na Constituição Federal e no ECA. Ele é um movimento heterogêneo, que se compõe de uma diversidade de organizações, que se articulam em fóruns, nos âmbitos nacional, estadual, municipal e, em São Paulo, regional. Em acordo com a concepção de Diani (1992, p. 1), é um conjunto heterogêneo integrado por diferentes organizações, grupos e indivíduos ativistas que, no entanto, têm identidades coletivas compartilhadas.

Procuramos mostrar como este movimento DCA atua, em São Paulo, na luta pelos direitos da criança e adolescente e produz efeitos na construção de políticas que visam garantir esses direitos, especialmente as voltadas aos adolescentes em conflito com a lei, as políticas socioeducativas.

Para isso examinamos três ciclos de mobilização do movimento DCA: (1) período das grandes rebeliões que levaram ao *fim* da Febem/SP e à criação do Sinase; (2) processo de municipalização da política socioeducativa em meio aberto em São Paulo; (3) elaboração do Plano Municipal Socioeducativo de São Paulo.

Esses foram três momentos em que o Estado absorveu, em alguma medida, o paradigma garantista, incorporando, em distintos graus, as demandas civis apresentadas pelo movimento. O primeiro deles ocorreu no âmbito estadual, mas teve impacto em mudanças no nível nacional e também na política municipal, que foi alvo das mobilizações do segundo e terceiro ciclos.

O procedimento metodológico⁷ adotado em cada um dos três ciclos de mobilização foi distinto: o primeiro foi estudado com base em pesquisa bibliográfica e documental,⁸ o segundo foi

⁷ O capítulo é fruto de pesquisa docente realizada entre 2010 e 2015. Durante a pesquisa a autora foi pesquisadora e docente do Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei, da Unian, São Paulo, e a pesquisa fez parte de suas atividades contratuais.

⁸ Entre os documentos se destacam a Ata da CPI Febem (1998); Coletânea de Resoluções do Conselho Estadual de São Paulo – Condeca (1994-2002); Resoluções Condeca (28 jun; 28 out e 8 nov. 1999); notícias de jornal sobre

estudado por meio de entrevistas em profundidade.⁹ No terceiro ciclo o principal instrumento de pesquisa foi a observação sistemática de reuniões de uma das organizações do movimento, a Articulação, com registro em diário de campo.¹⁰ Houve ainda um trabalho de assessoria feito pela autora a uma pesquisa realizada por um grupo de trabalho (GT) constituído na Articulação sobre a política municipal socioeducativa que resultou na publicação Albuquerque *et al.* (2014).

Em cada um dos ciclos de mobilização veremos como a formação de coalizões favoreceu processos de encaixe entre o movimento e o Estado, potencializando e alavancando a sua ação, e gerando efeitos de maior alcance. Essas categorias serão utilizadas para uma melhor compreensão da ação do movimento, buscando caracterizar seus efeitos e sua efetividade em alcançar seus objetivos de mudança institucional na política socioeducativa. Consideramos que o objetivo central do movimento nesses ciclos de mobilização foi conseguir que o paradigma garantista penetrasse nas políticas socioeducativas, fosse absorvido nas decisões e ações do Estado, modificando determinados aspectos das políticas socioeducativas nessa perspectiva.

os confrontos com a Febem (2003), Ata e Resolução do Fórum Estadual sobre o confronto com a Febem; Relatórios do TCU 2003, 2005, 2009, Acórdão 304/2004 (TCU), Relatório Ilanud 2007, ofícios da “Articulação” à prefeitura de São Paulo e ao poder Judiciário: DEIJ – Departamento de Execuções da Infância e Juventude de São Paulo.

⁹ Foram realizadas, em 2012, oito entrevistas, com sete pessoas que foram ativistas do movimento DCA em distintos momentos. Uma entrevista foi realizada com a Coordenadora de Proteção Social Especial da SMADS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social de São Paulo.

¹⁰ A “Articulação das Entidades que executam Medidas Socioeducativas em Meio Aberto em São Paulo” formou-se no ano 2000, ainda quando estas entidades eram conveniadas com a Febem e foi protagonista do processo de municipalização das medidas. Entre os anos 2012 e 2015, foi realizado acompanhamento sistemático das reuniões mensais da Articulação e ainda observadas e registradas em 2014 uma reunião com a Defensoria Pública, duas reuniões do Grupo de Trabalho (GT) do Plano Municipal.

4. O ciclo de rebeliões que levou ao “fim” da Febem/SP e ao Sinase

Apesar da profunda mudança institucional que significou a aprovação do ECA, as políticas voltadas ao adolescente em conflito com a lei tardaram muito a mudar.¹¹ As Febems, instituições menoristas da antiga Política Nacional de Bem-estar do Menor (PNBem) continuaram a funcionar com seus mesmos estatutos e mesmas burocracias que perpetuavam velhas metodologias de *reeducação*, privilegiando medidas privativas de liberdade.¹²

No Brasil, apesar do contexto internacional de fortalecimento do paradigma garantista,¹³ o contraste entre as normativas garantistas ditadas pelo ECA e a realidade *menorista* do funcionamento das instituições da justiça juvenil, especialmente a Febem/SP explodiu, nos anos 1990 e 2000, em rebeliões e mortes. Essa explosão foi o momento de início de uma forte mobilização do movimento, que culminou com o “fim” da Febem/SP, ou melhor, com sua transformação em Fundação CASA, em 2006 e também, no plano nacional, com a aprovação pelo Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente), na mesma data, da primeira normativa sobre uma política pública garantista para o adolescente em conflito com a lei – o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase (Brasil, 2006). Esse ciclo de

¹¹ Diversas análises enfatizam essa mudança tardia como os relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2005), e do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud, 2007).

¹² São as medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

¹³ O paradigma garantista penetra na regulação estatal brasileira na Constituição de 1988 e no ECA, em 1990. Internacionalmente ele se faz presente nas declarações da ONU em Beijing, 1985, nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude e em Riad, 1990, nas Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil, bem como, no mesmo ano, na Convenção Internacional sobre os Direitos da Infância (1989).

mobilização, que ocorreu no estado de São Paulo e também em âmbito nacional, caracterizou as lutas sociais pelo fim da Febem e pela criação do Sinase.

Durante esse ciclo de mobilização ampliaram-se as coalizões que o movimento constituiu com atores sociais e políticos em vista de alcançar seus objetivos, provocando uma reconfiguração de seus repertórios organizacional e de interação socioestatal, e possibilitando alguns processos de encaixe mais profundo entre movimento e Estado, que conseguiram alavancar algumas mudanças relevantes.

Conforme a documentação estudada (ver nota 9) nota-se a ampliação de uma coalizão de defesa do paradigma garantista, contrária ao modelo e práticas da Febem/SP, com o surgimento e/ou ativação de atores sociais e político-estatais. Além do protagonismo dos próprios adolescentes rebelados, entre os atores do movimento se destacam a Pastoral do Menor, os fóruns Municipal, Estadual e Nacional DCA, a Associação de Mães e Amigos da Criança e do Adolescente em Risco (AMAR), os Centros de Defesa da Criança do Adolescente (Cedecas), o Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência ao Menor e à Família do Estado (Sitraemfa) e outras ONGs como Conectas Direitos Humanos, a Fundação Projeto Travessia e a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos. Destaca-se também a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil, com sua Comissão de Direitos Humanos e subcomissão de Direitos da Criança e Adolescente), outras associações profissionais como os Conselhos de Psicologia (CRP) e de Assistência Social (CRESS), bem como ONGs internacionais como a Anistia Internacional. Entre esses atores estão os que integram o movimento propriamente dito, aqueles atores que se reuniram mais continuamente nos fóruns, e aqueles que se agregaram à coalizão nos momentos de pico das lutas.

Além de seu setor societal a coalizão envolveu também atores político-estatais nacionais e internacionais, de naturezas

distintas, como a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA, bem como setores do Estado, incluindo setores do poder legislativo federal e estadual, como a Comissão de Direitos Humanos da Alesp (Assembleia Legislativa de São Paulo), mobilizada para a investigação das denúncias, por meio da realização, na Alesp, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – a CPI da Febem, realizada entre 1997 e 1999 (Palheta, 2010, pp. 78, 161; Albuquerque, 2012). Envolveu setores do poder Judiciário, como o DEIJ (Departamento de Execuções da Vara de Infância e Juventude) da capital, bem como o Ministério Público (promotoria) do estado de São Paulo,¹⁴ e alguns segmentos do executivo, como funcionários da Febem e eventualmente alguns representantes de prefeituras municipais. Alcançou ainda os Conselhos Nacional e Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente – Conanda e Condeca, o Condepe - Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Conselhos Tutelares e Associações de Conselheiros.

Embora com matizes políticas distintas, essas organizações atuaram conjuntamente ao longo do ciclo, compartilhando as crenças que caracterizam o paradigma garantista, bem como o objetivo de implantação das diretrizes do ECA no sistema socioeducativo e determinadas estratégias de modificação no funcionamento da Febem e do sistema da justiça juvenil como um todo. Entre as ações que realizaram conjuntamente, embora não todas o tempo todo, realizaram visitas às unidades conflagradas da Febem, para inspeção e apuração de denúncias, promoveram investigações, divulgaram relatórios,¹⁵ apresentaram denúncias por meio

¹⁴ Foram muito ativos, na coalizão, o DEIJ – Departamento de Execuções da Infância e Juventude (do Poder Judiciário) e o Ministério Público (Promotoria da Infância e Juventude). O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foi ativo entre os opositores da coalizão. Ver Vicentin (2005, pp. 295, 309).

¹⁵ A Anistia Internacional realizou investigação que resultou, no ano 2000, no relatório “Desperdício de vidas” e a Corte de Interamericana de Direitos Humanos da OEA, em 2005, determinou providências específicas para

da mídia, promoveram a mobilização nacional e internacional de atores sociais e estatais. A coalizão utilizou repertórios institucionais típicos dos poderes Judiciário e Legislativo, como a CPI, o processo administrativo, a ação civil pública, o exame de corpo de delito, as liminares, os requerimentos ao Executivo, bem como repertórios extrainstitucionais como manifestações, seminários de denúncia, avaliação e elaboração de propostas, denúncias à mídia e aos órgãos da Justiça, visitas de inspeção às Unidades da Febem onde houve maus tratos, torturas e mortes. Embora se possa identificar uma atuação articulada entre os atores que lutaram contra a Febem e seu paradigma, e pela implantação do paradigma garantista na política socioeducativa, isso não significa homogeneidade na sua ação e declarações.

Observou-se também a constituição de uma coalizão contrária a essa envolvendo setores dos poderes legislativo, na Alesp, no executivo, especialmente o governo do estado e a direção da Febem, no Judiciário, contando com o Tribunal de Justiça do Estado e, inclusive setores do Sindicato, Sitraemfa.

As duas coalizões se articularam e se confrontaram desde os primórdios da mobilização. Desde 1992, até abril de 2001, bem antes da conclusão desse ciclo, podemos observar na cronologia apresentada em Vicentim (2005, pp. 295-307) a articulação de atores sociais, com representantes do Legislativo,¹⁶ do Ministério Público (Promotoria de Justiça da Infância e Juventude) e o DEIJ. Nota-se uma ação articulada entre o MP e o DEIJ, que reiteradamente sofre reação do Executivo estadual e do Tribunal de Justiça, que contestam juridicamente essas ações. Pode-se contar nesse período de rebeliões, pelo menos nove ciclos de avanços e retrocessos em que a Promotoria acolhe denúncias, realiza visitas aos estabe-

proteger adolescentes em estabelecimentos estatais de internação (Palheta, 2010, pp. 78, 161).

¹⁶ Deputados federais realizaram visitas às unidades da Febem, bem como a Comissão de Direitos Humanos da Alesp, a qual realizou ainda a CPI da Febem.

lecimentos conflagrados acompanhada de organizações sociais, de deputados e de autoridades internacionais, move ações civis públicas e processos administrativos que exigem mudanças na Febem. A seguir os juízes do DEIJ acolhem esses processos e concedem liminares que os mandam cumprir. Por seu turno o Executivo recorre desses mandados e o Tribunal de Justiça cassa as liminares e suspende os efeitos das decisões judiciais anteriores.

Vemos assim a formação de encaixes entre o movimento social e setores do Legislativo e do Sistema de Justiça, que potencializam o alcance dos objetivos do movimento. A formação dos encaixes é mediada pelo conjunto de crenças que conforma o paradigma garantista, sendo, porém, confrontados com outra coalizão de atores sócio-estatais que não compartilha esses valores e crenças centrados fundamentalmente nos direitos dos adolescentes em conflito com a lei.

As mobilizações nacionais e internacionais provocaram também a constituição de vários Grupos de Trabalho interinstitucionais, visando elaborar propostas de reordenamento da Febem. Estes GTs raramente conseguiram envolver atores para além da sociedade civil e representantes dos Conselhos (especialmente Conanda, Condeca, Condepe e Conselhos Tutelares), além de representantes legislativos, funcionários da Febem, alguns outros representantes dos poderes Executivo e Judiciário do estado de São Paulo. Esses GTs, segundo Palheta (2010), apresentaram, ao governador e à Secretaria de Justiça, projeto para a redefinição da instituição.¹⁷ Formaram-se assim, no contexto dessa crise, alguns GTs que se apresentam como processos de *encaixe* entre Estado

¹⁷ Conforme Palheta (2010, p. 161), um desses GTs, em 1999 o Grupo de Trabalho para o Reordenamento da Febem elaborou um projeto entregue ao governador e à Secretaria de Justiça. O GT era integrado por diversos movimentos sociais, o Sindicato, Sitraemfa, a Subcomissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB – Seção São Paulo, o Fórum Estadual de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes e outras organizações sociais.

e movimento, embora bastante limitados na sua representação estatal.

Os GTs se tornam pontos de acesso do movimento ao Estado, embora mais pontuais, específicos e informais, alguns deles constituídos dentro de pontos de acesso mais duradouros e institucionalizados, como os Conselhos Nacional (Conanda) e Estadual (Condeca), onde representantes sociais e estatais estabelecem estratégias conjuntas que se expressam em suas recomendações e deliberações.¹⁸

O repertório de confronto do movimento contribuiu para o processo de construção dos encaixes, quando a pressão exercida pelas denúncias veiculadas pela mídia alcança a dimensão internacional. Por outro lado, algumas instituições estatais como o MP e o DEIJ abriram pontos de acesso possibilitando um diálogo mais intenso com segmentos do movimento social, já articulado em ampla coalizão.

A constituição da coalizão de defesa do paradigma garantista – o compartilhamento de crenças e estratégias de política pública que caracterizam esse paradigma também se destaca como essencial ao processo de formação dos encaixes. Sem esse compartilhamento de crenças e propostas os Conselhos poderiam imobilizar-se em uma atuação dissonante, visto que integrados por representantes de posições políticas opostas. Sem uma predominância da coalizão garantista eles não produziriam deliberações de condenação das políticas menoristas e de defesa de instituições e metodologias garantistas. O papel relevante da coalizão também se nota na constituição e atuação dos GTs, que, embora permeadas de rachas com setores do governo estadual, mantém na arena de debate os atores que defendiam princípios e estratégias garantistas.

¹⁸ Tanto o Conanda, que mobilizou atores nacionais e internacionais, criando um dos GTs, como o Condeca foram fortemente ativos nesse período. O Condeca, por meio de sua Deliberação 15, proibiu, em 1999, a internação de adolescentes em uma das Unidades da Febem mais denunciadas.

Esse ciclo chega, no final de 2006, ao *fim* da Febem, ou melhor, sua transformação em Fundação CASA, um pouco mais moldada pelo paradigma garantista. O sucesso decorrente desses processos de encaixe é, porém, cercado das limitações que se vão revelando na persistência do velho paradigma menorista no funcionamento da *nova* instituição. O movimento segue adiante redefinindo objetivos, estratégias e alianças.

Como decorrência desse momento de grandes crises no estado de São Paulo, a coalizão garantista ampliou seus objetivos, articulando-se pela construção das bases nacionais para uma política socioeducativa garantista – o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Na coalizão nacional se mantiveram as organizações da sociedade civil que já estavam articuladas, como a Pastoral do Menor, a ABMP (Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores da Infância e da Juventude), a Anced (Associação Nacional dos Cedecas) e outras organizações, entre as quais as integrantes do Conanda e outras, antigas participantes das lutas pelo paradigma garantista. Entre os atores estatais se destaca o protagonismo do Conanda, do Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (Fonacriad) e da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e do Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância). Agregaram-se atores presentes nas diversas regiões do país como juizes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades executoras de atendimento socioeducativo.

Durante vários anos a coalizão realizou ações conjuntas, especialmente debates sobre as diretrizes para a política socioeducativa:

Durante o ano de 2002 o Conanda e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/SPDCA), em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (Fonacriad), realizaram encontros estaduais, cinco encontros regionais e um encontro nacional com juízes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo (Brasil-Conanda, 2006, p. 15).

A coalizão contou também com aliados atuantes nos órgãos de controle público estatal e de pesquisa que analisaram e denunciaram as péssimas condições das instituições privativas de liberdade: a “fragilidade do sistema de aplicação de medidas socioeducativas não privativas de liberdade, a baixa municipalização do sistema e a falta de unidades descentralizadas nos estados”.¹⁹ Entre esses órgãos se destaca o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e o TCU (Tribunal de Contas da União), que produziu relatórios nacionais de monitoramento das políticas para o Adolescente em Conflito com a Lei em 2003, 2005 e 2009 e o Acórdão 304, de 2004, que impôs metas de descentralização para essa política, entre outras adequações (Albuquerque, 2013). Novamente aqui se destaca que atuar articuladamente em uma coalizão tem um alcance político mais restrito que compartilhar um projeto político. Setores de órgãos públicos como o TCU e o IPEA atuaram, como revelam seus relatórios, na defesa de princípios do paradigma garantista, o que não significa a adesão de todo

¹⁹ Ver “Mapeamento da situação das unidades de execução de Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei” produzido em 2002 pelo IPEA e SNPDCa da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, citado por Pastoral do Menor (2010, p. 26).

o órgão à coalizão e nem mesmo uma atuação ativista em todo o funcionamento da coalizão.

Esse processo, com debates envolvendo atores sociais e estatais em todo o país, resultou na legislação recente que cria (Brasil, 2006) e regulamenta o Sinase, recentemente normatizado (Brasil, 2012; 2013). O próprio documento base reconhece essa ampla participação de atores quando pontua que o Sinase é construído como:

[...] fruto de uma construção coletiva que envolveu nos últimos anos diversas áreas de governo, representantes de entidades e especialistas na área, além de uma série de debates protagonizados por operadores do Sistema de Garantia de Direitos em encontros regionais que cobriram todo o País (Brasil, 2006, p. 13).

Os debates promovidos pela coalizão nacional, protagonizada pela ABMP, Unicef, Fonacriad e SPDCA revelam processos de encaixe socioestatal onde “diversos grupos politicamente ativos” com seus “objetivos e capacidades” puderam ter acesso potencializado às instituições governamentais. A Resolução do Conanda, de 2006, que cria o Sinase, é o resultado desse processo participativo. Os atores político-estatais, ou mesmo societais, porventura contrários ao paradigma garantista, não prevaleceram quando da sua promulgação.

Também nessa fase do ciclo, o sucesso desse processo foi limitado, persistindo no país a centralização e as práticas menioristas. Em 2007, o Ilanud (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente) publicou o relatório de um mapeamento nacional no qual aponta esses limites. O relatório considera que, após quase duas décadas de promulgação do ECA, o estágio da municipalização era ainda “embrionário” (Ilanud, 2007, p. 15).

A análise desse ciclo de mobilização mostra que as mudanças na política socioeducativa, aqui retratada pela situação da Febem/SP e pela construção do Sinase foram extremamente lentas sem afastar-se do paradigma menorista tanto na atuação dos burocratas do poder executivo estaduais (dirigentes e funcionários da Febem) e demais executivos que não priorizaram a descentralização, a municipalização e as medidas socioeducativas não privativas de liberdade. É notória a falta de capacidade estatal para a implementação do novo paradigma.

Por outro lado, a constituição e ampliação de uma coalizão de defesa do paradigma garantista, com seus reflexos agregadores na ação concertada em processos de encaixe sócio-estatal, foram essenciais para impulsionar rompimentos com o velho paradigma e para o processo que veio a construir parâmetros garantistas para a política socioeducativa, a partir do Sinase.

5. A municipalização da política socioeducativa em meio aberto

O segundo ciclo de mobilização se refere ao movimento DCA no município e sua atuação nas medidas em meio aberto que, segundo o ECA e Sinase, são de responsabilidade municipal.²⁰ Essa nova responsabilidade provocou reestruturações na política de assistência social no município e também no movimento DCA, onde surge um novo ator, ligado a essa política.

A municipalização da política socioeducativa em meio aberto também se segue às profundas crises nas instituições de privação de liberdade acima relatadas. Já a partir do ano 2000, no gover-

²⁰ Esta seção foi elaborada com base em entrevistas em profundidade com atores sociais e estatais envolvidos diretamente na municipalização, conforme citado anteriormente.

no Lula, o governo federal instituiu programas²¹ com o objetivo de “ampliar e aperfeiçoar os serviços voltados para o cumprimento de medidas socioeducativas não privativas de liberdade” (Brasil, 2005).

Esse ciclo de mobilização do movimento foi precedido de experiências inovadoras desenvolvidas por uma de suas organizações – a Pastoral do Menor da Igreja católica, com projetos de Liberdade Assistida Comunitária (LAC).²² Essas experiências envolveram diversas organizações do movimento, como alguns Cedecas e a Pastoral, com as medidas em meio aberto, desenvolvendo uma importante *expertise* para a sua execução.

A partir dessas experiências surgiu em São Paulo, no ano 2000, uma articulação entre as organizações (ONGs) conveniadas com a Febem para a execução da Medida de LA. Esta “Articulação” (Articulação das Entidades que executam as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Articulação MSE/MA), um novo ator no movimento DCA, se tornou decisiva para deflagrar o processo de municipalização, tomando a iniciativa de provocar o debate sobre a municipalização, e ampliando uma coalizão em torno a esse objetivo.

Para tal, se formou em 2002, já no governo de Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT) uma Comissão Interinstitucional, incluindo secretarias do governo estadual e municipal, a Febem, o Unicef, os Conselhos Municipais de Assistência Social (Comas) e de Direitos da Criança e Adolescente

²¹ O programa “Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei” consta do Plano Plurianual federal – PPA 2000/2003 e no PPA de 2004 a 2008 passa a se denominar “Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei” (Brasil, 2005).

²² A Pastoral do Menor realizou Projetos de LAC em vinte estados do Brasil, entre 2002 e 2007. No estado de São Paulo a experiência já era desenvolvida desde os anos 1970, articulada com a Febem, que executava medidas de liberdade assistida por meio dos chamados “postos de LA” da Febem (Pastoral do Menor, 2010), que funcionavam nas diversas regiões do estado, na região metropolitana de São Paulo e na capital (Casa, 2010, pp. 13-125).

(CMDCA), uma Comissão de Conselhos Tutelares, representantes do Ministério Público e a comissão de ONGs. O representante das ONGs, um dos fundadores da Articulação, passa a integrar a SAS (Secretaria Municipal de Assistência Social) e a coordenar o processo de municipalização.²³ Firma-se, então, um Termo de Compromisso e Cooperação Técnica entre a SAS e a Febem no qual o Município se propõe a implantar um novo modelo de Política de Proteção Social à Criança e Adolescente (Projeto Piloto). A implantação do Projeto Piloto recebe recursos financeiros do governo federal, já no governo Lula, também do Partido dos Trabalhadores.

Percebe-se dessa forma a construção de um processo de encaixe socioestatal, facilitado pelo trânsito de um ativista do movimento para o poder público, e pelo compartilhamento de crenças e propostas estratégicas entre eles. A Comissão Interinstitucional é um ponto de acesso ao Estado. Nela estão envolvidos setores do Estado e do movimento afinados com o paradigma (crenças *core*) e com os modelos de política garantistas (crenças específicas do setor da política pública), entre os quais setores do governo municipal. Dessa forma constituem uma coalizão que se une em torno das crenças e estratégias garantistas que se expressam na sua “Proposta de municipalização de medidas socioeducativas”, apresentada em 2003, em audiência pública (São Paulo, 2004). No entanto, também participam desse trabalho atores que se opõem à coalizão, setores estatais que não compartilhavam essas crenças e estratégias de política pública, no governo estadual do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e na Febem, fundação estadual. É preciso, porém, destacar que o corte partidário não coincide com o conjunto de crenças que configura o paradigma garantista. Não há adesão homogênea a esse paradigma entre os atores estatais dos

²³ As informações deste tópico foram obtidas em entrevista com esse ativista, que transitou, na ocasião, para o poder público, integrando o Executivo municipal.

governos petistas e nem uma ausência total de adesão a ele entre os atores ligados ao governo do PSDB. Haja vista a participação de funcionários e da Associação de Funcionários da Febem (Afufe) na defesa de estratégias de mudança coerentes com o paradigma garantista.

O processo de encaixe desenvolve-se também na criação e implantação do Projeto Piloto, aprovado em 2004, para três distritos (São Paulo, 2004; Albuquerque, Oliveira e Botelho, 2013). Esse Projeto Piloto, desenhado pela coalizão de atores integrante da Comissão, recolhe a *expertise* e as tecnologias sociais acumuladas pelas ONGs que integravam a Articulação e absorvidas por sua vez da atuação da Pastoral do Menor, com a LAC, e de outras organizações que historicamente trabalharam no atendimento a crianças e adolescentes marcados pela exclusão social. Esse processo de encaixe entre o movimento e o executivo municipal é mediado também pelo ideário de um partido (PT) que defende a ampliação de direitos sociais e mantém laços fortes com o movimento, desde as lutas pela Constituinte.

Com a mudança de governo municipal – do PT para o PSDB – o encaixe sofre uma descontinuidade com a reestruturação da Secretaria de Assistência, que passa a se denominar SMADS, e com o abandono de muitos dos traços garantistas do modelo desenhado no Projeto Piloto (Oliveira, 2012, p. 22). Convênios se rompem e organizações do movimento se retiram em 2006. O inovador Projeto Piloto então se desfigura e acaba permanecendo uma política terceirizada, permeada de conflitos com as organizações sociais (ONGs) executoras.

Nota-se outra vez que a formação de uma coalizão favorece a constituição de encaixes socioestatais. No processo de municipalização da política em meio aberto, a coalizão garantista defendeu o direito de o adolescente permanecer em seu município, permitindo a convivência familiar e comunitária, uma crença específica dessa política, que integra o paradigma garantista. Conforme ensi-

naram Sabatier e Weible (2007, p. 195) a coalizão integrou atores sociais e estatais que compartilharam essas crenças constitutivas da “visão que orienta o comportamento estratégico da coalizão”, e que “ajudam a unir aliados e dividir adversários”, e optaram pela estratégia de desenhar e implementar o Projeto Piloto, projetando “uma imagem de como o subsistema de política deveria ser”.

A ação estratégica da coalizão ocorre no momento do encaixe socioestatal, especialmente na construção do Projeto Piloto em 2004, destacando-se o trânsito (Silva, 2011) de um ativista para o governo municipal. Esse trânsito entre movimento e Estado favoreceu a criação do “encaixe” socioestatal que envolveu a Articulação MSE/MA e outras organizações do movimento, com setores de governo federal e municipal integrantes de uma coalizão garantista. Esse “encaixe” favoreceu a incorporação pelo Estado de *expertise* e tecnologias sociais de ação junto às famílias e comunidade advindas da Pastoral do Menor, com a LAC. Ampliam-se assim, a partir do “encaixe”, as limitadas capacidades estatais para a implantação da perspectiva garantista na Política Socioeducativa em Meio Aberto.

6. A elaboração do Plano Decenal Socioeducativo no município de São Paulo

O terceiro ciclo também se refere ao âmbito municipal, e conta com o protagonismo da Articulação MSE/MA, que cresceu nos anos em que a pesquisa foi realizada (2010 a 2015). Essa organização vive na interface entre duas identidades: uma organização de entidades executoras de convênios, mas que mantém, ao mesmo tempo, uma atividade voluntária e militante pela adequação das MSE/MA ao ECA, típica de uma organização do movimento social. Suas reuniões mensais contaram com uma participação continuada de cerca de trinta Serviços MSE/MA, cerca de metade do total.

O reconhecimento desta Articulação pelo Estado, e os encaixes construídos na sua interação revelam nesse ciclo duas situações políticas distintas.

Nos anos em que o governo municipal esteve a cargo de partidos mais distantes do movimento DCA e de seu ideário garantista (prefeitos Serra e Kassab, do PSDB) foram bastante repetidas pelos participantes, nas reuniões observadas, as afirmações de que a prefeitura, a SMADS e os CREAS não “reconheciam” nem “valorizavam” a Articulação. Nesse período, no entanto, houve um importante reconhecimento dessa organização por setores do Sistema de Justiça²⁴ (especialmente o Ministério Público e Defensoria Pública) que muitas vezes se apoiaram na relação com as organizações conveniadas (por meio dos seus relatórios) para exigir da prefeitura uma operacionalização adequada das normativas garantistas. A Articulação, por seu lado, se reuniu com juízes, promotores e defensores públicos para melhor encaminhar aspectos da atuação de ambas as partes, para avaliar e reivindicar melhorias na política municipal. Pode-se ver assim a formação de uma coalizão que busca implementar as diretrizes garantistas do ECA e do Sinase nos Serviços de Medida, e na política municipal socioeducativa.

Juízes, promotores e defensores públicos abrem pontos de acesso para o movimento levar ao Estado seus “objetivos e capacidades” de forma a melhor desenhar os instrumentos necessários à implementação da nova política, tais como o perfil de atuação dos juízes nas audiências, e o valor das verbas destinadas pelo Executivo às diversas atividades socioeducativas. Esses atores do

²⁴ O Sistema de Justiça é constituído pelo Judiciário, com seus juízes, o Ministério Público (procuradores do Estado e promotores de Justiça) e a Defensoria Pública, além das polícias. Na área da Infância existem as varas de apuração de infrações e de execução de medidas judiciais (neste caso o DEIJ). O MP atua na defesa de direitos como o direito à educação e à saúde, bem como o cumprimento do ECA, do Sinase, dos Planos e demais legislações em seu todo. Os defensores públicos devem atuar na defesa durante a apuração de responsabilidades.

Sistema de Justiça buscam assim transferir ao executivo – SMADS e CREAS, agências estatais com pouca *expertise* no atendimento socioeducativo, uma certa “capacidade estatal” para a execução da política socioeducativa em meio aberto, capacidade que hoje ainda só os Serviços MSE/MA, operados por ONGs possuem, pois as capacidades para a execução das medidas em meio aberto ainda não foram assimiladas pelo Estado. Na pesquisa realizada pela Articulação em 2014, relatos dos técnicos dessas ONGs apontaram “o despreparo” de profissionais, visto que a “SMADS e os CREAS não conseguem supervisionar adequadamente os Serviços MSE/MA, pois lhes falta conhecimento da realidade dos adolescentes e dos Serviços” (Albuquerque *et al.*, 2015, p. 64).

Nota-se uma relação em triângulo – atores estatais do Sistema de Justiça, comprometidos com as crenças do paradigma garantista, articularam-se com a organização do movimento social para pressionar outro ator estatal (a prefeitura) menos comprometido com esse paradigma e com menor capacidade de implementar a política do que o ator social.

Percebe-se assim a formação de alguns breves e efêmeros encaixes informais entre a Articulação e alguns órgãos do Sistema de Justiça. Por outro lado, não há encaixe com o Executivo.

A Articulação MSE/MA mostrou-se portadora dos objetivos e capacidades do movimento, pela atuação de especialistas orgânicos ao movimento: os técnicos dos Serviços de MSE, psicólogos, assistentes sociais e advogados. Muitos desses profissionais, presentes ao longo da história do movimento DCA, consolidaram sua atuação movimentista em um espaço organizativo, onde podem expressar e construir suas ideias, crenças e identidades, ainda que nem sempre compartilhadas pelos dirigentes das ONGs que gerem os Serviços e nem por grande parcela dos integrantes do Estado.

A coalizão que liga setores do Sistema de Justiça e a Articulação se forma na defesa do ideário do paradigma garantista

e nem sempre coincide com o ideário de partidos políticos, pois atores estatais atuantes no Sistema de Justiça em geral não apresentam alinhamento partidário, ao contrário daqueles integrantes dos poderes Executivo e Legislativo.

Num segundo momento, durante o processo de elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo 2015-2025²⁵ se nota uma nova configuração nas coalizões e encaixes. Esse processo se iniciou por meio de interpelações da Articulação ao CMDCA e ao governo municipal, novamente petista (Fernando Haddad), ainda em 2013. Novamente aqui a formação da coalizão e o processo de encaixe são tributários da presença de antigos ativistas do movimento no Estado, um deles na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e outro na SMADS. Crenças e linguagem em comum, confiança adquirida em lutas compartilhadas são fatores que contribuíram para um acolhimento recíproco. Quando a Articulação foi integrada ao GT que coordenou a elaboração do Plano consolida-se a coalizão e se constitui o processo de encaixe, à medida que esse ator ganha papel de destaque no processo.

O processo de encaixe é ativamente construído pela Articulação, desde as suas primeiras iniciativas, em 2013, seguidas da realização de uma pesquisa, em 2014, com vistas a contribuir para o Plano Decenal.²⁶ Essa organização do movimento demonstrou assim sua capacidade de mobilização, de diagnóstico e de proposição política.

²⁵ O Sinase determina a elaboração, com participação da sociedade, dos planos nacionais decenais socioeducativos, e um ano após a sua aprovação, a elaboração dos planos estaduais e municipais. O Plano Nacional foi aprovado em 2013 e 2014 seria o prazo para os demais.

²⁶ A pesquisa foi realizada por um GT da Articulação e envolveu os técnicos e adolescentes integrantes do sistema municipal socioeducativo. A pesquisa teve a participação de 79 adolescentes e 125 técnicos, envolvendo trinta Serviços MSE/MA. A autora assessorou a realização dessa pesquisa cujos resultados foram publicados em Albuquerque *et al.*, 2015.

A pesquisa, publicada em 2015 (Albuquerque *et al.*, 2015), avalia a política municipal, denunciando graves violações de direitos dos adolescentes em toda a rede de serviços públicos que atendem os adolescentes infratores destacando a “discriminação e estigmatização em toda a rede intersetorial de serviços públicos: educação, saúde, lazer, cultura, esporte, segurança pública e poder judiciário” (p. 64). Aponta também a baixa capacidade estatal de gestão da política municipal socioeducativa pela SMADS, destacando que a “SMADS e os CREAS ainda não têm estrutura e recursos humanos para realizar o acompanhamento e coordenação adequados dos Serviços” (p. 67). A “terceirização” dos Serviços, mediante conveniamento com as entidades executoras é considerada fonte de importantes problemas entre os quais a insuficiência dos recursos de financiamento e a “descontinuidade do financiamento em face do processo de renovação dos convênios”. A baixa capacidade estatal aparece ainda na dificuldade de articulação com as políticas de educação (especialmente a dificuldade de assegurar a vaga do adolescente nas escolas), saúde e outras políticas de garantia dos direitos sociais.

Entre os limites, alguns dramáticos, estão as dificuldades de relação com os órgãos policiais e com o Judiciário.

Ao Sistema de Justiça, no entanto, cabem as críticas mais severas, ligadas ao desrespeito de direitos humanos e de cidadania, como a não oitiva de adolescentes e familiares, e as agressões físicas e morais por parte de policiais. [...] o Poder Judiciário desconhece a realidade dos adolescentes, de suas famílias e da rede pública que poderia apoiá-los, desconsiderando assim as dificuldades ligadas às exigências que colocam para o encerramento da Medida (Albuquerque *et al.*, 2015, p. 66).

A partir de sua análise, as principais sugestões que surgem na pesquisa vão no sentido de que a política municipal socioeducativa, com seus Serviços, seja integralmente assumida pelo poder público, que esse se capacite na temática socioeducativa e que SMADS assuma um protagonismo decisivo na construção de relações de efetiva parceria com a rede pública intersetorial e os Serviços de Medidas (SMSE/MA).

A pesquisa demonstrou uma importante capacidade analítica e propositiva da Articulação, reconhecida pela SMADS ao convidá-la para apresentar a pesquisa ao “GT do Plano” em seminários ampliados com as secretarias municipais afetas a essa política e demais convidados e ao utilizá-la amplamente para a elaboração da minuta do plano.²⁷ As três pessoas da Articulação integrantes do GT do Plano protagonizaram, junto com os dois representantes da SMADS todo o processo de elaboração do Plano, a coordenação das audiências públicas e a sistematização final. Em agosto de 2015, após as consultas públicas, a minuta do plano passou pela aprovação do CMDCA. O Plano, no entanto, só foi apresentado ao público em dezembro de 2016, ao final do mandato do prefeito, derrotado nas urnas, sem ser referendado nem por decreto do Executivo e muito menos por meio de lei municipal, o que demonstra a fraqueza institucional que o cerca. Não sabemos até onde vão as mudanças institucionais geradas nesse processo, e até que ponto elas serão capazes de impactar as capacidades do Estado, adequando-as às exigências do paradigma garantista.

Num contexto de fraqueza institucional, no qual SMADS demonstrou pouca força política para convocar as secretarias relacionadas com a política socioeducativa e representantes do

²⁷ Podem-se notar no texto do Plano Decenal as inúmeras referências à Pesquisa da Articulação. O Plano Municipal foi aprovado pelo CMDCA e divulgado em ato solene realizado em 8 dez. 2016. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/Protecao/Especial/MINUTAPLANOSOCIOEDUCATIVO.pdf.

Judiciário, o funcionamento do GT do Plano mostrou importante momento de encaixe socioestatal, com destacado protagonismo arquitetado pela Articulação, e conseqüente acesso das demandas sociais ao Estado.

No entanto, para que esse Plano se torne um instrumento de política municipal será necessário um processo mais amplo de mudanças. Entre elas ampliar a baixa capacidade orçamentária e de coordenação da SMADS em relação ao conjunto de atores estatais dos quais depende essa política. A política municipal socioeducativa ainda é hoje uma política totalmente terceirizada e sem recursos suficientes.

Ao contrário do que observaram Amenta *et al.* (2010) estudamos aqui a participação de uma organização do movimento para além da fase de definição da agenda, atuando nas fases de elaboração, implementação, avaliação e redesenho da nova política socioeducativa. Ao contrário das perspectivas que sugerem que a participação do movimento na implementação de políticas por meio de convênios com o Estado significa necessariamente sua cooptação à lógica estatal, vemos que essa experiência lhe dá uma *expertise* que qualifica sua capacidade crítica e propositiva, qualificando-o para o exercício do controle social e colocando-o na arena decisória de formulação da política.

7. Instrumentos analíticos para avaliar a incidência do movimento na política pública: coalizões e encaixes

Nosso objetivo neste capítulo foi analisar as formas como “o movimento importa” para as mudanças na política socioeducativa. Procuramos instrumentos analíticos para ver com mais cuidado o lugar e o sentido do movimento num contexto de construção democrática, onde seus objetivos se concentram na conquista e efetivação de políticas públicas que garantam os direitos pelos quais lutam. Buscamos iluminar aspectos da interação socioestatal, que

já foi considerada um desvio, ameaça ou defeito, percebendo-a aqui como algo essencial aos objetivos do movimento. Dentre os instrumentos analíticos experimentados, a formação de “coalizões de defesa” e de “encaixes socioestatais” permitiu olhar com mais detalhe a relação entre organizações do movimento e as mudanças institucionais na política pública.

No Quadro a seguir organizamos uma síntese da análise realizada por meio dessas duas categorias. Nossa conclusão ilumina a relação entre as coalizões de defesa e os encaixes socioestatais. O Quadro procura mostrar, nos três ciclos estudados, os fatores relevantes para a construção de processos de encaixe socioestatal, destacando que a amplitude das coalizões, com o compartilhamento de crenças e estratégias que as articula, potencializado pelo trânsito de ativistas entre Estado e sociedade, é essencial ao maior potencial dos encaixes socioestatais.²⁸

²⁸ A coluna com dados das coalizões de oposição serve como contrarreferência em algumas análises.

Quadro 1: Fatores que favorecem a construção de encaixes socioestatais

Fatores para a formação de encaixes/Ciclos de mobilização	Coalizão de defesa (amplitude)	Coalizão opositora	Ocupação de cargos por integrantes da coalizão (Ativistas ou simpatizantes do movimento)	Compartilhamento de crenças e estratégias	Encaixes socioestatais
Ciclo 1: Fim da Febem/ criação Sinase (1995- 2006)	Atores sociais: muitos atores nacionais e internacionais (Anistia Internacional, Tribunal dos Povos) Atores político-estatais nacionais: Legislativo: CDH Judiciário: DEIJ, MP Internacionais: CIDH OEA, Unicef, Ilanud.	Governo/SP Febem Tribunal de Justiça/SP	Promotores II (MP) Juizes (DEIJ)	Paradigma garantista Paradigma menorista Projeto PT Projeto PSDB	Atuação conjunta MP/ DEIJ GT Reord. 1999 GT Reord Conanda Comissão de Direitos Humanos da Alesp Conanda Condeca Condepe
Ciclo 2: Municipalização (2000- 2010)	Ator Social: Articulação Atores político-estatais: SAS/PT, SDH/PR, Unicef	SMADS/ PMDB	Turo (movimento DCA/SAS) Aldaiza (Movimento SUAS/ SAS)	Paradigma garantista Paradigma menorista Projeto PT Projeto PSDB	Comissão Interinstitucional CMDCA Projetos Piloto
Ciclo 3: Plano Decenal (2010- 2016)	Ator Social: Articulação Atores político-estatais: SMADS/PT, SMDH, MP	Algumas secretarias municipais, Setores do Judiciário	Max (movimento DCA/SMADS) Fabio Silvestre (movimento DCA/ SMDH)	Paradigma garantista Paradigma menorista Projeto PT	GT do Plano

Fonte: Elaboração da autora.

Vemos, nos três ciclos estudados, a formação de *coalizões de defesa* que articularam atores societais e estatais, com base em dois grandes conjuntos de ideias – os paradigmas menorista e garantista, que são compartilhados por organizações do movimento, outros atores sociais e atores político-estatais. Esses paradigmas fundamentam coalizões, com recortes específicos em cada campanha, capazes de articular ações e estratégias dos atores sociais e político-estatais em torno dos objetivos de cada campanha. Esses objetivos, embora distintos, podem ser sempre descritos como a concretização do paradigma garantista nos aspectos da política pública enfatizados em cada um dos ciclos.

Embora não haja uma correspondência direta entre esses dois paradigmas e os projetos político-partidários dos dois partidos à frente do executivo (PT e PSDB) nos ciclos analisados, vemos que esses projetos também são fatores que contribuem para a articulação de coalizões de defesa e de oposição ao ideário e objetivos do movimento.

Percebe-se também que os processos de encaixe, e a própria formação das coalizões são tributários de um fenômeno descrito como o trânsito de ativistas entre Estado e movimento (Silva, 2011). Nos Ciclos 2 e 3 vemos a presença de antigos ativistas do movimento no Estado e a ocupação de cargos no Estado é mediada pelo compartilhamento de projetos político-partidários, no caso, em governos do PT. No Ciclo 1 temos o ativismo institucional de defensores e promotores públicos e de alguns juízes, que não são ativistas político-partidários, mas compartilham crenças e estratégias de política pública que caracterizam a coalizão de defesa do paradigma garantista. Em ambos os casos de ativismo institucional, as crenças, a linguagem comum e confiança adquirida em lutas compartilhadas são fatores que contribuem para um acolhimento recíproco, que reforça a coalizão e favorece processos de encaixe e sintonia fina que potencializam os resultados e impactos da coalizão na política pública.

Embora sem compartilhar grandes projetos de sociedade, as coalizões mostram-se capazes de mover estratégias de atores que compartilham crenças mais profundas e amplas (*core*), como os direitos humanos de adolescentes, e crenças vinculadas à operacionalização das políticas socioeducativas, como a primazia de atendimentos em meio aberto em relação às instituições totais, entre outras. Vemos assim que também as ideias importam (Tomazini e Lukic, 2013) e que o conceito de *coalizão de defesa* pode ligar ideias e estratégias políticas concretas.

Os momentos de encaixe, ajuste ou sintonia fina, quando o movimento se torna capaz de ocupar pontos de acesso e alavancagem das demandas civis ao Estado são aqueles em que temos amplas coalizões de defesa do paradigma garantista, com o compartilhamento de um ideário e propostas de formatos de política sintonizados com este paradigma. Destacam-se, no Ciclo 1, de mobilização contra a Febem e pelo Sinase, os encaixes com uma parte do Sistema de Justiça que defende o paradigma garantista. Essa parte se vinculou, repetida e iterativamente, de forma proativa com atores sociais buscando avançar na operacionalização de uma política pública garantista, enquanto outra parte manteve seu apego à lógica e aos procedimentos minoristas.

Os processos de encaixe ocorrem no interior de espaços de proposição conjunta de novas políticas que incorporam o “novo paradigma”. São exemplos os GTs que redesenharam a Febem, o Projeto Piloto municipal, o Plano Municipal Decenal Socioeducativo. A constituição desses GTs foi tributária de militantes institucionais, cuja atuação construiu viabilidades, sintonia fina e alavancagem das propostas garantistas. Destacaram-se também os Conselhos, especialmente o Conanda, Condeca e CMDCA, espaços muito heterogêneos, onde estratégias garantistas foram potencializadas em função da força da coalizão garantista. Nota-se que a formação dos encaixes é mediada pelo conjunto

de crenças que conforma o paradigma garantista e que constitui coalizões que agiram na sua defesa ao longo do processo.

Não se pode pensar em sucessos ou fracassos absolutos no alcance das demandas civis ou objetivos do movimento. As conquistas são sempre parciais, e estão principalmente nas normativas que definem novas políticas de garantia de direitos. Maiores dificuldades estão na sua implementação, pois permanecem instituições, comportamentos e culturas arraigadas no paradigma menorista. Faltam também capacidades estatais para a implementação das novas políticas, capacidades estas que, por meio dos “encaixes”, são apreendidas das organizações do movimento, que colocam sua *expertise* na elaboração de novas propostas, como no caso do Projeto Piloto, em 2004 e do Plano Municipal Decenal, em 2015.

A situação de contínua parcialidade dos sucessos do movimento exige um contínuo repensar de objetivos, repertórios, estratégias, alianças – o movimento muda quando passa a interagir com outros atores. Conforme apontam Amenta *et al.* (2010, p. 14.13) vemos o movimento “alterar suas estratégias e formas direcionando-as para o contexto político específico”. Essa continuada alteração de estratégias se vincula com uma continuada formação de coalizões, ao longo dos três ciclos, em torno de um núcleo de atores que luta pelo paradigma garantista. A formação de coalizões mostra a forma como o movimento é proativo, arquitetando condições que permitem os encaixes. Se olharmos a continuada relação do movimento com setores do Sistema de Justiça na busca de conquistar influência junto ao Executivo vemos como a construção dos encaixes usa iniciativas que acumulam poder de forma iterativa e que, ao mesmo tempo, aproveita condições estruturais dos pontos de encaixe.

Muito embora os atores menoristas permaneçam com força no campo dessa política,²⁹ as coalizões garantistas favorecem a

²⁹ Vale investigar se a persistência do poder decisório dos atores menoristas impede considerar os processos acima como de formação de um “domínio” de agência das coalizões garantistas.

sucessiva formação de encaixes socioestatais que colocam os atores garantistas entre aqueles relevantes como decisores na política socioeducativa.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Liza; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, 2014, v. 57, n. 2, pp. 325-357. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411>>.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade. *Sociologias*, 2011, ano 13, n. 28, pp. 52-84.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/participacao-popular-em-politicas-publicas-espaco-de-construcao-da-democracia-brasileira/>>.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Novos atores e repertórios de ação no movimento pelos direitos do adolescente: repensando a institucionalização. *Serviço Social em Revista*, 2012, v. 15, n. 1, pp.166-189.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: repertórios de interação socioestatal. *Política e Sociedade*, 2015, v. 14, n. 29, pp. 31-66.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; BOTELHO, Dayana; OLIVEIRA, Adriano. A municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto em São Paulo (SP) e Pouso Alegre (MG). *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, 2013, n. 9, pp. 25-47.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo *et al.* Medidas socioeducativas em conflito: um diagnóstico a partir das equipes técnicas e adolescentes do meio aberto. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, 2014, n. 11, pp. 30-69.

AMENTA, Edwin. *When Movements Matter: The Townsend Plan and the Rise of Social Security*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

AMENTA, Edwin *et al.* The Political Consequences of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, 2010, n. 36, pp. 14.1-14.21. Disponível em: <www.soc.annualreview.org>.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2007, v. 64, pp. 1-9.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório de monitoramento: Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei* (TC n.011.261/2005-6). Brasília: TCU, 2005.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR). *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)*. Brasília: Conanda, 2006.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n.12.594, de 18 de janeiro de 2012*. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12594.htm>.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH/PR). *Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): diretrizes e eixos operativos para o Sinase*. Brasília: SDH/PR, 2013.

CARLOS, Euzeneia. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, 2017, v. 17, n. 2, pp. 360-378.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, 2004, n.5, pp. 139-164.

DAGNINO, Evelina. Civil Society in Latin America. In: Michael Edwards (Org.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DIANI, Mario. The concept of social movement. *The Sociological Review*, 1992, v. 40, n. 1, pp. 1-25.

DOWBOR, Monika. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-06032013-111003>>.

GARCIA, Marco Aurélio. *Construindo o poder popular: o sexto sentido*. Produção: Instituto Cajamar. São Paulo: Instituto Cajamar, 1992. Vídeo (Coleção Popular).

GURZA LAVALLE, Adrián; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 2015, v. 21, n. 1, pp. 157-187.

HOUTZAGER, Peter. Além da sociedade civil e do Estado: autoridade política, instituições e mobilização popular. In: Houtzager, Peter. *Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1965-1995)*. São Paulo: Globo, 2007.

ILANUD. Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente. *Mapeamento nacional de medidas socioeducativas em meio aberto: relatório resumido*. Brasília: Ilanud/SEDH, 2007.

MCADAM, Doug; TILLY, Charles; TARROW, Sidney. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, 2009, v. 76, pp. 11-48.

PALHETA, Adriana. *Sociedade civil, direitos humanos e adolescente em conflito com a lei*. Dissertação (Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei) – Universidade Bandeirante, São Paulo, 2010.

PASTORAL DO MENOR. *Liberdade assistida: um projeto em construção*. Belo Horizonte: Pastoral do Menor, 2010.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, Paul; Weible, Christopher (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007, pp. 189-222.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS). *As Medidas socioeducativas em meio aberto como garantia de proteção aos adolescentes e jovens da cidade de São Paulo*. São Paulo: SAS/SEDH, 2004.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS). *Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo*. São Paulo: SMADS, 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/Protecao/Especial/MINUTAPLANOSOCIOEDUCATIVO.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca). Deliberações 1994-2002. *Condeca/SP: Trabalho conjunto em uma década*. São Paulo: Condeca, 2002. Disponível em: <http://www.condeca.sp.gov.br/arquivos/Livro_Condeca.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2013.

SILVA, Marcelo K.; OLIVEIRA, Gerson. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento: uma análise do Movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, 2011, ano 13, n. 28, pp. 86-124.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SOMARRIBA, Mercês. Movimento reivindicatório urbano e política em Belo Horizonte. In: Neves, Magda de Almeida; Dulci, Otávio Soares (Org.). *Poder, política e movimentos sociais*, Belo Horizonte: C/Arte, 1996.

SZWAKO, José. Incorporação estatal e reprodução institucional: ou como observar os efeitos institucionais da ação coletiva. In: Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA), 31., 2013, Washington, DC. 2013.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia Política*, 2016, v. 24, n. 58, pp. 85-102.

TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2010, n. 3, pp. 133-160.

TOMAZINI, Carla Guerra; LUKIC, Melina Rocha. *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013.

VICENTIN, Maria C. *A vida em rebelião: jovens em conflito com a lei*. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2005.