

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

BEATRIZ ELENA BARUD SILVA

**A REINserÇÃO DO ADOLESCENTE EGRESSO:** o caminho através das  
Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente

MARINGÁ

2019

BEATRIZ ELENA BARUD SILVA

**A REINserÇÃO DO ADOLESCENTE EGRESSO:** o caminho através das  
Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof. Dra. Celene Tonella.

Co orientador: Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes

MARINGÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR, Brasil)

S586r Silva, Beatriz Elena Barud  
A reinserção do adolescente egresso : o caminho através das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente / Beatriz Elena Barud Silva. -- Maringá, PR, 2019.  
98 f.: il.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Celene Tonella.  
Co-orientador: Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2019.

1. Políticas públicas - Criança e adolescente. 2. Adolescentes - Reinserção. 3. Adolescente egresso. I. Tonella, Celene, orient. II. Gimenes, Éder Rodrigo, orient. III. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. IV. Título.

CDD 23.ed. 362.7

## DEDICATÓRIA

À minha mãe  
*in memoriam.*

## AGRADECIMENTOS

Essa é uma página muito importante da minha pesquisa, pois sou grata a muitos que estarão aqui e a tantos outros que, embora não apareceram, tiveram um papel fundamental na minha trajetória do mestrado.

Primeiro, quero agradecer aos meus pais, por me permitirem chegar até aqui. Minha mãe é o elemento central da minha vida, quando ela se foi eu senti uma parte de mim indo embora, mas com o incentivo do meu pai consegui terminar a dissertação e dedico à minha mãe e a ele, que não me deixou desamparada.

Quero agradecer ao meu irmão, por respeitar os meus estudos e ser aquele companheiro de porta fechada, colaborando com o silêncio da casa entre os meses que eu precisava escrever.

Quero agradecer à minha melhor amiga, amada e companheira Camila Santos, sem você eu jamais teria conseguido. Obrigada por me acompanhar nessa trajetória desde o dia que saiu o edital de seleção até o tão esperado dia da banca.

Quero agradecer ao meu amigo Sandro Oliveira, que corrigiu o meu pré-projeto e me deu dicas valiosas sobre essa saga que é ser estudante de pós-graduação, você é, meu pós-doutor favorito. Aproveito para estender o agradecimento a todos os meus amigos e amigas (Rachel, Luiz, Brenda, Ingrid, Tati, Nath, Marcus, meu sócio... e outros que sabem quem são) que entre as turbulências desses dois anos não saíram do meu lado.

Quero agradecer à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dra. Celene Tonela, pela orientação durante esse período e pela paciência por esperar a minha vida voltar aos eixos. Obrigado por me acolher e me ajudar a construir essa pesquisa. E também ao meu Co orientador Prof. Dr. Éder Gimenes, que acima de tudo, me mostrou que ser um bom pesquisador está ligado a ser um bom ser humano, assim como ele é.

Quero agradecer aos membros da banca pela disposição em participar da mesma e por contribuírem tanto com o trabalho. Vocês são grandes mestres e terão sempre o meu respeito.

Quero agradecer, em especial, à Prof.<sup>a</sup> Dra. Simone Dourado, que no primeiro semestre do mestrado me fez sentir parte do programa, mesmo eu sendo *outsider*. Suas aulas abriram horizontes e eu te admiro demais.

Agradeço à CAPES pelo financiamento de pesquisa. Ao Júnior, secretário do nosso departamento que sempre estava disposto a ajudar.

Por fim, agradeço a mim por ter embarcado nessa louca experiência.

## EPÍGRAFE

*Acreditar-me-ia o mais feliz dos mortais, se pudesse fazer com que os  
homens pudessem se curar de seus preconceitos.*

*Entendo por preconceito não o que faz com que ignoremos certas  
coisas, mas o que faz com que ignoremos a nós mesmos.*

*(Montesquieu)*

## **A REINserÇÃO DO ADOLESCENTE EGRESSO: o caminho através das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente.**

### **RESUMO**

A visão que se tem dos direitos das crianças e dos adolescentes mudou junto com a história de nosso país, de modo que passamos de um período marcado pela indiferença a essa população, para um momento em que os direitos são assegurados. Na esteira de direitos assegurados o principal instrumento jurídico é o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90 – que dentre as diversas mudanças, inaugurou as medidas socioeducativas com a finalidade de educar e, não apenas punir. O adolescente em conflito com a lei se insere na trajetória de desigualdade que desenvolveu *o e no* país, para ele existem as medidas socioeducativas como resposta ao seu comportamento infracional, mas, e para o adolescente egresso, aquele que termina de cumprir sua medida socioeducativa, qual realidade o aguarda? Para responder essa pergunta, o objetivo dessa pesquisa era encontrar ações que o Estado promoveu – ou promove – para a reinserção desses jovens. Com uma metodologia qualitativa de análise documental, buscamos por políticas públicas existentes no espaço das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, os anais de conferência forneceram os dados para o desenvolvimento da pesquisa, pois elas se apresentam como espaços de interação entre atores com o potencial de se tornarem políticas públicas. A reinserção do adolescente egresso precisa de uma solução, pois a história do enfrentamento dessa questão é marcada pelo descaso e pela crença de que a punição mais severa é o único caminho. Percebemos e, defendemos, que a barreira à reinserção não está, necessariamente, na falta de programas nacionais, mas sim no humor da sociedade que enxerga os adolescentes egressos como um problema social.

**PALAVRAS – CHAVE:** Conferências Nacionais; Adolescente Egresso; Reinserção.

**THE REINSERTION OF THE YOUNG EGRESS:** the way through the National Conferences on the Rights of Children and Adolescents.

**ABSTRACT**

The vision of the rights of children and adolescents has changed along with the history of our country, we went from a period marked by the indifference of its population, to a moment in which rights are assured. In the wake of rights guaranteed, the main legal instrument is the Statute of the Child and Adolescent – Law 8.069/90, which among the various changes, inaugurated socio-educational measures with the purpose of educating and not just punishing. The adolescent in conflict with the law is inserted in the trajectory of inequality that developed the country and for him, there are the socio-educational measures as a response to his behavior, but, for the adolescent, the one who finishes fulfilling his socio-educational measure, which reality awaits you? To answer this question, the purpose of this research was to find actions that the State promoted - or promotes - for the reintegration of these young people. With a qualitative methodology of documentary analysis, we searched for public policies existing in the space of the National Conferences on the Rights of Children and Adolescents, the conference proceedings provided the data for the development of the research, since they are presented as spaces of interaction between actors with the potential to become public policies. The reinsertion of the adolescent egress needs a solution, since the history of the confrontation of this question is marked by the neglect and by the belief that the most severe punishment is the only way. We perceive and, we argue, that the barrier to reinsertion is not necessarily in the absence of national programs, but rather in the humor of the society that sees adolescents as a social problem.

**KEY WORDS:** National Conferences; Young Egress. Reinsertion.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>16</b>
MARCOS LEGAIS NA TUTELA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	16
DO PRIMEIRO CÓDIGO DE MENORES AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	16
AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS .....	21
QUADRO 1 – MUDANÇAS LEGAIS NO TRATAMENTO DO ADOLESCENTE INFRATOR .....	23
PERFIL DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI .....	23
O SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO – SINASE .....	25
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>34</b>
POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
A TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
QUADRO 2 – GESTÃO DO CONANDA 2017/2018 .....	37
QUADRO 3 – GESTÃO DO CONANDA 2016/2017 .....	38
QUADRO 4 – COMISSÃO ORGANIZADO DA X CNDCA .....	41
O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CNDCA .....	41
SUBSISTEMAS E MODELOS TEÓRICOS .....	46
MÚLTIPLOS FLUXOS .....	48
EQUILÍBRIO PONTUADO .....	49
A IMPORTÂNCIA DOS ATORES .....	50
QUADRO 5 – ENTIDADES QUE SE REPETEM ENTRE GESTÕES DO CONANDA .....	51
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>55</b>
O FENÔMENO DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS .....	55
AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS .....	55
O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	60
BALANÇO DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOBRE O TERMO <i>MEDIDA SOCIOEDUCATIVA</i> .....	62
QUADRO SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES FINAIS .....	69
QUADRO 6 – SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES FINAIS .....	69
DOIS TEMAS EM DESTAQUE .....	72
O DEBATE SOBRE O SINASE .....	73
QUADRO 7 – DELIBERAÇÕES DA IX CNDCA REFERENTES AO SINASE .....	73
QUADRO 8 – DELIBERAÇÕES FINAIS DA X CNDCA .....	74
O DEBATE SOBRE A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL .....	76
QUADRO 9 – PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL SOBRE A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL .....	79

<b>O QUE PODEMOS EXTRAIR DESSE BALANÇO?</b> .....	<b>83</b>
<b>QUADRO 10 – PROPOSIÇÕES DO PLANO DECENAL DE MARINGÁ</b> .....	<b>84</b>
<b>QUADRO 11 – PROPOSTAS QUE VERSAM SOBRE A IMPORTÂNCIA DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS</b> .....	<b>85</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>88</b>
<hr/>	
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>91</b>
<hr/>	

## INTRODUÇÃO

*Já por várias vezes o nosso jornal, que é sem dúvida o órgão das mais legítimas aspirações da população baiana, tem trazido notícias sobre a atividade criminosa dos “Capitães da Areia”, nome pelo qual é conhecido o grupo de meninos assaltantes e ladrões que infestam a nossa urbe. Essas crianças que tão cedo se dedicaram à tenebrosa carreira do crime não têm moradia certa ou pelo menos a sua moradia ainda não foi localizada [...] Crianças que, naturalmente devido ao desprezo dado à sua educação por pais pouco servidos de sentimentos cristãos, se entregaram no verdor dos anos a uma vida criminosa. O que se faz necessário é uma urgente providência da polícia e do juizado de menores no sentido da extinção desse bando e para que recolham esses precoces criminosos, que já não deixam a cidade dormir em paz o seu sono tão merecido, aos Institutos de reforma de crianças ou às prisões.*

Parece-nos uma notícia contemporânea, mas não é. O excerto acima é do romance de Jorge Amado, *Capitães de Areia*, datado de 1937, e que conta a história de um grupo de crianças e adolescentes conhecido pelos assaltos que praticava. O pedido do jornal era urgente e exigia a *extinção* do bando para que a cidade pudesse dormir em paz. A visão sobre os direitos da criança e do adolescente mudou com o tempo, passamos de um período de total indiferença com medidas severas que serviam para segregar o adolescente, para um momento de direitos assegurados. Com a Constituição Federal de 1988, inauguramos um período de restauração da democracia e preservação de direitos, razão pela qual podemos nos apoiar no art. 227 da CF/88 para explicar que é dever da família, do Estado e da sociedade garantir a prioridade absoluta de crianças e adolescentes, bem como evitar qualquer forma de negligência, violência, discriminação... E, na busca da garantia desses direitos, ocorreu a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90. Dentre várias garantias legais, o Estatuto trouxe as *medidas socioeducativas*, que, ao contrário do que sugeriu o jornal da Bahia aos capitães de areia, demanda que a aplicação correta de medidas socioeducativas é uma forma de se preocupar com o momento que virá após o seu cumprimento.

A sociedade brasileira é marcada por desigualdades e, nesse contexto é que encontramos o adolescente autor de ato infracional (ou adolescente em conflito com a lei), uma categoria que é mais jurídica do que sociológica e que engloba o sujeito que tem entre 12 e 18 anos incompletos. Consideramos importante definir alguns termos: quando mencionamos *adolescente em conflito com a lei* ou *adolescente autor de ato infracional* estamos nos referindo ao sujeito que praticou uma conduta incompatível com a lei e, por isso, sofrerá uma sanção. Utilizamos esses termos, pois consideramos inadmissível a perpetuação do termo *menor* que remete ao Código de Menores – e veremos, mais a frente, que ele foi uma lei excludente – além do que, dizer *menor* traz uma carga pejorativa. Adiante, quando utilizamos a expressão *adolescentes egressos* estamos a nos referir ao sujeito que termina o cumprimento de sua medida socioeducativa e se torna egresso do sistema socioeducativo.

O recorte da pesquisa para os adolescentes egressos surgiu a partir de uma inquietação com a escassez de fontes que se ocupassem da ressocialização, como programas nacionais e até previsões legais, pois muito se pesquisou sobre o momento do cumprimento da medida, no entanto, é preciso avançar e romper preconceitos. Sociedade e Estado devem encontrar medidas que visem à reinserção, ou seja, aos programas que ajudem os adolescentes egressos a se inserirem na sociedade, tornando-se cidadãos e exercendo sua cidadania, pois o fim da medida socioeducativa é educar e não somente punir, objetiva-se a uma reeducação e uma reinserção social. Desse modo, é preciso olhar – e pesquisar – quais oportunidades esse adolescente encontrará com o fim da medida, que ações o Estado terá pensado para sua reinserção. Surgiu, então, a opção de trabalhar com a teoria das políticas públicas para buscar responder a seguinte pergunta “que ações o Estado implementa para incluir esse adolescente?”. Uma lei, no sentido amplo, não é garantia direta de que os direitos serão preservados, é preciso uma ação para tanto. Assim, pensar políticas públicas é mais do que pensar ações e programas, é também uma forma de sensibilizar os atores envolvidos, bem como toda a sociedade.

A partir desses marcos legais, a questão da criança e do adolescente se amplia do campo jurídico e incorpora atores importantes, tanto os gestores quanto a sociedade civil, na definição dos rumos da política. Elegemos as Conferências Nacionais de Direitos da Criança e do Adolescente como *locus* privilegiado para o mapeamento desses atores envolvidos.

As Conferências Nacionais aparecem nesse estudo como um espaço de participação institucionalizado de interação de atores governamentais e não governamentais. A escolha em trabalhar com as Conferências surgiu a partir da hipótese de que elas são um espaço de participação no qual uma pluralidade de atores se reúne para debater um tema, caracterizada

pela interação entre tais, incluindo os governamentais como atores sociais. As Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CNDCA – iniciaram em 1995 e muitas conquistas no campo da socioeducação surgiram nesse espaço, por exemplo, o Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE – que hoje é uma política pública importante e que cuida do momento do cumprimento da medida imposta. O caminho inicial está traçado, é preciso pensar no que vem depois, dessa necessidade é que se extrai o estudo de políticas públicas para a reinserção do adolescente em conflito com a lei.

Para entender o que são as Conferências, nos aprofundamos na bibliografia da área (Avritzer, 1999; Pogrebinski, 2013; Souza, 2013; Almeida, 2015) e analisamos os documentos produzidos, principalmente os Anais elaborados ao fim da plenária final que servem de apoio para que Estados e Municípios programem suas ações, bem como entidades vinculadas à defesa de Crianças e Adolescentes. É válido ressaltar que cada conferência estipula seus eixos de discussão, de modo que não há um padrão nos temas, bem como não há padrão na elaboração dos anais. Analisamos também projetos de lei em andamento sobre o tema da redução da maioria penal, nos quais incide diretamente a nossa pesquisa, pois os que defendem a redução acreditam que os adolescentes autores de ato infracional não têm a punição devida.

Ao analisar os documentos, o objetivo era compreender a dinâmica das Conferências, bem como verificar se elas representam um espaço que permite elaborar demandas que podem se tornar políticas públicas voltadas à reinserção social para adolescentes egressos.

O objetivo geral desta pesquisa foi explorar como a questão da reinserção social do adolescente em conflito com a lei tem se estabelecido nesse espaço. A hipótese é de que ao longo das dez edições de CNDCA, as falas repetem a necessidade de *implantação* o que nos leva a inferir que as demandas finais não são incorporadas na agenda do Governo. Contudo, não pretendemos uma análise de políticas públicas, tão pouco, análise da efetividade dessas conferências, nossa pesquisa consistiu em um estudo exploratório e buscou demonstrar o que já foi conversado sobre o assunto nas dez edições passadas e relacionar esses dados com a teoria das Políticas Públicas com o objetivo de demonstrar a convergência entre esses temas.

Nosso objeto empírico, portanto, concentra-se nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, mais precisamente, o percurso dessas conferências. A partir da análise dos Anais das Conferências, pretendemos verificar como a questão da reinserção social do adolescente em conflito com a lei tem se estabelecido nesse espaço. Para alcançar esse objetivo geral, a pesquisa se divide em três capítulos, os dois primeiros são de conteúdo teórico

das teorias que formam um caminho necessário para se chegar ao terceiro capítulo o qual compreende as análises e resultados obtidos a partir da análise documental.

Para alcançar os resultados, utilizamos a proposta metodológica qualitativa, que demonstra que “os pesquisadores qualitativos se entregam a isso [realidade social] reintroduzindo em seus métodos, no mesmo patamar, a subjetividade, a mudança e as interações complexas entre os diferentes níveis da realidade social”. (LAPERRIÈRE, 2008. p. 411). A pesquisa qualitativa se desenvolve a partir de *situações naturais*, que podem variar e se apresentarem como “uma história de vida, de uma conversa, de uma subcultura, de uma instituição social, da comparação entre várias delas, etc.” (LAPERRIÈRE, 2018 p.417).

A realidade social abstrata que estudamos nesse trabalho foi o universo do adolescente em conflito com a lei, e de maneira mais incisiva, a necessidade da sua reinserção social. Para compreender de quem estamos falando, no primeiro capítulo teórico realizamos uma retomada da evolução dos direitos da criança e do adolescente até chegarmos ao perfil deste último.

Nas ciências sociais a pesquisa “lida com pessoas e seus contextos de vida” (SOMEKH *et al*, 2015. p. 27) razão pela qual, os pesquisadores “têm de trabalhar com teorias e métodos que levem isso em conta” (SOMEKH *et al*, 2015 p.27). Desse modo, no segundo capítulo desenvolvemos uma análise geral a partir da teoria das políticas públicas com o intuito de compreender o que são as políticas públicas e como elas se inserem em espaços como o das conferências nacionais. Nesse ponto, adotamos a metodologia de pesquisa de políticas, pois uma política é uma forma de ação social e existem fatores sociais que permitem que ela se desenvolva ou não. A título de exemplo, na etapa da formação da agenda no ciclo de políticas públicas, é preciso compreender por que algumas discussões que se inserem no âmbito das conferências, diferem das atitudes do governo. Essa abordagem investiga questões que dizem respeito a “como e por que certas políticas acabam sendo desenvolvidas em determinados contextos, por quem, para quem, com base em quais pressupostos e com qual efeito” (BLACKMORE; LAUDER, p. 253).

Pesquisar políticas é adentrar em um campo de atividade. Em um primeiro momento, o modelo de análise de políticas estava associado a técnicas estatísticas, a grandes amostras populacionais e a processos hierárquicos lineares (BLACKMORE; LAUDER, p.254), contudo, no contexto pós-guerra questões de classe social, gênero e etnia começaram a questionar esses modelos racionais. Assim, nas décadas de 80 e 90 com as demandas democráticas o papel do Estado foi contestado, não se aceitava mais seu poder unitário, de modo que o conceito de políticas foi readaptado para englobar as “novas formas de administração pública”

(BLACKMORE; LAUDER, p. 254), nesse cenário, o estudo de políticas se ampliou para abranger “o modo pelo qual o discurso, a linguagem e o texto configuram o contexto em que se abordam as questões políticas” (BLACKMORE; LAUDER, p.255). É preciso estar atento para perceber as diferenças que podem existir “entre aquilo que os formuladores de políticas pretendem e o que acontece na prática” (BLACKMORE; LAUDER, p.257).

Ainda sobre pesquisa de políticas, é importante situar se o estudo é *para* políticas ou *sobre* políticas. Na pesquisa *para* os pesquisadores de políticas podem alertar os formuladores sobre os problemas e apresentar opções para solucioná-los, ao passo que na pesquisa *sobre* o pesquisador geralmente pretende desenvolver políticas em um local de trabalho. Apresentar essa diferenciação é importante para sustentar que ambos os enfoques podem coexistir (BLACKMORE; LAUDER, p.257) e que em suma, a pesquisa de política se preocupa menos em resolver um problema, do que em estabelecer uma agenda de ação social, pois é importante questionar como um problema foi gerado para se inserir na agenda estatal.

Pesquisas de políticas necessitam de uma variedade de metodologias para explicar de maneira mais completa as questões abordadas, assim, no segundo capítulo abordamos diferentes teorias e análises de políticas públicas, o objetivo do capítulo foi fornecer ao leitor uma compreensão da dimensão das políticas públicas e como elas podem ser articuladas na busca por soluções de problemas públicos que perpassam a garantia de direitos, tal como é a questão da reinserção do adolescente em conflito com a lei. Nosso objetivo não é desvendar, por exemplo, em qual etapa do ciclo a questão da reinserção do adolescente autor de ato infracional se insere, o que pretendemos é chamar atenção para o debate que ocorre nas conferências e como ele pode estruturar políticas públicas.

Adotamos também a metodologia de análise documental, pois o documento escrito fornece “uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais” (CELLARD, 2008. p. 295) com certa frequência, os documentos fornecem um “testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente” (CELLARD, 2008. p. 295). Buscamos, pois, compreender, nos Anais das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, produzidos sempre ao final da etapa nacional, de que maneira questões referentes ao adolescente em conflito com a lei aparecem.

Documento em conceito síntese, representa todo “texto escrito, manuscrito ou impresso, registrado em papel” (CELLARD, 2008. p. 297), é uma fonte surda que não escuta as inquietações do pesquisador, razão pela qual precisamos aceitar o documento “tal como ele se apresenta, tão incompleto, parcial ou impreciso que seja” (CELLARD, 2008. p. 299). Os Anais

das Conferências utilizados nessa pesquisa representaram uma fonte rica de dados, contudo, como a pesquisa se debruça em políticas públicas para o adolescente em conflito com a lei, utilizamos da ferramenta de busca textual para filtrar resultados, os termos pesquisados foram *socioeducação; adolescente em conflito com a lei; reinserção*. Eles não aparecem destacados, mas compõem a ideia geral do terceiro capítulo, momento em que analisamos as conferências, desde a primeira até a última edição, com o intuito de verificar de que maneira esses termos foram aparecendo no debate ao longo das edições.

Em resumo, esse trabalho parte da dimensão da reinserção do adolescente egresso para uma análise das Conferências Nacionais como espaço de participação e deliberação de assuntos que repercutem na agenda do Governo para políticas públicas, razão pela qual abordamos a teoria das políticas públicas a partir de diferentes abordagens teóricas, bem como, debruçamos a pesquisa nos Anais das Conferências.



## **CAPÍTULO I**

### **MARCOS LEGAIS NA TUTELA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

O tema da Criança e do Adolescente ocupa lugar de destaque nas discussões públicas e por ser um tema de grande interesse, muitos campos do conhecimento se ocupam em desvendá-lo. A ciência do Direito divide-se em diversas áreas e cada uma se encarrega de desenvolver uma doutrina amparada em leis, e é assim com o Direito da Criança e do Adolescente, que hoje dispõe de manuais próprios, de uma justiça especializada (Vara da Infância e Juventude) e de um corpo jurídico representado principalmente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - (Lei 8.069/90). Construir um arcabouço teórico sobre o tema é de extrema importância, pois o conhecimento ajuda a resistir em momentos de ataque à cidadania e à democracia. Nesta seção, buscamos resgatar as leis que tutelaram os direitos das crianças e adolescentes até a promulgação do ECA, para obtermos uma visão de como o Direito foi mudando com o tempo e incorporando as demandas da sociedade. E, para saber melhor de quem estamos falando, um perfil do adolescente em conflito com a lei foi traçado a partir de um levantamento do CNJ.

#### **Do primeiro Código de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente**

Podemos aprender os traços de uma nação, observando como ela concebe, molda e regula os destinos da criança. Os “bem-nascidos” podem ser crianças e viver sua infância, os demais ficam sujeitos ao aparato jurídico destinado a educá-los ou a corrigi-los (RIZZINI, 2001. p. 98). No período do império a preocupação com os *menores* se restringia às discussões em torno da primeira lei do império, nesse período não havia distinção entre a punição dos adolescentes e a dos adultos, após a independência do Brasil as leis refletiam uma preocupação com a infância desvalida, mas a delinquência não chegava a ser uma ameaça (RIZZINI, 2001. p. 107).

No período da república, as leis buscavam uma reordenação política e social. Essas primeiras tentativas de regulamentação da infância nos ajudam a perceber como a questão foi se formando até o momento da consolidação de tais instrumentos no Código de Menores de 1927. Antes de estudarmos os três principais instrumentos jurídicos, é válido traçar um histórico dos assuntos que perpassam o tema do nosso trabalho. Após a abolição da escravatura, na então

Câmara dos Deputados discutiu-se um projeto que visava a repressão da ociosidade a fim de manter a ordem pública, evitando o ócio que constituía um incômodo e uma ameaça. Entre a classe de pessoas que representavam essa ameaça, o *pivete* se insere. Esse projeto marca o domínio da ação jurídica sobre a infância (RIZZINI, 2001. p. 114). No ano de 1898 o jurista Evaristo de Moraes visita uma casa de detenção que acolhia adultos, crianças e adolescentes e após isso, publica em alguns jornais da época sua preocupação:

Posto em liberdade o novo produto daquele medonho laboratório, atirado na rua, não tem seus passos amparados por uma sociedade de patronato, nem os conselhos de qualquer alma caridosa que lhe fale no bem e na virtude, no trabalho e na honra (RIZZINI, 2001. p. 120 [sic]).

Após tal publicação, em 1906 seria apresentado um projeto à Câmara dos Deputados visando regulamentar a situação da infância “abandonada e delinquente”, esse projeto demoraria 20 anos para terminar, resultando no que se convencionou chamar de o primeiro Código de Menores (RIZZINI, 2001. p. 121), o Código Mello Mattos que abordaremos a seguir.

Em tempos mais remotos, a legislação disponível era o Direito do Menor e tinha como fundamento o Decreto nº 17.943-A, de 1927, conhecido como *Código Mello Mattos*; José Cândido de Albuquerque Mello Mattos (o autor) também foi o primeiro juiz de menores da América Latina (CAVALLIERI, 1983). Neste primeiro momento, a legislação se ocupava apenas dos *abandonados e delinquentes*.

Art. 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código. (BRASIL, 1927 [sic]).

Eram esses os rótulos que as crianças e os adolescentes recebiam que, de certo modo, eram reflexo de como a sociedade da época os enxergava, refêns de uma situação indesejável de se conviver, da solidão e do crime.

A situação de abandono caracterizada pelo código se estendia aos menores de 18 anos que não tinham habitação certa, nem meios de subsistência; que fossem vítimas de maus tratos, negligência ou de exploração dos pais ou tutores; que se encontrassem em estado de vadiagem ou que frequentassem lugares de moralidade duvidosa (art. 26), ou seja, esse estado poderia advir de uma ação do próprio jovem ou de terceiros. Já o *delinquente* era aquele jovem entre 14 e 18 anos, autor de crime ou contravenção penal.

O Decreto nº 17.943-A era um compilado das leis que versavam sobre o assunto da criança e do adolescente, sua promulgação foi considerada um avanço, pois elevou a matéria ao nível dos códigos que já existiam, por exemplo, o Código Civil. O Brasil foi o primeiro país a ter uma legislação ordenada sobre o tema (CAVALLIERI, 1983).

Foi com esse decreto que a base do Direito do Menor se consolidou. A idade penal, ou seja, a partir de quando a criança ou o adolescente poderia sofrer sanções, era de 14 anos e o critério para a punição era o discernimento, isto é, a capacidade de compreender as situações.

Art. 69. O menor indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou Contravenção, que contar mais de 14 annos e menos de 18, será submettido a processo especial, tomando, ao mesmo tempo, a autoridade competente as precisas informações, a respeito do estado physico, mental e moral d'elle, e da situação social, moral e economica dos paes, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda. (BRASIL, 1927. [sic]).

Havia também a previsão da restrição de liberdade, cujo prazo mínimo era de três anos e máximo de sete se o fato não fosse considerado grave. Contudo, se as circunstâncias apontassem gravidade e o *menor* tivesse entre 16 e 18 anos, sua internação poderia se estender até que se verificasse sua regeneração e, na falta de estabelecimento próprio, poderia ser recolhido em prisão comum, mas separado dos adultos.

Art. 71. Si fôr imputado crime, considerado grave pelas circumstancias do facto e condições pessoas do agente, a um menor que contar mais de 16 e menos de 18 annos de idade ao tempo da perpetração, e ficar provado que se trata de individuo perigoso pelo seu estado de perversão moral o juiz lhe applicar o art. 65 do Codigo Penal, e o remetterá a um estabelecimento para condemnados de menor idade, ou, em falta deste, a uma prisão commum com separação dos condemnados adultos, onde permanecerá até que se verifique sua regeneração, sem que, todavia, a duração da pena possa exceder o seu maximo legal. (BRASIL, 1927. [sic]).

As disposições do que se convencionou chamar de *primeiro Código de Menores* (ou *Código Mello Mattos*) eram avançadas para época, contudo, traziam consigo muito da cultura e visão que se tinha do jovem, ele não era um sujeito de direitos, mas apenas objeto da norma<sup>1</sup>. Essa visão se estendeu até 1979 quando se promulgou a Lei 6.697, o famigerado Código de Menores.

---

<sup>1</sup> É interessante observar o Código Civil de 1916 que estava vigente nesse período e determinava: Art. 2. *Todo homem é capaz de direitos e obrigações na ordem civil.* Art. 5. *São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil: I. Os menores de dezesseis anos.* Art. 6º *São incapazes relativamente a certos atos (omissis), ou à maneira de os exercer: I - Os maiores de 16 e os menores de 21 anos.*

O novo Código de Menores surgiu a partir da proposta de um grupo de juristas e ficou conhecido como o Projeto 1000, que após receber alguns substitutivos, tramitou como “Projeto 105” e, imediatamente à sua promulgação, a principal alteração foi a introdução da **doutrina da situação irregular**. O novo Código de Menores se ocupou da assistência, proteção e vigilância dos menores:

Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:  
I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;  
II - entre dezoito e vinte e um anos (*omissis*). (BRASIL, 1979).

Assistência era entendida como o conjunto de medidas legais e recursos materiais que possibilitavam o acolhimento e atendimento aos menores. A proteção passava por um conjunto de medidas que visava à preservação do bem-estar e a vigilância buscava prevenir situações que colocassem em risco o bem-estar (CAVALLIERI, 1983). Estes eram os pilares da nova legislação, que mais uma vez despontava no cenário jurídico trazendo disposições modernas para época, mas, o principal deslize desta lei era a previsão da situação irregular.

O antigo Código de Menores de 1927 punia os adolescentes tomando como base a sua conduta, ao passo que o novo código (1979) tomava como referência a situação em que estes adolescentes se encontravam:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:  
I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:  
a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;  
b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;  
II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;  
III - em perigo moral, devido a:  
a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;  
b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;  
IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;  
V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;  
VI - autor de infração penal (BRASIL. 1979).

A situação irregular se caracterizava pelo comportamento ativo do adolescente (inciso V e VI) e também por uma conduta omissiva de seus responsáveis (inciso I; II e III). O enfoque deste estudo é os adolescentes em conflito com a lei, portanto, a análise recairá apenas nos incisos V e VI que preveem uma conduta ativa.

O desvio de conduta em virtude de inadaptação familiar ou comunitária (inciso V) se caracterizava quando o adolescente enfrentava a própria sociedade, desviando-se do comportamento dos demais e a prática de infração penal era a conduta de cometer algum dos tipos previstos em lei (Código Penal). Fato é que a situação irregular era vista como uma doença social, de modo que não importava como ela se originava (SARAIVA, 2009). Os jovens eram objeto de proteção e os que estavam em “situação irregular” eram tutelados pelo juiz de menores. Ademais, a punição com privação de liberdade adivinha da situação irregular e não de uma conduta “Art. 41. O menor com desvio de conduta ou autor de infração penal poderá ser internado em estabelecimento adequado”. Assim, o código de 1979 instalou um sistema social de controle e da segregação social, Gilberto Velho nos ajuda a refletir sobre o tema quando menciona que “o comportamento desviante não é uma inadaptação cultural, mas um problema político” (VELHO, 1999. p. 24), a sociedade da época do Código de Menores não queria conviver com aqueles que eram desviantes.

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) inaugurou uma nova era na proteção dos direitos das crianças e adolescentes, isso porque os colocou em posição de sujeitos portadores de direito e de proteção integral “Art. 1º: Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.” (BRASIL, 1990).

A vinda do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) coincide com o momento de abertura democrática em que o país se encontrava com a nova Constituição Federal, que em seu art. 6º ao inaugurar a seção Dos Direitos Sociais<sup>2</sup> colocou a proteção à infância no rol destes direitos, bem como, em seu art. 227, assegurou a prioridade absoluta e determinou como dever da família, do Estado e da sociedade a proteção aos direitos básicos<sup>3</sup>, esse artigo responsabiliza a família pela integridade física do adolescente, a sociedade pela convivência harmônica e o Estado pela criação de Políticas Públicas e, ao prever a proteção integral, não significa uma proteção desmedida e a qualquer custo, mas sim a consideração correta de que essas crianças e adolescentes são sujeitos em desenvolvimento “devendo as políticas públicas contemplar essa situação, proporcionando o reequilíbrio existente pela condição de serem pessoas em

---

<sup>2</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, **Constituição Federal**. 1988)

<sup>3</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, **Constituição Federal**. 1988)

desenvolvimento, o que deverá ser levado em consideração na interpretação do Estatuto” (ROSSATO, 2018. p. 63-65).

Assim, o Estatuto tinha um pano de fundo que compunha as determinações constitucionais e sua entrada no ordenamento jurídico representou grande avanço para o rompimento com a doutrina minorista da situação irregular.

Dentre os avanços que o ECA trouxe, destaca-se a questão das medidas socioeducativas. O Estatuto dispõe de um capítulo sobre as Políticas de Atendimento<sup>4</sup> que consistem em um conjunto de ações que visa à proteção da dignidade da pessoa humana (ROSSATO, 2012). As políticas de atendimento funcionam em linhas e são executadas dentro de entidades governamentais e não governamentais, dentre as quais se destacam aqueles que executam programas e ações para adolescentes em medida de: liberdade assistida; semiliberdade e internação, que são espécies de medidas socioeducativas.

### **As medidas socioeducativas**

Por medida socioeducativa entende-se “a medida jurídica aplicada ao adolescente infrator” (ROSSATO, 2012. p. 348). Elas entram em cena quando se verifica a prática de algum ato infracional e são aplicadas tendo em vista a defesa social, a educação do adolescente e possuem um caráter provisório<sup>5</sup>. Existem seis medidas socioeducativas, contudo, apenas três destas serão destacadas, pois ajudarão a pensar na necessidade de ressocialização social destes adolescentes.

Segundo Rossato (2012), são medidas socioeducativas:

- a) advertência: consiste em uma repreensão verbal;
- b) obrigação de reparar o dano: ensina ao adolescente o valor do bem alheio;
- c) prestação de serviço à comunidade: estimula o adolescente a enxergar seu papel na sociedade;
- d) liberdade assistida: o adolescente é acompanhado e orientado em suas atividades cotidianas;
- e) semiliberdade: desenvolve um senso de responsabilidade;
- f) internação: a liberdade é restringida visando a ressocialização.

---

<sup>4</sup>Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, **Lei 8.069/90**).

<sup>5</sup> Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, **Lei 8069/90**).

As medidas que serão destacadas correspondem a: liberdade assistida; semiliberdade e internação. Destaca-se o texto legal:

Art. 118. A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

Art. 120. O regime de semi-liberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. (BRASIL, 1990).

A liberdade assistida é encarada como a medida socioeducativa por excelência (ROSSATO, 2012), pois o adolescente permanece convivendo com sua família ao mesmo tempo em que é acompanhado por um responsável pela execução da determinação; é benéfica também à própria família, pois esta é encaminhada aos principais programas sociais, o que proporciona suporte a ela. A liberdade assistida tem ainda, como requisito, a frequência escolar ou curso profissionalizante.

A semiliberdade restringe a liberdade do adolescente, contudo, sua execução é combinada com atividades externas como ir à escola; frequentar cursos profissionalizantes; visitar a família (etc) e que são realizadas sem supervisão, pois buscam desenvolver o senso de responsabilidade no adolescente.

Já a medida de internação é a mais grave e possui um caráter de excepcionalidade, de modo que só deveria ser aplicada quando não houvesse nenhuma outra alternativa, ou as alternativas anteriores tivessem falhado. O adolescente é totalmente privado do seu direito de ir e vir, no entanto, a medida deve acompanhar atividades pedagógicas<sup>6</sup>, pois possui caráter educativo e não apenas o de sanção; essas atividades pedagógicas devem priorizar pela ressocialização.

Entre esses três instrumentos jurídicos é possível perceber a evolução que a questão da socioeducação teve, passando de uma total indiferença e medidas sem prazo final, para a preocupação com o devido processo legal e também com o caráter educativo da medida. Conclui-se a este ponto que as medidas socioeducativas, como o próprio nome sugere, não são penas aplicadas a crimes, mas são formas de punir que visam a um benefício maior, que é a ressocialização deste adolescente.

---

<sup>6</sup>Art. 123 [...] Parágrafo único. Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas. (BRASIL, Lei 8.069/90).

O quadro 1 apresenta um resumo dos principais artigos de lei que versam sobre medidas de privação de liberdade do adolescente em conflito com a lei, o objetivo desse quadro é apresentar de forma agrupada o que foi apresentado durante o capítulo.

### **Quadro 1 – Mudanças legais no tratamento do adolescente infrator**

<b>Código Mello Mattos - 1927</b>
Art. 71. Si fôr imputado crime, considerado grave pelas circumstancias do facto e condições pessoas do agente, a um menor que contar mais de 16 e menos de 18 annos de idade ao tempo da perpetração, e ficar provado que se trata de individuo perigoso pelo seu estado de perversão moral o juiz ihe applicar o art. 65 do codigo penal, e o remetterá a um estabelecimento para condemnados de menor idade, ou, em falta deste, a uma prisão commum com separação dos condemnados adultos, onde permanecerá até que se verifique sua regeneração, sem que, todavia, a duração da pena possa exceder o seu maximo legal.
<b>Código de Menores - 1979</b>
Art. 41. O menor com desvio de conduta ou autor de infração penal poderá ser internado em estabelecimento adequado, até que a autoridade judiciária, em despacho fundamentado, determine o desligamento, podendo, conforme a natureza do caso, requisitar parecer técnico do serviço competente e ouvir o ministério público.
<b>Estatuto da Criança e do Adolescente - 1990</b>
Art. 106. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente. Art. 110. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal. Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I – Advertência; II - obrigação de reparar o dano; III- prestação de serviços a comunidade; IV- liberdade assistida; V - Inserção em regime de semi-liberdade; VI- Internação em estabelecimento educacional; VII- qualquer uma das previstas no art. 101, i a vi. § 1º a medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

Fonte: dados da pesquisa  
Elaborada pela autora.

### **Perfil do adolescente em conflito com a lei**

É importante sabermos de quem estamos falando quando nos referimos ao adolescente em conflito com a lei/ adolescente egresso, em razão disso utilizamos dados de um mapeamento



realizado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – DMF – que é integrante do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – entre Setembro de 2010 e Outubro de 2011. O trabalho mapeou o funcionamento de 320 unidades de internação em todos os Estados e Distrito Federal e o objetivo final era fornecer subsídios para a atuação do CNJ e outros órgãos na promoção de ações: “orientadores para o sistema de garantias de direitos dos jovens em conflito com a lei” (CNJ, 2012. p. 3). O perfil foi traçado a partir dos critérios *idade, ato infracional, escolaridade, família e relação com entorpecentes*. A seguir, vamos apresentá-los brevemente.

- a) Idade: o estudo demonstrou que a idade média dos adolescentes que foram entrevistados é de 16,7 anos, sendo que a maioria comete o primeiro ato infracional entre 15 e 17 anos (CNJ, 2012. p.9)
- b) Ato infracional: os atos infracionais mais praticados correspondem a crimes contra o patrimônio: *roubo e furto*. Outros atos infracionais, como o análogo ao tráfico de drogas, mostram-se mais recorrente nas regiões Sudeste e Sul e atos análogos ao *estupro, lesão corporal e roubo seguido de morte* se apresentam em menores proporções. Nesse tópico, a pesquisa abordou o assunto da *reincidência* e demonstrou que, entre os adolescentes entrevistados, 43% já haviam sido internados outra vez (CNJ, 2012, p.10 -11) e ressalta: “os atos infracionais cometidos após a primeira internação apresentam maior gravidade” (CNJ, 2012. p.14).
- c) Escolaridade: uma das atribuições da medida socioeducativa é promover a escolarização dos adolescentes em cumprimento de medida conforme dispõe o art. 123 em seu parágrafo único: “Art. 123 [...] Parágrafo único. Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas” (BRASIL, **Estatuto da Criança e do Adolescente**). A pesquisa do CNJ demonstrou que 8% dos adolescentes entrevistados não eram alfabetizados, em média, eles pararam de estudar aos 14 anos, e “57% dos jovens declararam que não frequentavam a escola antes de ingressar na unidade” (CNJ, 2012. p.16).
- d) Família: a pesquisa mostrou que boa parte dos adolescentes (43%) foi criada apenas pela mãe, enquanto apenas 4% foram criados apenas pelo pai (CNJ, 2012. p. 18).

- e) Relação com entorpecentes: a pesquisa demonstrou que é comum o uso de entorpecentes entre os adolescentes que cometem ato infracional e a substância mais utilizada é a maconha (CNJ, 2012. p. 19).

Os dados coletados pelo CNJ possibilitam a análise da imagem que se tem do adolescente: alguém com a família monoparental, que faz uso de substâncias nocivas e parou de ir à escola. É uma imagem que o senso comum atribui facilmente como um problema que não tem mais solução e o melhor jeito – senão o único – de resolver é, por exemplo, reduzindo a maioria penal. Porém, nosso intuito ao demonstrar o perfil do adolescente foi conhecer o *alvo* das políticas públicas que estamos nos propondo a investigar.

Uma reflexão de Howard Becker em sua obra *Outsider* (1928:2008) nos chama a atenção para a importância do estudo do perfil que nos propomos aqui:

O grau em que um ato será tratado como desviante depende também de quem o comete e de quem se sente prejudicado por ele [...] Estudos da delinquência juvenil deixam isso muito claro. Meninos de áreas de classe média, quando detidos, não chegam tão longe no processo legal como meninos de bairros miseráveis [...] (BECKER, 2008, p. 25).

Daí encontramos um fundamento que nos ajuda a sustentar a importância de compreender o perfil do adolescente que pratica ato infracional em nosso país, para que saibamos propor políticas públicas adequadas que possam romper com a ideia de que existem características sociais que *levam* o adolescente a praticar ato infracional.

### **O Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE**

Sistema Nacional Socioeducativo, ou, SINASE é o sistema responsável por gerenciar as medidas socioeducativas, é regulado pela Lei 12.594/12 e definido como:

Art.1º [...] § 1º: Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei. (BRASIL, Lei 12.594/12).

Em 2002, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda – e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos em conjunto com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude – ABMP – e com o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de atendimento à Criança e ao Adolescente – FONACRID –

somaram suas forças para debater e avaliar as medidas socioeducativas, com intuito de organizar o que viria a ser o SINASE. (CONANDA, 2006. p. 15-16).

A Constituição Federal, ao incrementar o art. 227, colocou as crianças e os adolescentes sob o foco da prioridade absoluta, e o Estatuto da Criança e do Adolescente quando, em 1990, veio para materializar essa proteção, marcou o nascimento do Sistema de Garantia de Direitos (CONANDA, 2006, p.22). Esse Sistema de Garantia de Direitos – SGD – representa a articulação e integração de instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, ele se articula com outros sistemas nacionais de políticas públicas como saúde, educação e assistência social (CONANDA, Resolução 113/06).

O SINASE é integrante desse grande sistema de garantia de Direitos e se constitui como “política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei” (CONANDA, 2006, p. 23) e ainda, a Lei 12.594 prevê em seu art. 9º, ao versar sobre os programas de atendimento, que estes deverão prever: “Art.9º [...] inciso V: [...] ações de acompanhamento do adolescente após o cumprimento de medida socioeducativa”. O SINASE compõe o Sistema de Garantia de Direitos e se preocupa com o momento em que esse adolescente voltará ao convívio social.

O Conanda, utilizando a Resolução nº 119 de 2006 que instituiu o SINASE antes da promulgação da Lei Federal 12.594/12, ensina que: “art.4º: O Sinase inclui os sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção do adolescente em conflito com a lei”. (CONANDA, 2006). Sendo assim, o SINASE trouxe um novo status para a socioeducação, impondo novos desafios. Com ele, o processo de responsabilizar um adolescente adquiriu caráter educativo, de modo que ao se aplicar uma medida socioeducativa o objetivo buscado é que elas “(re) instituem direitos, interrompam a trajetória infracional e permitam aos adolescentes a inclusão social, educacional, cultural e profissional” (BRASIL, 2013. p. 05).

Um ano após a promulgação da Lei do Sinase, o Conanda publicou a resolução 160 de 2013 que aprovou o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo e:

Prevê ações articuladas, para os próximos 10 (dez) anos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte para os adolescentes que encontram-se em cumprimento de medidas socioeducativas, e apresenta as diretrizes e o modelo de gestão do atendimento socioeducativo” [*sic*] (CONANDA, 2013).

Então o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo prevê 53 metas divididas em quatro eixos: *gestão; qualificação do atendimento; participação cidadã dos adolescentes e*

*sistema de justiça e segurança*. Dentre os elementos destacados como impeditivos do reordenamento do sistema socioeducativo (2013, p.7) há destaque para a “insuficiência de Programa de Acompanhamento do Egresso, especialmente em relação ao meio sociofamiliar, mediante equipe multidisciplinar” (2013, p.9). Neste ponto, queremos fazer um parêntese e apresentar um dado que encontramos durante o levantamento bibliográfico. Em 2004, o Tribunal de Contas da União – TCU – avaliou o *Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei* que conforme consta nesta avaliação, buscava fortalecer os mecanismos de aplicação e execução das medidas socioeducativas. A secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH – era responsável à época pelo programa, oferecendo apoio técnico e financeiro (TCU, 2004, p.9). A avaliação do TCU apontou a “ausência de política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei” (TCU, 2004, p.12), além do que “as ações de apoio e acompanhamento de egressos estão pouco implementadas” (TCU, 2004, p.13) e, para tanto, o TCU recomendou à Secretaria e ao Conanda ampliar a divulgação do Programa; articular-se com outras áreas governamentais e não governamentais; aprimorar os canais de comunicação com estados e municípios e com os operadores de direito (TCU, 2004, p. 15). Infelizmente, não encontramos registros deste programa, de modo que, a nossa intenção com esse parêntese é reunir elementos que nos ajudem a ter uma visão geral do cenário da socioeducação.

Retornando ao estudo sobre o SINASE, dizemos que ele trouxe novos desafios, pois até sua implementação, o que se tinha eram sistemas punitivos que não viam o adolescente como portador de direitos. Dois merecem destaque. Em 1942 institui-se o Sistema de Assistência ao Menor – S.A.M – através do Decreto Lei nº 3.799. Essa criação era, na prática, a transformação de outro instituto, denominado: Instituto Sete de Setembro de 1932; o S.A.M era herdeiro deste e tinha em suas atribuições:

Art. 2º O S. A. M. terá por fim:

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares;
- b) proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes;
- c) abrigar os menores, à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrarlhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento;
- e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos;
- f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas. (SENADO. Dec. Lei 3.799/41 [sic]).

Já no ano de 1964, outra entidade responsável pela execução das medidas aplicadas aos adolescentes entra em cena, a partir da Lei 4.513, que instituiu a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – FUNABEM – uma entidade autônoma (art. 2º), responsável por gerir a Política Nacional do Bem Estar do Menor que, dentre os objetivos, destaca-se:

Art. 6º Fixam-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, além dos princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido e que resguardem os direitos do menor e da família:

I - Assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos;

II - Incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aprimoradas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a êsse objetivo, das entidades existentes de modo que somente do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internacional se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional;

III - Respeitar no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades. (BRASIL, **Lei 4.513/64** [sic]).

A FUNABEM era um órgão gestor, e quem executava a Política Nacional em nível estadual eram as instituições chamadas FEBEM (SARAIVA, 2009. p. 50). Nas disposições do SAM o adolescente autor de ato infracional ficava a cargo do juiz de menores, e na FUNABEM a articulação era com o código de menores, que não se preocupava com o adolescente, e esses exemplos querem apenas demonstrar a conquista que foi a implementação do SINASE, tanto que, quando o ECA surgiu, revogou expressamente tais disposições: “Art. 267. Revogam-se as Leis n.º 4.513, de 1964, e 6.697, de 10 de outubro de 1979 (Código de Menores), e as demais disposições em contrário” (BRASIL, **Lei 8.069/90**), pois o eixo agora é o da proteção integral.

Enquanto repartição responsável por pensar soluções para a questão da infância e da juventude, a FUNABEM tinha como principal órgão de sua gestão o Conselho Nacional, com alguns atores importantes, que até hoje, quando se trata de criança e adolescente estão presentes. O presidente desse conselho era indicado pelo Presidente da República e representantes do executivo indicados por ministros também compunham esse quadro. Alguns assentos eram reservados a entidades representantes da sociedade civil, entre elas: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (FNAPAEs); Conselho Federal de Assistentes Sociais (COFAS); Legião Brasileira de

Assistência; SENAC; SENAI; União das Associações Familiares (UNAF); EMBRATER; Federação das Bandeirantes do Brasil (FBB); Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Confederação dos Religiosos do Brasil (CRB; Confederação Evangélica do Brasil (CEB) e Confederação Israelita do Brasil (CIB) (VOGEL, 2011. p. 289). Observar esses participantes é interessante, pois veremos em capítulo posterior que muitos ainda ocupam um espaço no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que nos permite concluir que é uma área consolidada e que ainda suscita investigações.

No que tange às ações da FUNABEM, seu maior feito foi implementar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. No contexto de expansão das cidades, o processo de marginalização progrediu, caracterizando grupos sociais que não conseguiam acessar programas governamentais, e restavam como um *problema social* “de marginalizados passavam a marginalizantes” (VOGEL, 2011. p. 292) e dentro dessa problemática social, estava inserido o “*menor*”. Esses jovens marginalizados representavam um problema socioeconômico e político ao contexto social da época e ao poder nacional. Atribuía-se a responsabilidade à família, de modo que uma das estratégias de recuperação desses jovens era a reintegração no ambiente familiar (VOGEL, 2011. p. 295).

Em um encontro de secretários e presidentes de FUNABEMs realizado em 1973 ocorreu uma Conferência de Encerramento sob o tema “Desenvolvimento Desordenado: Origem de Problemas” reforçando que com a intensa industrialização e êxodo rural, apesar dos esforços dos estados e municípios, graves problemas sociais começam a surgir e entre eles o dos *menores*. Um trecho dessa conferência é destacado por Vogel (2011)

A marginalização do menor cria uma situação ampla de desassistência para milhares e milhares de menores e, com isso, abre caminho para o surgimento no fórum mais profundo de sua alma, de um natural sentimento de revolta. Tal sentimento não pode ser ignorado como campo fértil para a ação dos mencionados inimigos da pátria. (VOGEL, 2011. p. 300 [*sic*]).

Nesse trecho visualizamos um traço do pensamento conservador que guiou o período do regime militar em nosso país. Havia uma preocupação com a prevenção da *marginalização do menor*, com o sentido de combater sua inadaptação e transformá-lo em um “cidadão útil a sociedade” (VOGEL, 2011. p. 301), essa prevenção também tinha a finalidade de ser uma advertência para que ninguém “interrompa o modelo de moralidade pública que é a família brasileira”, pois essa instituição, quando bem estruturada e bloqueada das ideias que podem

“debilitar a formação da juventude ou destruir os valores cristãos” (VOGEL, 2011. p. 301) é capaz de evitar a *marginalização do menor*.

Essa visão conservadora ficou enraizada com a doutrina da situação irregular do Código de Menores de 1979 e tal visão nos leva a embates como a redução da maioria penal e, diante disso, é urgente e necessário desmistificar a punição do adolescente e enfrentar a questão de sua ressocialização, tal qual nos propomos aqui.

Diante do fracasso da FUNABEM e de sua Política Nacional, que não reduziram a marginalização dos adolescentes, abriu-se um campo, concomitante à abertura democrática, para práticas inovadoras de gestão, que propiciou o “desenvolvimento de uma rede de lideranças, com abrangência nacional e concepções compartilhadas” (VOGEL, 2011. p. 309). Essa junção de forças resultou na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente que inaugurou a fase da proteção integral às crianças e aos adolescentes. Ainda, o fortalecimento dos movimentos sociais permitiu que uma visão crítica acerca das políticas sociais se instaurasse para redirecionar as ações da FUNABEM elaborando novas diretrizes, que tinham como objetivo a descentralização e a ação conjunta, visando:

Favorecer a participação e representação corporativa dos interesses sociais vinculados à problemática da infância-adolescência, na arena burocrática do Estado, enfrentando ao mesmo tempo a assimetria entre os diversos níveis do poder público, mediante a repartição equitativa de competências, recursos e atribuições (VOGEL, 2011. p. 315).

Após estudar as mudanças ao longo dos anos de funcionamento do sistema do FUNABEM, podemos compreender de que maneira questões importantes evoluíram. A vinda do Estatuto da Criança e do Adolescente e a aprovação da lei do SINASE são marcas dessa evolução, soma-se a isso a instituição de espaços deliberativos de participação como os conselhos gestores e as conferências nacionais, que cumprem o importante papel de ajudar na descentralização, incluindo novos atores na tomada de decisão. O Estatuto da Criança e do Adolescente no capítulo previsto para a Política de Atendimento, menciona que esta se realiza através “de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL. Lei 8.069/90. Art. 86). As ações articuladas enfatizam a necessidade da atuação em *rede* dos atores inseridos no Sistema de Garantia dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

O Sistema de Garantia, por sua vez, é regulado pela resolução 113/2006 do Conanda, e se estrutura em eixos fundamentais, destacamos o eixo da *promoção dos Direitos Humanos* que

se operacionaliza a partir da política de atendimento. Esse eixo tem o foco nas políticas públicas voltadas aos adolescentes autores de ato infracional (ROSSATO, 2018. p. 664-5) e prevê que os programas, políticas e ações se estruturam a partir de um subsistema nacional que é o SINASE.

Mais do que representar a execução das medidas socioeducativas, o SINASE é elemento essencial na articulação e garantia do Sistema de Garantia de Direitos e queremos destacar que dentre seus princípios estruturadores, há previsão da disciplina como meio para realização do processo socioeducativo, e que os programas de execução de medidas socioeducativas devem “oferecer condições que garantam o acesso dos adolescentes socioeducandos às oportunidades de superação de sua situação de conflito com a lei” (CONANDA, 2006). No âmbito internacional, o documento intitulado *Regras mínimas das nações unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade* da Organização das Nações Unidas traz recomendações importantes, dentre as quais iremos destacar três que se relacionam com o tema.

A recomendação de nº 8 determina que as autoridades competentes procurem aumentar a consciência pública sobre a importância dos cuidados com os jovens detidos e com seu reingresso na sociedade, nesse mesmo sentido, a recomendação 59 determina que devem ser fornecidos ao jovem, meios para assegurar a comunicação adequada com o mundo exterior, como parte de um tratamento justo, humano e essencial para a preparação de sua reinserção social. Destacamos ainda a recomendação 80 que ao falar do regresso à comunidade, determina que as autoridades competentes devem criar ou recorrer a serviços para auxiliar os menores a reintegrarem-se na sociedade e para diminuir o preconceito que eles sofrem. Com a leitura desse documento, notamos que existe uma preocupação com a reinserção social não apenas em nossas legislações, mas essa preocupação advém também de documentos e órgãos internacionais, fato que reforça a importância e urgência do tema.

Atualmente, o SINASE é o sistema que apura, aplica e executa as medidas socioeducativas. Para que o sistema cumpra sua função, faz-se necessária uma articulação entre os três entes federativos. Cada qual tem sua atribuição de acordo com a Lei 12.594/12. A União tem a competência de coordenar e executar a política nacional, bem como elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo; os Estados devem formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Estadual de atendimento; e aos Municípios compete manter o Sistema



Municipal de atendimento<sup>7</sup>. A atuação dos atores do sistema deve ser articulada, para que as políticas públicas sejam mais frutíferas. (ROSSATO, 2014).

O Ministério dos Direitos Humanos é responsável pela execução do *Levantamento do SINASE*, estudo que apresenta os dados do SINASE nos níveis estadual e distrital. O último documento disponibilizado no site do MDH contém os dados referentes a 30 de Novembro de 2016 e apresenta um número de 25.929 adolescentes e jovens entre 12 e 21 anos que estavam em cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade (internação e semiliberdade), sendo que a internação corresponde a 18.567 (MDH, 2018. p. 5). O relatório apresenta dados referentes à variação histórica do número de adolescentes que cumprem medida socioeducativa: “De 2015 para 2016, nota-se aumento no número de adolescentes em internação, de 18.381 para 18.567, e decréscimo no número de adolescentes em semiliberdade,

---

<sup>7</sup>Art. 3º Compete à União: I - formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo; II - elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; III - prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas; IV - instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida; V - contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo; VI - estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade; VII - instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas; VIII - financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase; e IX - garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo.

Art. 4º : Compete aos Estados: I - formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União; II - elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional; III - criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação; IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais; V - estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto; VI - prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto; VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); VIII - garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional; IX - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e X - cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade.

Art. 5º: Compete aos Municípios: I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado; II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual; III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto; IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo; V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto. (BRASIL. Lei 12.594/12)

de 2.348 para 2.178” (2018, p. 9). Observando esses dados podemos compreender melhor do que se trata o SINASE e qual sua realidade.

Distribuir obrigações entre os entes federativos corrobora a visão de que, a questão socioeducativa demanda o desenvolvimento de um esforço conjunto, para além de instituir um novo sistema de atendimento pautado no respeito aos direitos e na proteção integral, o SINASE fornece conteúdo para pensar nos atores que se envolverão nas discussões de Políticas Públicas, portanto, há um vasto campo teórico para pensar políticas públicas de reinserção social. Nesse trabalho iremos investigar de que maneiras as conferências nacionais podem impactar na promoção dessas políticas, para atingir esse objetivo foi necessário compreender as mudanças das leis e dos sistemas que cuidam das crianças, dos adolescentes e, em especial, dos atos infracionais.

## CAPÍTULO II

### POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo deste tópico foi compreender a teoria das políticas públicas. Partimos da explicitação do Ciclo de Políticas Públicas e em seguida analisamos duas tipologias a dos *Múltiplos Fluxos* e do *Equilíbrio Pontuado*. A escolha em abordar as políticas públicas surgiu a partir da dimensão prática que elas possibilitam, ou seja, demonstramos na primeira seção que existe um arcabouço jurídico sobre criança e adolescente, mas a positivação de direitos não garante sua efetividade, razão pela qual, após compreendermos o que estamos pensando quando falamos *adolescente em conflito com a lei*, tornou-se necessário analisar quais ferramentas o Estado e a sociedade possuem para cuidar da reinserção do adolescente egresso.

Utilizamos diferentes abordagens com o intuito de construir um arcabouço teórico sobre o tema, por isso, utilizamos a tipologia do Ciclo de Políticas Públicas, dos Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado e por fim, analisamos os subsistemas. Ao longo do capítulo demonstramos como essas diferentes teorias ajudam a entender e a pensar Políticas Públicas. É importante destacar que nossa pesquisa não privilegia nenhuma etapa do Ciclo de Políticas Públicas, mas pensa nelas como etapas concomitantes, que foram analisadas a partir das informações encontradas nos Anais das Conferências.

#### A teoria das Políticas Públicas

O estudo de políticas públicas vem ganhando espaço enquanto campo científico, pois possibilita um viés mais prático no enfrentamento de questões sociais. Estudar políticas públicas é voltar a lente para a realidade que se apresenta, a fim de compreender quais atitudes podem ser positivas para melhorar a questão que se observa.

Durante algum tempo a perspectiva jurídica fornecia instrumentos para análise do Estado, ao lado de outras lentes como a administrativa, a filosófica e a da ciência política (SARAVIA, 2006. p. 21), contudo, a visão jurídica manteve sua hegemonia por mais tempo, razão pela qual a administração pública e seus elementos foram se solidificando. O período pós segunda guerra mundial fez surgir novas técnicas de administração pública e privada com ênfase em sistemas de planejamento, que foram se esgotando e exigindo novas formas de gestão

da coisa pública e então a ação baseada em planejamento cedeu espaço para a ideia de política pública (SARAVIA, 2006. p. 26).

A partir das políticas públicas, a análise do funcionamento do Estado perpassou os seus fluxos, tendo como pressuposto analítico o que o Estado faz ou deixa de fazer (SOUZA, 2006. p. 22). Embora existam diferentes definições, o ponto central das políticas públicas é que o todo importa mais do que a soma das partes e que “indivíduos, interações, ideologia e interesses contam” (SARAVIA, 2006. p. 24), então, as políticas públicas são uma forma de lidar com as incertezas das mudanças de contexto, e não estamos diante de um processo fácil, pois há uma complexidade e uma certa falha do Estado em cumpri-lo (SARAVIA, 2006. p. 28).

Um conceito introdutório de Políticas Públicas pode ser apresentado como “uma diretriz para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016. p. 2). Sendo assim, as políticas públicas entram em cena quando há necessidade de enfrentar um problema público, e a percepção desse problema, se dá com o vislumbre de que a situação atual está inadequada e que existe uma situação ideal que pode ser alcançada com alguma ação.

O campo de políticas públicas como área do conhecimento nasceu nos Estados Unidos, isso significa que foi nesse país onde primeiro se estudou e se pesquisou a temática, a partir do campo acadêmico, com ênfase no estudo sobre a ação dos governos. (SOUZA. 2006). As políticas surgiram como resposta às mudanças que vinham ocorrendo no âmbito público, principalmente após a década de 70. Alguns fatores contribuíram para essa implementação, como as crises financeiras, o cenário pós-guerra e um pequeno avanço dos meios telemáticos. Com esse cenário, o anseio por participação democrática e por agilidade nas ações do governo, permitiu que o binômio *ação e planejamento* cedesse lugar à Política Pública, que se apresentava como uma forma moderna de lidar com as incertezas (SARAVIA. 2006).

No Brasil, o estudo no campo das políticas públicas começou a partir de uma abordagem mais ampla, que buscava entender como o Estado se relacionava com a sociedade. Os estudos nessa linha se iniciaram em 1980, com estudiosos como Gilberto Hochman e Marta Arretche. Quando do surgimento desse campo, o objeto específico era compreender o Estado em ação, e durante o desenvolvimento da área, foi possível perceber a relação das políticas com os processos decisórios, o que marca essa confluência é a agenda de pesquisa e a agenda política, fato é que a consolidação do estudo de políticas públicas no Brasil se relaciona ao processo de descentralização em meados de 1990 (CAPELLA; BRASIL, 2016). Nesse momento se desenvolveu em nosso Estado um modelo de gestão societal, marcado por lutas para uma reforma social, a partir dessas lutas, a participação social ganhou força, colocando em dúvida o

papel do Estado como protagonista da gestão pública, buscando implementar um novo projeto de Estado que contasse com instrumentos de participação e controle das ações públicas (PAULA, 2005). Todo esse aparato histórico, nos permite visualizar a importância de espaços compartilhados, sobretudo quando pensamos as políticas públicas, que representam um passo no caminho para assegurar direitos e para diminuir as desigualdades.

É importante ressaltar que, políticas públicas não se resumem apenas a programas governamentais, como o *Minha Casa Minha Vida* ou o *Bolsa Família*, antes, trata-se de um universo formado por: Leis; Campanhas; Obras; Impostos; Taxas; Decisões Judiciais; etc... são todos exemplos de instrumentos que materializam uma política pública (SECCHI, 2016. p. 5) ou seja, uma ação que enfrenta um problema público.

Existem ao menos duas abordagens que ajudam na compreensão das políticas públicas. A abordagem estadocêntrica coloca o Estado e os atores estatais como os únicos capazes de elaborar uma política pública, ao passo que, a abordagem multicêntrica considera que os atores governamentais em conjunto com atores não governamentais, desenvolvem uma *rede de políticas públicas*<sup>8</sup> (SECCHI, 2016. p. 3), nesse aspecto, os espaços das Instituições Participativas, por exemplo, os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas demonstram, na prática, a formação da rede de políticas públicas. No caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) a abordagem que melhor se encaixa é a multicêntrica, pois a própria formação do Conanda é paritária, conforme determina a Lei nº 8.242/91 que instituiu o Conselho:

Art. 3º O Conanda é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL. Lei 8.242/91.)

O quadro a seguir demonstra a composição paritária a partir da gestão do Conanda 2017/2018, e é utilizado para demonstrar a consolidação da visão multicêntrica, marcada pela atuação de atores governamentais, lado a lado com atores da sociedade civil.

---

<sup>8</sup> O conceito de *rede de políticas públicas* foi apresentado por Rhodes (1988) e será abordado em uma seção específica, contudo, a ideia central do conceito é que, em uma rede de políticas públicas, os atores governamentais são também atores sociais.

**Quadro 2 – Gestão do Conanda 2017/2018**

CONSELHEIROS (AS) GOVERNAMENTAIS	
Casa civil	Ministério da saúde
Ministério do desenvolvimento social e agrário	Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão
Ministério da cultura	Ministério do trabalho
Ministério do esporte	Ministério da justiça e cidadania
Ministério da fazenda	Secretaria especial de direitos humanos
Secretaria da previdência do ministério da fazenda	Secretaria especial de políticas de promoção da igualdade racial
Ministério das relações exteriores	

CONSELHEIROS (AS) DA SOCIEDADE CIVIL	
Fundação Fé e Alegria do Brasil	Rede nacional de pessoas Trans do Brasil - REDETRANS (s)
Associação internacional Maylê Sara Kali	Associação Nacional Criança não é de Rua (s)
Federação nacional das APAES - FENAPAES	Movimento Nacional De Meninos E Meninas De Rua - MNMMR (s)
Centro De Educação E Cultura Popular - CECUP	Movimento Nacional Dos Direitos Humanos - MNDH (s)
Confederação Nacional Dos Trabalhadores Na Agricultura - CONTAG	Coletivo Nacional De Juventude Negra - Enegrecer (s)
Casa De Cultura Ilê Asa D'osoguã - CCIAO	Articulação Brasileira De Gays - ARTGAY (s)
Associação Brasileira De Educação E Cultura - ABEC	Conselho Federal De Psicologia - CFP (s)
Conferência Nacional Dos Bispos Do Brasil - CNBB	Instituto Alana (s)
Associação Nacional Dos Centros De Defesa Da Criança E Do Adolescente - ANCED	Aldeias Infantis SOS Brasil (s)
Central Única Dos Trabalhadores - CUT	Associação Dos Magistrados Brasileiros - AMB (S)
Federação Nacional Dos Empregados Em Instituições Benéficas, Religiosas E Filantrópicas - FENATIBREF	Educação e Mobilização Social - Avante (S)
Federação Brasileira Das Associações Cristãs De Moços - ACM	Conselho Federal De Serviço Social (S)
Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil	Fundação Luterana De Diaconia - FLD (S)

Instituto Tellus	Fundação ABRINQ Pelos Direitos Da Criança E Do Adolescente (S)
------------------	--

Fonte: dados da pesquisa. Corresponde a gestão da Conanda 2017/2018.

Elaborada pela autora.

N.A: o sinal (s) indica as entidades suplentes.

A abordagem multicêntrica das Políticas Públicas vai ao encontro da metodologia prevista na lei que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente – Conanda – e este fato aponta para a ideia de que as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente se articulam enquanto um espaço de formulação de Políticas Públicas, pois o Conanda é o órgão responsável por chamar as conferências, e os conselheiros são quem constituem a comissão organizadora da conferência na etapa nacional.

Os conselhos gestores são pautados na ideia de participação coletiva e possuem um caráter mais estruturado e sistêmico de política pública tendo sua atuação prevista nas três esferas governamentais (LUCHMANN, 2008) e também nas diferentes áreas de atuação governamental. O processo de redemocratização permitiu a emergência de espaços como os conselhos gestores (LUCHMANN, 2006) voltados à garantia e à universalização de direitos sociais, pois a própria estrutura organizacional permite a interação entre governo e sociedade, tornando possível a pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais (LUCHMANN, 2008).

Para demonstrar a estrutura do conselho e a ideia de que as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente são espaços de articulação de políticas públicas, dois quadros serão apresentados. No primeiro, a partir dos dados da última conferência (X CNDCA), se apresentará os atores que estavam na gestão 2016/2017 do Conanda. Nessa amostra, estão incluídos os representantes da sociedade civil na posição de suplentes:

### **Quadro 3 – Gestão do Conanda 2016/2017**

<b>ATORES GOVERNAMENTAIS</b>
Casa Civil Da Presidência Da República
Ministério Da Cultura
Ministério Do Esporte
Ministério Da Previdência Social
Ministério Das Relações Exteriores
Ministério Do Trabalho E Emprego

Secretaria Especial Dos Direitos Humanos Da Presidência Da República
Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome
Ministério Da Educação
Ministério Da Fazenda
Ministério Da Saúde
Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão
Ministério Da Justiça
Secretaria Especial De Políticas De Promoção Da Igualdade Racial Da Presidência Da República
<b>ATORES DA SOCIEDADE CIVIL</b>
Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down
Movimento Nacional de Direitos Humanos
Centro de Educação e Cultura Popular – CECUP
Associação Brasileira de Educação e Cultura – ABEC
SALESIANOS
Federação Nacional Dos Empregados Em Instituições Beneficentes, Religiosas E Filantrópicas - FENATIBREF
Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR
Associação Internacional Maylé Sara Kalí
Associação Franciscana de Defesa de Direitos e Formação Popular
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB
Aldeia Infantis SOS Brasil
Central Única dos Trabalhadores – CUT
Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços
<b>ATORES DA SOCIEDADE CIVIL SUPLENTES</b>
Fundação Fé e Alegria do Brasil
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAF
Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB
Associação Lifewords Brasil
Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – AMENCAR
Associação Nacional Criança não é de Rua
Instituto Alana
Federação Nacional das APAE'S
Conselho Federal de Psicologia



Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
Pastoral da Criança
Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes
Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude

Fonte: dados da pesquisa. Corresponde a composição do Conanda na X CNDCA.  
Elaborada pela autora

A comissão organizadora da CNDCA é formada por conselheiros e se desenvolve em paridade, inclusive contando com a participação de conselheiros suplentes. A sistematização dos dados para esse quadro foi um trabalho mais complicado, pois cada documento final de conferência é elaborado de uma forma, de modo que em algumas conferências as informações estão mais objetivas, ao passo que em outras é preciso peneirar os resultados.

Os anais da X CNDCA trouxeram os nomes que compuseram a comissão organizadora (Anais X CNDCA, 2016. p.5) e, logo em seguida, apresenta os nomes dos conselheiros e sua vinculação a algum ministério ou instituição (ANAIS, X CNDCA. 2016. p. 10 a 13). A busca foi feita por nome primeiro na lista da comissão organizadora e depois na lista da composição do conselho para encontrar o segmento representado. É importante ressaltar que alguns nomes apresentados na lista da organização, não estavam na lista do conselho, mas isso não invalida o exemplo, tampouco o objetivo, que é demonstrar a composição multicêntrica e o espaço da conferência como profícuo para deliberação de políticas públicas.

#### Quadro 4 – Comissão organizado da X CNDCA

Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República
Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (suplente)
Federação Brasileira Das Associações de Síndrome de Down
Aldeias Infantis SOS Brasil
Ministério da Fazenda
Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
Ministério da Previdência Social
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de rua
Salesianos

Fonte: dados da pesquisa

Elaborado pela autora.

Portanto, a abordagem multicêntrica, que reúne representantes do Estado e da Sociedade Civil, como demonstrado nos quadros acima, é a que melhor se encaixa quando pensamos sobre as políticas públicas no Brasil, sobretudo em um âmbito como o das Conferências Nacionais, pois tal abordagem não anula nenhum ator político, ao contrário, permite que atores não governamentais estabeleçam e liderem processos de políticas públicas. Portanto, no exemplo das CNDCA, a composição do Conanda é paritária e a distribuição da organização durante a etapa nacional respeita essa instrução, o que permite pensar que diferentes vozes são ouvidas naquele espaço.

#### O Ciclo de Políticas Públicas nas CNDCA

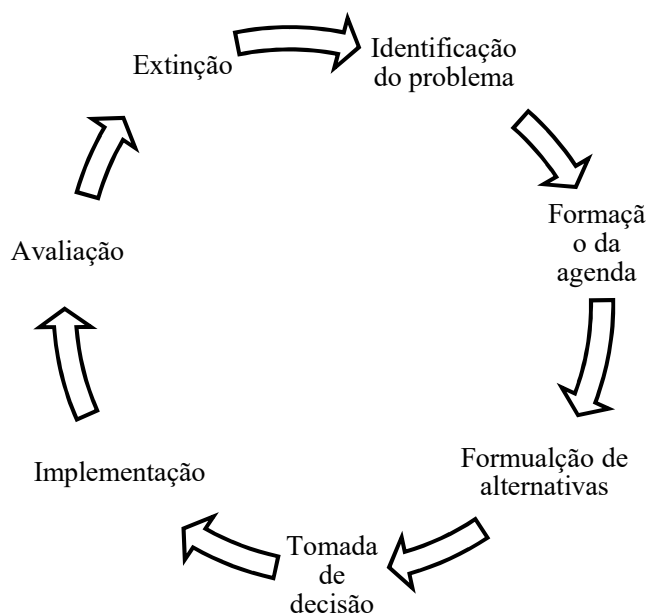
O Ciclo de Políticas Públicas representa a vida de uma política e é composto por fases sequenciais, e cada fase apresenta suas próprias características. Apresentar o ciclo e explicar suas fases é importante para a compreensão teórica das políticas públicas e, verificar a existência de algumas dessas etapas na dinâmica das conferências, auxilia na construção da hipótese de que as conferências nacionais são um espaço fértil para o desenvolvimento de políticas públicas.

O processo de formulação de uma política pública aproxima o Estado e a sociedade, conferindo ao Estado uma *autonomia relativa*, isto é, uma divisão do seu espaço de atuação que passa a ser permeado por influências externas e internas (SOUZA, 2006). Uma política pública

representa um propósito a ser realizado (SARAVIA, 2006) e assim como existem diferentes definições do que é uma política pública, também existem diferentes perspectivas para sua análise.

O Ciclo de Políticas Públicas é um desses modelos que percebe as políticas públicas como um ciclo formado por várias etapas, enfatizando a formação da agenda para entender como o problema entra nela. As sete fases do ciclo são: *i)* identificação do problema; *ii)* formação da agenda; *iii)* formulação de alternativas; *iv)* tomada de decisão; *v)* implementação; *vi)* avaliação; *vii)* extinção. A seguir, cada uma das fases será explicada.

### CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: dados da pesquisa  
Elaborado pela autora

*i)* Identificação do problema: um problema público pode ficar presente por muito tempo sem receber atenção, pois as pessoas se acostumam a ele e não querem enfrentá-lo (SECCHI, 2016, p. 44), portanto, nessa primeira fase, uma situação ideal e possível é identificada como solução para um determinado problema.

*ii)* Formação da agenda: a agenda corresponde aos problemas e temas relevantes. É o momento em que se decide qual problema público será enfrentado. Secchi (2016, p. 47) explica: “existem problemas que ganham ou perdem espaço progressivo na agenda [...] outros são cíclicos [...] existem problemas adormecidos que ganham súbita atenção”. O autor também faz

uma diferença entre agenda política e agenda formal, de modo que, a agenda política apresenta os temas que a *comunidade política*<sup>9</sup> percebeu como passíveis de enfrentamento, e a agenda formal representa os problemas que o poder público já decidiu enfrentar.

*iii)* Formulação de alternativas: é o momento em que se constroem soluções para os problemas identificados e inseridos na agenda. Nesta etapa se estabelecem os resultados esperados de uma determinada política pública (2016, p. 48) e delimitam-se os métodos, os programas e as ações que podem auxiliar nos objetivos estabelecidos.

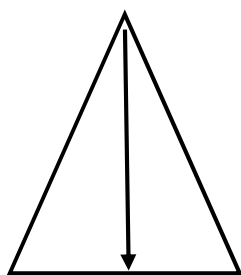
*iv)* Tomada de decisão: nesta etapa os interesses e as intenções para com o problema público ficam explícitos. Alguns modelos ajudam na compreensão dela, por exemplo, segundo o modelo racional, primeiro tem-se o problema para então buscar as soluções. O modelo incremental opta por ajustar os problemas às soluções e vice e versa, de modo que a solução pode não ser a melhor, mas ela foi construída durante o processo. Existe também o modelo dos múltiplos fluxos, no qual se tem as soluções e se busca os problemas, é o modelo no qual se espera por uma *janela de oportunidade*<sup>10</sup> para lançar soluções em situações políticas favoráveis. (SECCHI, 2016. p. 54)

*v)* Implementação: aqui as intenções são convertidas em ações (SECCHI, 2016. p. 55) e alguns instrumentos são necessários para que a política se implemente, como a aplicação de uma lei; como as campanhas de mobilização, como as regras de regulamentação etc. Assim como na etapa da tomada de decisão, existem dois modelos que ajudam a compreender essa fase. O modelo *top down* separa a tomada de decisão da implementação, pois coloca no alto (*top*) a esfera política e em baixo (*down*) a administração, e esta última deve encontrar os meios para os fins estabelecidos pela esfera política.

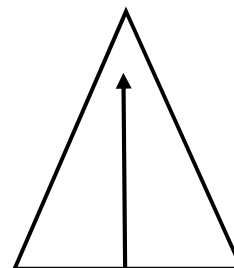
---

<sup>9</sup> Outro conceito elaborado por Rhodes (1988) onde as comunidades políticas se articulam a partir de um número limitado de atores, mas com alta consistência e integração.

<sup>10</sup> Segundo John W. Kingdon as janelas de oportunidades – *Policy Windows* – são oportunidades para ações que se apresentam e, permanecem abertas por um curto período. É importante ressaltar que as janelas de oportunidades não se abrem com frequência. (KINGDON, 2011. p. 166. Tradução da autora).



Modelo *top – down*



Modelo *bottom - up*

Fonte: SECCHI, 2016. p 60-61

No modelo *bottom – up* aqueles responsáveis por implementar a política, participam também da percepção do problema, e durante a implementação do dia a dia, podem modificar a política para que ela se torne mais eficaz.

vi) Avaliação: é a fase em que se examina o desempenho de determinada política pública e em que nível ela reduziu o problema público que a gerou. Existem esforços avaliativos que podem ser realizados. A avaliação jurídica se atenta a pontos como o princípio da legalidade e da eficiência administrativa<sup>11</sup>; a avaliação gerencial, por sua vez, procura verificar a eficácia através do alcance de metas; a efetividade que é marcada pela relação entre o processo produtivo e a utilização de recursos; a economicidade com a melhor utilização dos recursos, e a equidade para cuidar da distribuição dos benefícios.

vii) Extinção: nem todas as políticas públicas passam pela fase de extinção, pois algumas se solidificam como ações essenciais para a garantia de direitos, como o *Bolsa Família* que vai ao encontro da preservação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana<sup>12</sup>. De qualquer forma, a extinção de uma política pública pode ocorrer quando o problema originário for resolvido; quando as alternativas implementadas se tornarem ineficazes; quando o problema sair da agenda etc. (SECCHI, 2016. p. 67).

---

<sup>11</sup>A legalidade está prevista no art. 5º, inciso II da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”. Portanto, esse princípio visa combater arbitrariedades e assegura que a lei será a única via para impor obrigações.

Prevista no art. 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” a eficiência administrativa estabelece direitos e obrigações recíprocos entre o Estado e o indivíduo, de modo que o Estado deve perseguir o bem comum tendo em vista a qualidade e a eficácia do seu ato. (MORAES, 2012. p. 41 e 347).

<sup>12</sup> A Dignidade da Pessoa Humana é o elo de ligação para os demais direitos fundamentais, como a vida, a liberdade, a igualdade, etc... É o mínimo que deve ser assegurado em todo o ordenamento jurídico (2012. p. 18).

Após encontrar as características de cada etapa, buscamos nos Anais das Conferências momentos que se assemelhavam a alguma passagem do ciclo. Na 3ª CNDCA realizada em 1999, o texto de abertura da conferência apresenta elementos que correspondem à fase de *identificação do problema*, a fala do vice-presidente vocaliza as preocupações que os gestores tinham com os direitos da criança e do adolescente:

Não vamos deixar de expressar o nosso "não" às diversas propostas de rebaixamento da idade penal que circulam pela sociedade brasileira. Não vamos abrir mão, em momento algum, de discutir com os Estados e Municípios a opção política de reestruturar o atendimento ao adolescente que comete ato infracional. Não vamos mais deixar, de forma alguma, todo este sistema de operadores integrado pela Justiça, o Ministério Público, o Executivo Federal, Estadual e Municipal, os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares, sem resposta quanto à nossa intenção política: nós dizemos "não" às FEBEMs e "não" ao sistema prisional restritivo e abusivo ao qual estão submetidos os nossos adolescentes, ainda nos dias de hoje. (Cláudio Augusto Vieira da Silva – Vice-Presidente do CONANDA, 1999).

Os objetivos estabelecidos em uma conferência podem corresponder a fase da *identificação do problema*, pois demonstram qual será o foco dos debates durante a conferência. Vejamos os objetivos da 6ª CNDCA:

Identificar estratégias mais eficientes e qualificadas de intervenção da sociedade, capazes de promover mudanças de maior impacto na situação da infância e da adolescência no Brasil.  
Estimular a participação da sociedade no processo de elaboração e controle do orçamento voltado para o segmento infanto-juvenil.  
Inserir, na agenda das políticas públicas, temas referentes à promoção da igualdade e da valorização da diversidade. (Anais 6ª CNDCA, 2005. p.22)

Quando analisamos as deliberações finais podemos encontrar elementos da fase de *formulação de alternativas*, na qual se busca uma maneira de resolver o problema público. Vejamos algumas deliberações da plenária final da 7ª CNDCA:

Garantir recursos no orçamento Público, nas três esferas de Governo, para elaboração e implementação dos Planos Municipais, Distrital e Estaduais de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária, estabelecendo cronograma, com prazos e metas, com a participação da sociedade civil, Poder Público e representantes do segmento infanto-juvenil [...]  
Regulamentar e implementar os Fundos da Infância e da Adolescência definindo legalmente um percentual da receita líquida orçamentária nacional, estadual e municipal para o FIA respectivamente e ao mesmo tempo garantir

sistematicamente ações de captação de recursos sob a responsabilidade dos conselhos nacional, estadual e municipal. (Anais 7ª CNDCA, 2007, p. 7)

Essa busca é uma tentativa de aproximação da teoria das políticas públicas com a dinâmica das conferências, muito embora alguns trabalhos já tenham classificado as conferências como *conferências de políticas públicas* (POGREBINSCHI, 2011; 2012) tal tentativa é um esforço importante, visto que constituiu uma chave de pesquisa que pode instruir trabalhos futuros, no momento, manteremos o foco na compreensão da teoria das políticas públicas, subsistemas e tipologias.

### **Subsistemas e Modelos teóricos**

Os subsistemas e as tipologias ajudam no desenho das políticas públicas e são fontes importantes na pesquisa, pois a partir do momento em que se entende que as políticas públicas são ações e que há uma confluência de etapas para sua proposição, a análise dos subsistemas e das tipologias auxilia na compreensão do papel dos atores e das instituições. Os subsistemas permitem uma análise a partir da comunidade de políticas que é um outro exemplo de modelo teórico relacionado às arenas sociais, que valorizam o papel dos *policy makers* (SOUZA, 2006. p. 32).

Durante os anos 1950, nos Estados Unidos, os estudos sobre subsistemas aparecem como uma nova forma de compreender o sistema político americano. Atualmente eles se apresentam como mecanismo de análise do processo de políticas públicas. Existem três dimensões que auxiliam o estudo. O *macrossistema* se caracteriza por ser um espaço onde a decisão afeta uma política pública ou uma estrutura de poder e geralmente conta com um número alto de participantes com interesses diferentes. Suas decisões costumam afetar muitos indivíduos. Em contrapartida, os *microssistemas* são o oposto do macro, de modo que suas decisões não afetam um grande público e são tomadas por um grupo seletivo e envolvendo uma alta complexidade técnica (CAPELLA; BRASIL, 2015).

Entre estas duas dimensões existem os *subsistemas* que “são compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam seus esforços para algumas questões específicas em relação a uma política” (2015, p. 58). É possível pensar que os subsistemas agrupam características tanto do macro, quanto do microssistema e, no tocante a análise de políticas públicas, eles recebem especial atenção.

O primeiro conceito de subsistema revelou que existiam subunidades que funcionavam como espaços de discussão, construção de problemas e formulação de decisões, e que estes grupos eram compostos por diferentes atores, incluindo servidores públicos e acadêmicos (CAPELLA; BRASIL, 2015).

Complementando essa ideia, Hecló (HECLO, 1970<sup>13</sup> *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015) apresenta o conceito de *issue network*, as redes temáticas. Para ele, não é válido pressupor e aceitar que somente grupos pequenos possuam o poder de decisão nos programas públicos, como sugeriu a concepção do *triângulo de ferro*<sup>14</sup>, pois as redes temáticas envolvem um número amplo de participantes, no qual “o interesse material seria secundário: o principal interesse dos participantes dessas redes seria o comprometimento intelectual ou emocional.” (2015 p. 61-62).

Essa visão de que o interesse material seria o objetivo secundário é importante, pois demonstra que o interesse primário é com a causa que se discute. Embora seja necessário possuir bens materiais para sobreviver no sistema atual, fazer de certos cargos uma profissão, desenvolve contradições. Portanto, os estudos que seguiram as definições de Hecló se pautavam nesta ideia de pluralidade de sujeitos envolvidos, contudo, não negavam a existência de grupos elitizados e organizados que também possuíam parte do poder.

Rhodes (RHODES, 1988<sup>15</sup> *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015) desenvolveu um eixo que teria em um extremo as *redes temáticas* e em outro as *comunidades de políticas*, que se caracterizam por ter uma participação limitada de membros, mas com alta integração e consistência. Entre elas, se situam as *redes de políticas públicas* que englobando a ideia de pluralidade de Hecló, acrescentam a visão de que os atores governamentais são também atores sociais que se encontram em uma rede de relacionamento. Tal ideia demonstra o rompimento da dicotomia *Estado x sociedade*. (2015, p. 63), indicando que as decisões dos Estados seriam tomadas levando em consideração a vontade social.

---

<sup>13</sup> Hecló, Hugh. “Issue networks and the executive establishment”. In: King, Anthony (ed.). *The New American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

<sup>14</sup> O modelo do triângulo de ferro se aproxima de modelos elitistas que possuem a visão de que, somente poucos atores determinam a política. No triângulo de ferro, apenas três atores são considerados importantes: os políticos, os burocratas e os grupos de interesse e a relação entre eles se daria através de um intercâmbio de favores. Um exemplo na realidade brasileira é a política agrícola (SECCHI, 2016).

<sup>15</sup> Rhodes, R.A.W. *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. Londres: Unwin Hyman, 1988.



## Fluxo entre as Redes Temáticas e as Comunidades de Políticas



Fonte: Dados da pesquisa  
Elaborado pela autora

Uma *rede de políticas públicas* é uma estrutura de interação entre os atores, que possuem diferentes interesses, mas que são interdependentes na hora de buscar soluções. Ensina Secchi que “as redes de políticas públicas são compostas de atores públicos e privados que se sintam motivados para debater e agir em torno de temas de interesse comum” (SECCHI, 2016. p. 119).

Iremos analisar os modelos teóricos que auxiliam na compreensão do processo de políticas públicas. Esses diferentes modelos teóricos demonstram que as políticas públicas envolvem vários atores e diferentes níveis de decisão, não se limitando a regras e a leis (SOUZA, 2006. p. 36). Optamos por aprofundar o estudo no modelo de *Múltiplos Fluxos* elaborado por John Kingdon, e do *Equilíbrio Pontuado* desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones. Essa análise permitirá ampliar o conhecimento sobre as etapas do ciclo de políticas públicas descritas acima.

### Múltiplos Fluxos

O modelo proposto por Kingdon considera as políticas públicas como um fluxo linear, no qual o primeiro ponto é o estabelecimento da agenda e o último a implementação, entre eles há o ponto da consideração das alternativas e da escolha dominante entre alternativas. Quando uma questão desperta o interesse dos formuladores de políticas públicas ela se insere na agenda governamental, contudo, como o fluxo de questões é intenso apenas questões que estão na

agenda decisional são consideradas, isso porque ela “contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas” (CAPELLA, 2006. p. 26).

Kingdon menciona que existem três fluxos que promovem mudanças na agenda: os problemas, as soluções alternativas e a política. O fluxo dos problemas busca analisar como e por que alguns problemas passam a ocupar a agenda governamental, para o autor os problemas são construções sociais que perpassam pela interpretação e percepção dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2006. p. 27). O segundo fluxo as alternativas e soluções se encontram, para Kingdon uma solução pode existir antes do problema e as “ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades” (CAPELLA, 2006. p. 27) essas comunidades de políticas são caracterizadas pelo encontro de grupos de interesse que se preocupam com uma área específica. Já o terceiro fluxo é o da política que segue regras próprias e diferente do segundo fluxo que conta com debate de ideias, a política depende de coalizões “construídas a partir de um processo de barganha e negociação política” (CAPELLA, 2006. p. 29). Para constituírem-se, três elementos são considerados pelo autor, o primeiro é o humor nacional que se caracteriza a partir do compartilhamento de ideias semelhantes por diversas pessoas, outro elemento são as forças políticas “o apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza consenso ou conflito numa arena política” (CAPELLA, 2006. p. 29), além disso, os formuladores de políticas se atentam aos setores de conflito para a inserção de assuntos na agenda. O último elemento são as mudanças internas do governo, a eleição de um novo governo pode potencializar a inserção, permanência ou retirada de assuntos da agenda (CAPELLA, 2006. p. 29).

Os três fluxos – problemas, soluções alternativas e políticas – se convergem a partir das janelas de oportunidades (*policy windows*) que não se abrem com frequência e não permanecem abertas por muito tempo (KINGDON, 2006. p. 166. Tradução nossa). A mudança na agenda não é algo simples, no modelo proposto pelo autor várias são as questões que influenciam esse momento, de modo que “a oportunidade de mudança na agenda pode se dar tanto de forma programada como de maneira não previsível” (CAPELLA, 2006. p. 30).

### **Equilíbrio Pontuado**

A partir de agora analisaremos o modelo teórico do *Equilíbrio Pontuado* que, em resumo, considera a estabilidade e as mudanças como elementos importantes no processo de políticas públicas (BAUNGARTNER; JONES; MORTENSER, 2014. p. 59. Tradução nossa).

Esse modelo demonstra que “longos períodos de estabilidade [...] são interrompidos por momentos de rápida mudança” (CAPELLA, 2006. p. 39).

Assim como Kingdon (2006) considera a agenda governamental e a agenda decisional, os autores do modelo do equilíbrio pontuado compreendem que períodos de estabilidade e mudança se desenvolvem em um contexto institucional, ou seja, algumas questões permanecem nos subsistemas, que são comunidades de especialistas, enquanto outras passam para o macrossistema e resultam em mudanças na agenda. Essa passagem depende, segundo os autores, da imagem que se cria da política (*policy image*), pois é o consenso de uma política que permite a ligação entre um problema e a solução e essa imagem é formada a partir de informações empíricas e apelos emotivos, então o equilíbrio que se tinha na agenda é marcado por momento de mudança, caracterizado pela chegada de uma questão do subsistema ao macrossistema (CAPELLA, 2006. p. 40-42).

### **A importância dos atores**

No modelo teórico do Kingdon, os atores possuem um papel decisivo, pois atuam para que uma questão chegue até a agenda (CAPELLA, 2006) o autor se refere a eles como *players in the game*, ou seja, jogadores na partida. Os atores classificados como *Inside of Government* são representados, basicamente, pelo presidente, seus assistentes e os departamentos responsáveis por ele. Sobre o presidente, Kingdon explica que ele sozinho não controla toda a agenda, pois ele não tem o controle das alternativas que serão consideradas. Seus assistentes e departamentos ligados a ele, são importantes, embora aqueles não sejam os que mais discutem, enquanto estes são mencionados com mais frequência no sistema político (KINGDON, 2011). Os atores *outside of Government* são representados pelos grupos de interesse; pesquisadores; mídia [...] e, embora o autor explore as especificidades de cada um, preferimos abordar a ideia geral e compreender a importância dos atores para a formação da agenda. No modelo proposto por Kingdon os atores acompanham a dinâmica das ideias disputando sobre os problemas e as alternativas. Em suma, os atores de políticas públicas são aqueles que influenciam o conteúdo e o resultado de uma política; eles interagem, alocam recursos, constroem coalizões e resolvem conflitos no cenário político (SECCHI, 2016).

Nos quadros 2 e 3, apresentados no início desta seção, elencamos as entidades que compunham a gestão do Conanda (gestão 2017/2018 (2) e 2016/2017 (3)). Algumas entidades se repetem, isto é, aparecem na gestão 2016/2017 e na gestão 2017/2018. No quadro a seguir elencamos quais são essas entidades e demonstramos quais bandeiras elas levantam, com isso,

tivemos uma visão mais ampla sobre os atores, que segundo Kingdon, possuem papel decisivo. As entidades que representam a sociedade civil na posição de titular, ou suplente e que se repetem da gestão 2016/2017 para 2017/2018 são:

**Quadro 5 – Entidades que se repetem entre gestões do Conanda**

Fundação Brasileira Fé e Alegria	Associação Internacional Maylê Sara Kalí
Centro de Educação e Cultura Popular – CECUP	Movimento Nacional Criança Não é de Rua
Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua	Movimento Nacional de Direitos Humanos
Associação Brasileira de Educação e Cultura - ABEC	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB
Central Única dos Trabalhadores	Federação Nacional Dos Empregados Em Instituições Beneficentes, Religiosas E Filantrópicas FENATIBREF
Federação Brasileira Das Associações Cristãs De Moços - ACM	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal de Psicologia	Instituto Alana
Aldeias Infantis SOS Brasil	Associação Brasileira dos Magistrados
Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente	

Fonte: Dados da pesquisa  
Elaborada pela autora

- Fundação Fé e Alegria: é uma organização da sociedade civil que promove processos educativos integrais, inclusivos e ações de promoção social. A fundação acredita que por meio da educação popular é que se construirá uma sociedade democrática, justa e solidária.
- Centro de Educação e Cultura Popular: a missão é promover, organizar, mobilizar e fortalecer os movimentos sociais a partir dos princípios da educação popular. O principal âmbito de atuação é estadual na região do Nordeste.
- Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua: é uma entidade da sociedade civil que não realiza serviços com as crianças e os adolescentes, mas os mobiliza para que eles próprios busquem seus direitos por meio de práticas de atuação.

- Associação Brasileira de Educação e Cultura: é uma associação sem fins lucrativos que desde 2002 ensina a língua e a cultura do Brasil a crianças e jovens na Suíça, lá a associação está presente em 18 municípios.
- Central Única dos Trabalhadores: é uma organização sindical cuja missão é defender os direitos e os interesses dos trabalhadores.
- Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços: movimento cristão que compartilha o ideal de construir uma comunidade humana de justiça, amor, paz e reconciliação.
- Conselho Federal de Psicologia: é uma autarquia de direito público que fiscaliza e orienta o exercício da profissão e promove espaços de discussão sobre temas da Psicologia.
- Aldeias Infantis SOS Brasil: organização humanitária que atua no Brasil há mais de 50 anos e tem como objetivo cuidar de crianças e de suas famílias conservando o direito à convivência familiar e comunitária.
- Fundação ABRINQ: funciona como uma ponte entre quem quer ajudar e quem precisa de ajuda; a missão é garantir os direitos das crianças e dos adolescentes.
- Associação Internacional Maylê Sara Kali: é uma organização sem fins lucrativos e sua missão é propagar a história, tradições e costumes do povo romani do Brasil em defesa dos direitos humanos.
- Movimento Nacional Criança Não é de Rua é uma mobilização em defesa dos direitos das crianças e adolescentes que vivem em situação de rua. É realizada anualmente no dia 23 de julho em memória à Chacina da Candelária (1993).
- Movimento Nacional de Direitos Humanos: é uma rede que articula outras entidades e coletivos que lutam pelos Direitos Humanos no Brasil.
- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil: é uma instituição que congrega os Bispos da Igreja católica que exercem funções pastorais na missão de evangelizar.
- Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF: busca garantir os direitos trabalhistas das pessoas que representam, visando fortalecer a categoria profissional.
- Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil: é um órgão da Ordem dos Advogados do Brasil e tem como função defender a constituição, a ordem jurídica e o Estado democrático de direito. (BRASIL, **Lei 8.906/94**, art. 50).

- Instituto Alana: organização da sociedade civil que tem a missão de honrar a criança, garantindo condições de vivência plena.
- Associação dos Magistrados Brasileiros: sua função é qualificar os magistrados no exercício da profissão.

Podemos perceber que as bandeiras das entidades são diferenciadas, o que reforça a nossa posição da visão *multicêntrica*, a partir da qual os atores governamentais e não governamentais formam a rede de políticas públicas ou comunidade de políticas públicas. Não nos coube explorar o porquê das entidades se repetirem ou qual a contribuição delas na conferência, a visão abstrata da repetição e o conhecimento de sua área de atuação permitem compreender melhor a composição multicêntrica e a importância de diferentes atores que se encontram no espaço da conferência para deliberar sobre as políticas públicas.

Ambos os modelos exploram a agenda e os caracteres que podem influenciar a sua mudança, bem como chamam a atenção para a importância de espaços de deliberação que em nossa pesquisa correspondem ao espaço de deliberação das Conferências Nacionais. Estudando os dois modelos, percebemos que para o fluxo das características dos sistemas, os atores são essenciais. No modelo de Kingdon o autor privilegia a ação dos atores, mencionando que eles atuam na busca por solução, formando as comunidades de políticas. Este é o caso das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, marcada pela característica de reunir atores governamentais e não governamentais.

Com uma ênfase menor do papel dos atores, o modelo proposto por Baumgartner e Jones explora o momento em que as questões passam do subsistema para o macrossistema em razão da articulação do *policy entrepreneur*. Os subsistemas demonstram a convergência entre o papel dos atores governamentais e não governamentais, dos subsistemas analisados, o que mais contemplou a nossa pesquisa foi o desenvolvido por Rhodes sobre as *redes de políticas públicas*. Sendo assim, podemos classificar o espaço das conferências nacionais tanto como uma comunidade de políticas, marcada pela reunião de especialistas na área que buscam soluções para problemas, quanto como uma rede de políticas públicas, caracterizada por considerar os atores governamentais como atores sociais.

Os atores são importantes em diferentes momentos do ciclo de políticas públicas e por priorizarmos a abordagem multicêntrica, que ampara atores governamentais e não governamentais, e por entendermos as conferências como uma comunidade de políticas, é que se torna notória a importância da articulação da sociedade civil, pois, do contrário, nenhuma

das construções teóricas apresentadas aqui seriam válidas. No que tange ao ciclo de políticas públicas, a sociedade civil participa de todas as suas etapas. Quando ela vocaliza demandas, está atuando na percepção dos problemas, quando fornece informações ao Executivo e ao Legislativo está atuando na formação da agenda. Ao colaborar com a definição e planejamento de ações governamentais, se faz presente na fase da formulação, a implementação perpassa a atuação do conselho com suas resoluções, o monitoramento permite que a sociedade civil avalie o impacto da implementação e na fase da avaliação, a mesma se faz presente quando toma assento e se engaja nas conferências nacionais (POGREBINSCHI, 2011):

Não seria exagero afirmar que ao ciclo de políticas públicas parece ter sido introduzida uma nova fase, concomitante a todas as outras: a deliberação da sociedade civil que se faz presente e ouvida nas conferências e nos conselhos nacionais (POGREBINSCHI, 2011. p. 8).

Com esse capítulo pretendíamos fornecer elementos para a compreensão do que são políticas públicas e o que se espera do Governo na busca por soluções a problemas. A opção em abordar diferentes modelos e teorias se deu em razão da necessidade de situar esse campo de estudo que vem ganhando espaço. Por ser uma pesquisa exploratória, não testamos nenhum modelo teórico, pois nossa metodologia é de análise documental e teórica, de modo que reproduzimos apenas as principais características que podem impulsionar estudos futuros.

Essas construções teóricas são importantes, pois ajudam na visualização do cenário no qual as políticas públicas são construídas. As instituições são um cenário importante e representam as regras formais que condicionam o comportamento dos indivíduos, ou seja, o comportamento dos atores políticos é reflexo da organização das instituições (SECCHI, 2015. p. 82). E ao pensar instituições, reflete-se sobre aquelas que são participativas, como as Conferências Nacionais que serão abordadas na seção seguinte com o intuito de compreender o fenômeno e de enxergá-la como parte do ciclo de políticas públicas.

### ***CAPÍTULO III***

#### **O FENÔMENO DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS**

A escolha em trabalhar com as Conferências Nacionais, sobretudo, da Criança e do Adolescente, surgiu a partir do entendimento de que as Conferências se articulam como instituições participativas e esse primeiro ponto foi verificado a partir da análise dos *anais de conferência*. Ao verificar com as leituras dos documentos, que diferentes atores se reúnem nesse espaço e que as discussões possuem o propósito de orientar programas futuros, optamos pelo uso desses documentos como fonte de pesquisa. O objetivo ao analisá-los é compreender a dinâmica das Conferências, a fim de verificar se elas são espaços para a deliberação de políticas públicas e, atendendo ao recorte temático da presente pesquisa – os adolescentes em conflito com a lei – a lente de observação está com esse foco.

#### **As Conferências Nacionais**

A institucionalização e a ampliação de espaços participativos são importantes para cumprir as promessas de democracia, principalmente após 1960 momento em que se buscou uma retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular como maneira de questionar a lógica individualista que havia se instaurado. Essa retomada se ancorou na ideia da participação dos cidadãos em assuntos de seu interesse e para que isso fosse possível, o Estado precisaria criar esferas públicas para que houvesse a reunião dos atores e para que as políticas públicas fossem desenvolvidas em coparticipação (LUCHMANN, 2006).

No caso brasileiro, em 1937, o ministro da Educação e Saúde pública editou a Lei 378, que introduzia a sistemática das conferências de saúde no cenário nacional. A motivação para tal foi auxiliar na articulação federativa, pois a conferência era vista como um canal para que o Estado negociasse com governos estaduais. (SOUZA *et al*, 2013. p. 28)

Art. 90. Ficam instituídas a Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes á educação e á saude, realizadas em todo o Paiz, e a oriental-o na execução dos serviços locais de educação e de saude, bem como na concessão do auxilio e da subvenção federaes. (BRASIL, 1937 [*sic*]).



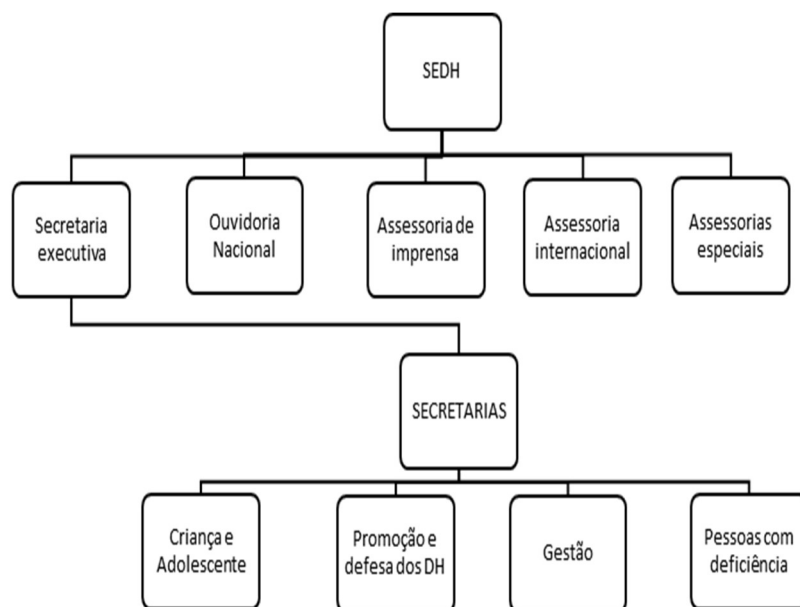
Desde a primeira conferência, acima mencionada, até 2016 foram registradas 154 conferências. Desse total, 34 foram realizadas até 2002 e 72 entre 2003 e 2010 e outras 41 entre 2011 e 2016 (MARTELI; TONELLA, 2018). Esses números reforçam a importância de espaços públicos para o desenvolvimento de políticas públicas, no tocante ao papel das Conferências, notamos que elas se constituem como um canal entre os governos e entre governo e sociedade, pois é essa característica que permite pensar as políticas públicas nos três níveis federais e nas diferentes áreas temáticas.

Não há somente uma definição para explicar o que é uma Conferência Nacional, ela pode ser definida como “instituições participativas de deliberação sobre políticas públicas no nível nacional do governo” (AVRITZER, 2013. p. 125), desse modo, as conferências aparecem como uma alternativa para integrar a participação social em um contexto de ampliação que se fortaleceu, principalmente, em 1980, com a redemocratização.

As conferências possuem a característica de ser um canal entre os governos, pois essa mobilização permite que políticas públicas sejam pensadas nos três níveis federais. Em nosso país, o Estado ocupou um papel de destaque na economia social e no desenvolvimento do estado de bem-estar social que se estabeleceu com a Constituição Federal de 1988 (POCHMANN, 2013), além disso, a Constituição de 1988 incluiu novas formas de participação social, em diversas passagens do texto constitucional:

- Art. 194: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com **participação dos trabalhadores**, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
- Art. 198: As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - **participação da comunidade**.
- Art.204: As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - **participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, Constituição Federal. Grifo nosso).

A previsão dessas formas de participação permitiu a institucionalização das Conferências Nacionais, que tiveram grande impulso em 2003 no início do governo Lula (AVRITZER,2012). É importante ressaltar que nesse período três novas secretarias ministeriais foram anunciadas: *Direitos Humanos, Igualdade Racial e Política para Mulheres* o objetivo dessas secretárias era monitorar os preceitos da Declaração Universal de 1948 (VANNUCHI, 2013). Destacamos a secretaria dos Direitos Humanos, responsável por dar suporte a sete órgãos nacionais, entre eles, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (VANNUCHI, 2013).



Fonte: VANNUCHI, 2013.  
Elaborado pela autora.

Essa estrutura viabilizou quinze das oitenta conferências nacionais que foram realizadas em nosso país a partir de 2003 (VANNUCHI, 2013). Podemos perceber que desde a primeira conferência nacional que se realizou em 1937 até os anos mais recentes, a utilização delas como um mecanismo de troca entre governo e sociedade civil vem se consolidando, de modo que, das oitenta conferências realizadas vinte e uma foram na área da saúde, vinte relacionadas aos temas das minorias, seis relativas ao meio ambiente, vinte e duas a respeito da Economia, Estado e Desenvolvimento, dezessete sobre educação, cultura e assistência social e onze sobre Direitos Humanos. Esses dados ajudam a demonstrar que as instituições participativas são

resultado da articulação da sociedade civil durante a constituinte com a aprovação dos artigos que garantem a participação social (AVRITZER, 2012) bem como, de um compromisso governamental com as demandas sociais.

Embora presentes no cenário nacional desde a década de 40, as conferências nacionais se consolidaram em 2003, contribuindo para um afastamento do modelo liberal e para o rompimento com as práticas clientelistas que marcam a nossa história (POGREBINSCHI, 2011) com a CF/88 e instituições participativas, a sociedade civil se tornou participante nas decisões do governo e com isso, a participação se estendeu para além do voto.

As instituições participativas são conhecidas como modalidades mais institucionalizadas de engajamento político, um exemplo são as conferências de políticas públicas (ALMEIDA, 2018). Salienta-se que as conferências nacionais, são também conferências de políticas públicas, pois além de tratarem de direitos assegurados, mas que não se concretizam, apresentam como objetivo a promoção de diretrizes para formular políticas públicas, ou então, implementar políticas formuladas (POGREBINSCHI, 2013). Quando se estuda uma instituição participativa, a participação é vista como um processo de formação das vontades coletivas, e a atenção se volta para a participação da sociedade civil (ALMEIDA, 2018). É importante que novos atores ocupem a esfera pública, que se caracteriza como um espaço para a livre interação, tendo como elementos centrais a construção de identidades, o estabelecimento de novas formas de solidariedade e a busca pela superação da condição privada de dominação (AVRITZER, 1999). Sendo assim, quando as instituições participativas aparecem na esfera pública, elas conferem nova roupagem para a participação e possibilitam a inserção de novos atores no debate.

Além de instituições participativas, as Conferências podem ser explicadas a partir de uma abordagem *democrática – deliberativa* (SOUZA, 2013. p. 32), pois seriam espaços de participação, deliberação e representação, onde haveria diálogo e manifestação de opiniões, e o caráter deliberativo sugere que as propostas discutidas na conferência podem auxiliar na política governamental.

As duas maneiras de definir as conferências não são excludentes, pois guardam proximidades em seus conceitos, porém, acreditamos que entender as conferências como instituições participativas seja mais apropriado para a atualidade, pois há envolvimento da sociedade civil, fruto das mobilizações anteriores à constituinte e que resultaram na inclusão da

participação social em diversas passagens do texto constitucional<sup>16</sup>, em paridade com o governo (AVRITZER, 2013. p. 128), o que lhe confere um equilíbrio nas discussões. Respeitando o recorte que esta pesquisa propõe, convém destacar que no tocante às Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA), o desenho de *instituição participativa* se amolda, pois a Resolução nº 121 de 20 de Dezembro de 2006, que regula o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), faz a chamada da Conferência em seu art. 12:

Art. 12. O plenário do CONANDA é o fórum de deliberação plena e conclusiva, configurado por reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com requisitos de funcionamento estabelecidos neste regimento, e a ele compete:  
IV – Convocar, ordinariamente, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para avaliar e deliberar a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; (CONANDA, 2006).

Como as abordagens podem ser variadas e, é possível que uma conferência se adeque a mais de uma abordagem, algumas características das conferências ajudam a compreendê-la: *i*) necessidade de regulamentação: as conferências podem ser regulamentadas por decreto presidencial ou por resolução do conselho da área. *ii*) regimento interno: documento que orienta as etapas estaduais e municipais, indicando os critérios de realização e participação. *iii*) etapas interconectadas: correspondem à realização das etapas estaduais e municipais que também elegem os representantes para a etapa nacional. *iv*) relatório final: é o documento elaborado ao fim da etapa nacional que contém as propostas aprovadas.

As CNDCA são convocadas por resolução do conselho da área, como mencionado anteriormente com a Resolução 121/2006. Na última conferência, o regimento interno foi discutido em plenária com os delegados: “Durante a X CNDCA o Regimento Interno, bem como seu processo de construção e aprovação pelo Conanda, foi apresentado ao Plenário da Conferência e em seguida ratificado pelos delegados” (Anais X CNDCA, 2016. p. 17). Observando apenas a X CNDCA percebemos que houve cuidado com a realização de etapas anteriores: “[...] o Conanda aprovou o Documento Base da Conferência que orientou todo o processo municipal, estadual e nacional”. (Anais 10ª CNDCA, 2016. p. 3). É válido ressaltar que, a partir da III CNDCA (1999), todas as que se seguiram contaram com edição de etapas preparatórias.

---

<sup>16</sup> Alguns artigos da Constituição Federal abordam a participação social: Art. 194, VII; Art. 198, III; Art.204, II. (BRASIL, **Constituição Federal**).

Sendo assim, as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente se caracterizam como tais, bem como apresentam as principais características exigidas, o que corrobora sua importância na luta por direitos e políticas públicas.

As conferências se apresentam como: “um canal democrático de participação no ciclo das políticas públicas” (SOUZA, 2013. p. 56). Os objetivos apontados pelo Instituto Polis (*apud* SOUZA, 2013) reforçam nosso argumento da relevância das conferências como instâncias participativas e aglutinadoras de comunidades de políticas: *i)* definir princípios e diretrizes de políticas setoriais; *ii)* avaliar programas em andamento; *iii)* dar voz a vários segmentos da sociedade (SOUZA, p. 57).

O mecanismo de participação de uma conferência é a deliberação pública, por isso a afirmação de que o espaço das conferências: “colocam em pauta as já conhecidas gramáticas da representação, da participação e da deliberação” (POGREBINSCHI, 2013. p. 243). No momento da plenária final, quando se aprovam as diretrizes, o objetivo é a deliberação de políticas universais e, com isso, as conferências influem no ciclo das políticas públicas, como demonstramos no capítulo II. Elas não são um fenômeno novo, mas após 1988 incorporaram a participação e a deliberação e por isso se tornaram inovadoras. Pogrebinschi sintetiza: “ao tornar a participação social e a deliberação conjunta entre governo e sociedade civil uma de suas etapas constitutivas, as conferências nacionais consistem em robusto exemplo do experimentalismo democrático brasileiro” (2013, p. 275).

Após essa introdução na teoria sobre as conferências é possível ter como ponto de partida que as conferências são instituições participativas e, entre as conferências que existem, destacam-se as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente que existem desde 1995 e sua permanência no cenário nacional demonstra sua importância.

### **O adolescente em conflito com a lei nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Com o objetivo de entender melhor de que maneira as CNDCA enxergam o adolescente em conflito com a lei ao longo das dez edições, utilizamos o mecanismo de busca textual a partir do termo *adolescente em conflito com a lei*. O resultado mostrou que há uma visão solidificada sobre a necessidade de se estabelecer programas que promovam a ressocialização do adolescente.

Na III CNDCA durante a realização do painel de política e segurança a Dra. Olga Câmara que, na época, era Diretora do Departamento da Criança e do Adolescente do Ministério

da Justiça, reforçou a preocupação com a garantia de direitos e cidadania das crianças e adolescente que o Departamento da Criança e do Adolescente implantava dois programas, entre eles o Programa Nacional de Reiniciação do Adolescente em Conflito com a Lei, ela salientou também que todos se preocupam com o adolescente em conflito com a lei nas unidades de atendimento, mas que é preciso pensar em todo o sistema de garantia de direitos, reforçando que “com a publicação da Lei nº 8069/90 julgávamos que a garantia dos direitos da criança e do adolescente estava assegurada, e, embora não tenhamos cruzado os braços, talvez não trabalhamos o quanto devíamos” (Anais III CNDCA, p. 75). Dessa Conferência também saíram duas propostas que sugeriam realizar campanhas de divulgação das medidas socioeducativas que ressaltassem a importância delas como instrumentos de ressocialização e que os conselhos fomentassem a implementação das medidas socioeducativas mediante a edição de normativas (Anais III CNDCA, p. 99) ainda, salientaram que uma dificuldade é o descaso do governo com o sistema de atendimento do adolescente em conflito com a lei (Anais III CNDCA, p. 132).

Na V Conferência não encontramos nenhum registro sobre adolescente em conflito com a lei, mas existem outros resultados que serão exibidos na próxima sessão de conteúdo. No decorrer da VI CNDCA também durante os painéis, o então vice-presidente do Conanda e Subsecretário de promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Sr. Amarildo Baesso, ao reforçar o pensamento sobre a certeza da punição ser uma garantia na redução da violência, salienta que essa discussão referente ao adolescente em conflito com a lei já está consolidada, mas que antes de falar da pena, outros problemas deveriam ser solucionados como a situação do adolescente no Brasil e ele salientou que referente às medidas socioeducativas “é preciso fazer com que o Estatuto seja efetivamente implementado no cotidiano das nossas comunidades” (Anais VI CNDCA, p. 103-4).

Durante a VII CNDCA, nos pronunciamentos de abertura o presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, explicou que a falta de estrutura para o cumprimento das medidas socioeducativas é um dos principais problemas e que o SINASE que estava em discussão naquele momento, tinha o objetivo de aumentar as taxas de reabilitação e encerrou sua fala dizendo que “na Câmara dos Deputados, as discussões desta Conferência, sem dúvida nenhuma, terão um impacto no exame do Projeto de Lei que visa implantar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo” (Anais VII CNDCA, p. 23-4).

A palestra magna da VIII CNDCA proferida pelo Ministro dos Direitos Humanos da época, Paulo Vannuchi, lembrou a repressão política do regime militar e relacionou com o toque de recolher que algumas cidades enfrentavam, segundo ele “a madrugada era o único

momento em que a cidade era nossa [...] recriando a convivência de um sistema social e econômico que é opressor [...] e ameaça a cada hora rebaixar a idade de maioridade penal para o adolescente em conflito com a lei” (Anais VIII CNDCA, p. 28-9). Ainda nessa conferência, uma das recomendações (nº20) sugeria efetuar o que estava previsto no ECA e no SINASE (Anais VIII CNDCA, p. 112).

A IX e a X CNDCA não apresentaram resultados específicos na busca pelo termo *adolescente em conflito com a lei*, contudo, apresentaram outros resultados que são explanados em tópico posterior. O objetivo dessa sessão foi apresentar diferentes falas que ocorreram durante as dez edições das conferências e que retratam a visão que se tinha do adolescente em conflito com a lei, podemos perceber que algumas lutas não saíram de pauta, como o enfretamento das tentativas de redução da maioridade penal. A seguir veremos os resultados para a busca textual pelo termo *medida socioeducativa* e refletir sobre o debate interno das conferências e sobre o debate externo em outras arenas de decisão.

### **Balanco das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre o termo *medida socioeducativa***

As Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA) figuram como uma das mais antigas no universo das conferências existentes no Brasil. A primeira edição data de 1995. O espaço da conferência é visto como local de participação social e conta com a reunião de diferentes atores sociais que pensam as ações necessárias para determinado segmento. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é o órgão responsável por chamar as conferências, que acontecem em uma periodicidade de três anos.

Nesta seção, o objetivo é fazer um balanço de todas as CNDCA entre o período de 1995 a 2016 analisando o momento da conferência chamado de *plenária final* de onde se extraem as deliberações finais. Respeitando o recorte da pesquisa, foi utilizado o mecanismo de busca textual com o termo *medida socioeducativa*, a fim de filtrar os resultados encontrados em cada conferência que nos ajudaram a responder à pergunta inicial sobre a reinserção do adolescente egresso. É sempre bom alertar que os documentos produzidos ao final das conferências são ricos em conteúdo e nesta pesquisa abordamos uma pequena parte.

A I Conferência não contou com sistematização de dados para posterior consulta, de modo que as informações foram lançadas pelo CONANDA em 2009 no documento “Balanço

das Conferências Nacionais dos Direitos das Crianças e dos adolescentes - 1ª a 8ª Conferência<sup>17</sup>”.

Neste primeiro momento, o tema escolhido foi “a prioridade absoluta para crianças e adolescentes”, conforme ditava a Constituição Federal no art. 227. A pauta principal foi a definição da política nacional de atendimento dos direitos infanto-juvenis e algumas diretrizes nacionais foram estabelecidas. Conforme consta na Resolução nº 42 do CONANDA, nas diretrizes para a área do Direito encontra-se a preocupação com o adolescente autor de ato infracional:

DIRETRIZES PARA A AREA DO DIREITO – 01 [...] 02 Atender ao adolescente autor do ato infracional, com programas implementadores das medidas Sócio- Educativas; (CONANDA, 2004. P. 66)

Por ser a primeira conferência que se tem registro, é um marco importante do início da discussão sobre a necessidade de um novo programa para as medidas socioeducativas e é válido mencionar que essa conferência reuniu aproximadamente 500 pessoas, entre membros dos conselhos estaduais e nacionais e de outras áreas.

A II conferência, de 1997, repetiu o tema e a prioridade absoluta da primeira, e cerca de 800 pessoas se reuniram para debater o tema. Nela a sistematização de dados também foi precária, de modo que não foi possível encontrar as diretrizes que foram aprovadas. Contudo, segundo dados que constam no documento “Balanço das Conferências Nacionais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – 1ª a 8ª Conferência”, um dos eixos escolhidos pelo CONANDA para debate na plenária final era sobre ato infracional e medida socioeducativa, no entanto, não foi possível encontrar as deliberações finais desta conferência.

Na III conferência, 1999, o tema foi: “uma década de história rumo ao terceiro milênio” e a proposta era avaliar a implantação e implementação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, foi nessa conferência que se apontou a necessidade da criação de um *Sistema de atendimento socioeducativo*.

Com a presença de 1.000 pessoas, divididas entre delegados e membros do judiciário que representavam a justiça da infância e da juventude e defensoria pública, aprovou-se uma agenda de mobilização da sociedade civil, com foco no combate à redução da maioria penal, extinção do sistema FEBEM e aplicação das medidas socioeducativas.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias/8a-conferencia-1/balanco-das-conferencias-nacionais-dos-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes-1a-a-8a-conferencia/view>> Acesso em 29 de março de 2018.



- 1- Discussão e votação de propostas de Mobilização Nacional da Agenda 99/2000 sobre temáticas prioritárias elencadas nesta Conferência:
- a) Redução da idade penal;
  - b) Extinção do sistema FEBEM, e efetiva aplicação de medidas sócio - educativas; (Anais da III CNDCA, 1999. p. 90).

Um dos focos temáticos versava sobre as políticas de reinserção social: “Nessa perspectiva, o CONANDA recomendou os seguintes focos temáticos como orientadores do desenvolvimento do tema geral [...] Políticas de Reinserção Social (Medidas Socioeducativas)” (Anais da III CNDCA, 1999. p. 09).

Desse modo, no eixo *Justiça e Segurança*, entre dezenove propostas, duas propostas finais versavam sobre o assunto da socioeducação. Uma das propostas determinava a realização de campanhas para divulgar a importância das medidas socioeducativas como instrumentos de ressocialização, ao passo que a outra proposta determinava a implementação de normativas que contribuíssem com ideias para o acompanhamento dos egressos.

Encontramos, também, nos anais da III CNDCA um tópico sobre políticas públicas estruturado a partir de dados contidos nos relatórios estaduais, nos anais, os dados foram sistematizados de maneira que a situação nacional pudesse ser caracterizada e que os pontos em comum fossem destacados. Um dos tópicos versava sobre *política de reinserção social* e dizia que a reinserção social correspondia ao sistema de atendimento disponível ao adolescente infrator, e que esse atendimento não poderia estar desvinculado ao sistema de proteção integral em que as políticas públicas estão inseridas<sup>18</sup>.

O atendimento ao adolescente infrator requer a construção de uma política específica, que incorpore a dimensão da prevenção e da promoção, como política de garantia de direitos (Anais da III CNDCA, 1999. p. 136)

Esse tópico destacou que as discussões sobre medidas socioeducativas consideravam a situação da Febem de São Paulo emblemática<sup>19</sup>, fato que chamou a atenção da opinião pública

---

<sup>18</sup> O Sistema de Garantia de Direitos é fruto da previsão constitucional do art. 227 que determina que crianças e adolescentes são prioridade absoluta e precisam da proteção integral, bem como do art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) que reproduziu quase integralmente o art. 227 da CF. É importante ressaltar que os SGD atua em três eixos: defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos humanos (art.5º da Resolução 113/06 do Conanda).

<sup>19</sup> A situação da FEBEM de São Paulo era caracterizada por superlotação e rebeliões, incluindo a rebelião no complexo do Imigrante (1999) que levou a morte de quatro adolescentes internos. Os jornais que trouxeram a notícia na época destacavam que as reivindicações eram por melhores condições de vida dentro das unidades e também para diminuir a superlotação (Folha de São Paulo, 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1211199917.htm>><https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2610199901.htm>>. Ainda durante a III CNDCA, algumas moções de repúdio retratavam a situação da FEBEM. Iremos destacar duas que demonstram a realidade daquela época e o descaso dos gestores: “MOÇÃO DE

para uma “discussão nacional que coloca em cheque o sistema legal de atenção ao adolescente infrator, tendo como ponto focal o debate sobre a redução da maioridade penal” (Anais da III CNDCA, 1999. p. 137). Ainda, na III CNDCA uma recomendação (nº15) chama atenção para a necessidade de se discutir e pensar a reinserção social:

Os participantes da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília - DF no período de 22 a 26 de novembro de 1999, recomendam aos Governos estaduais que, diante da não adequação das muitas "FEBEMs" ao ECA, e de todas as violações dos direitos humanos e do Estatuto que vêm sendo reiteradamente cometidas, de que são exemplos as graves ocorrências registradas em Unidades de Internação de vários Estados, envolvendo adolescentes autores de ato infracional; a falta de política de reinserção social do adolescente autor de ato infracional, que têm sua formação escolar interrompida; carência de atendimento na área de saúde, especialmente quando sofre de dependência química; e outras necessidades humanas não atendidas, que seja extinta as FEBEMs e suas similares, pois não atendem os adolescentes autores de ato infracional como preceitua o ECA. Somos a favor da realização de um amplo debate com a população e do reordenamento dos serviços necessários à ressocialização do adolescente autor de ato infracional. (Anais da III CNDCA, 1999. p. 117)

Em breve análise, essa conferência foi bastante produtiva para o desenvolvimento de ideias vindouras acerca do ato infracional e das medidas socioeducativas.

Na IV Conferência, de 2001, o tema para discussão foi “Crianças, adolescentes e violência” e havia ainda um lema: “violência é covardia, as marcas ficam na sociedade”, cerca de 1.000 participantes estavam presentes. O debate que havia iniciado em 1999 acerca da criação de um sistema de atendimento socioeducativo continuou, de modo que houve um eixo temático das medidas socioeducativas:

**EIXO: MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS COMPROMISSO:** Proporcionar a efetiva aplicação do caráter sócio-educativo das medidas, assegurando o direito constitucional de ampla defesa e desmistificar a impunidade do adolescente autor de ato infracional, mobilizando a sociedade, visando à construção da cultura da paz, frente ao processo de exclusão social do país. (Balanço das conferências, 2010. p. 42 [sic]).

---

REPÚDIO 41: Os participantes da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília - DF no período de 22 a 26 de novembro de 1999, repudiam o Governo do Estado de São Paulo pelo descaso e a falta de compromisso quanto à execução das medidas sócio -educativas, e por não processar o reordenamento institucional da FEBEM, durante 05(cinco) anos do Governo Mário Covas, fatores determinantes da violência extrema que domina aquela instituição, que vitimou fatalmente de maneira cruel 04 adolescentes(...).  
MOÇÃO DE REPÚDIO 42: Os participantes da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (...)repudiam a atitude do Governo de São Paulo em transferir, no dia 24 de novembro de 1999, os adolescentes que cumprem medida sócio - educativa de internação na FEBEM/SP para a Cadeia Pública de Santo André-DACAR-7. Além da atitude do governo ser abusiva e autoritária, tal Unidade não é adequada para o cumprimento da medida sócio -educativa de internação, o que só agrava a situação do adolescente infrator” (Anais da III CNDCA, 1999. p. 112-13 [sic])

O compromisso era desmistificar a impunidade do adolescente e as estratégias adotadas iniciaram com a necessidade de elaboração de um centro de internação adequado que extinguisse o modelo correccional, concluindo com a importância de se promover audiências públicas para divulgar o caráter das medidas socioeducativas.

Vale ressaltar que não há registro das propostas finais, pois não foi possível encontrar os anais dessa conferência.

Com o tema “Pacto pela paz: uma construção possível”, a V conferência, em 2003, foi a primeira que contou com a participação de nove ministros e cerca de 1.200 participantes entre delegados e observadores interessados em discutir a implementação desse pacto, contudo, o documento disponibilizado na internet não contém as páginas de número par, assim, o trecho que se refere às medidas socioeducativas tem início na página 221, com o texto pela metade, pois a página 220 não está disponível para consulta.

Apesar de tal fato, o documento *Pacto pela Paz* propôs reflexões importantes; uma das ações do pacto determinava que os estados deveriam promover a especialização e a capacitação dos operadores da rede de atendimento; outra proposta determinava a divulgação das medidas socioeducativas.

As ações para promover essa estratégia visavam à realização de audiências para sensibilizar a sociedade civil e fortalecer a rede de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Analisando o conteúdo dos anais dessa conferência, foi possível perceber que as falas dos participantes apontavam a dificuldade da falta de conhecimento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, razão pela qual se discutiam ações de sensibilização sobre o caráter pedagógico da medida socioeducativa “Realizar ações de sensibilização e de formação públicas, por intermédio dos meios de comunicação, de audiências públicas e de campanhas, divulgando a natureza pedagógica das medidas socioeducativas junto à sociedade em geral” (Anais da V CNDCA, 2003. p. 223). Essas ações são essenciais, pois a desinformação é nociva para a democracia e para os direitos conquistados, não são poucos os exemplos que poderíamos trazer para demonstrar os efeitos reversos que algumas notícias produzem. Para nos atermos ao conteúdo dessa pesquisa, salientamos o debate sobre a redução da maioria penal que é atravessado por diferentes opiniões construídas sem nenhuma informação qualificada, tal qual veremos mais adiante.

A luta por igualdade foi o que conduziu os trabalhos VI conferência, em 2005, com o tema “Controle social, participação e garantia de direitos – por uma política para crianças e adolescentes”. Entre as deliberações que constam nos anais, no tema 01 que se referia ao papel

da sociedade e do Estado na formulação da política para criança e para o adolescente, uma dificuldade que apareceu foi que o desconhecimento da legislação específica acarreta a não deliberação de políticas públicas, e uma forma de enfrentar essa dificuldade seria garantir o ensino dos direitos da criança e do adolescente desde o ensino fundamental.

Outro apontamento foi relacionado ao desrespeito por parte do governo às deliberações do CONANDA o que dificulta a implantação de ações. A necessidade de se conhecer melhor as medidas socioeducativas e o Estatuto da Criança e do Adolescente são uma afirmação recorrente em todas as conferências, de modo que encontramos mais de uma vez ações que visavam a sensibilização da sociedade como um todo, na VI CNDCA, as ações para mudar esse cenário vão desde a formação continuada dos conselheiros, incluindo a sociedade civil, até a inclusão do tema dos Direitos da Criança e do Adolescente nas escolas:

Elaborar diretrizes, em nível Nacional, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, para monitorar e avaliar, com apoio de mobilização social, políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes, considerando, no conjunto das ações a serem monitoradas e avaliadas, a identificação de experiências exitosas e de educação permanente em direitos da criança e do adolescente (Anais da VI CNDCA, 2005. p. 198)

A VII Conferência, em 2007, ganhou maior relevância, pois foi a primeira com caráter deliberativo. O tema versava sobre a concretização de Direitos Humanos; contou com a participação de 1.500 pessoas e, diferente do que aconteceu na III CNDCA, os membros do poder judiciário participaram na qualidade de delegados. No pronunciamento de abertura o tema do SINASE apareceu na fala da presidente do Conanda naquele ano, Carmen Silveira de Oliveira e um ponto abordado, reforça a importância dos debates que ocorrem nas conferências:

Trazer esse debate [SINASE e Plano Nacional de Direito à Convivência Familiar e Comunitária] para o processo de conferências foi muito estratégico, em especial porque nos mobiliza a pensar como concretizamos esses planos para que eles possam ser a resposta efetiva que defendemos, em contraponto a posições mais conservadoras” (Anais da VII CNDCA, 2007. p. 16)

Nas deliberações finais o tema do Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE<sup>20</sup> – também apareceu e, algumas deliberações sugeriam a implantação e implementação das

---

<sup>20</sup> As discussões acerca da criação do SINASE se iniciaram em 2002: “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. O escopo foi debater e avaliar com os operadores do

medidas socioeducativas de forma descentralizada, que correspondem a uma cooperação técnico-financeira entre a esfera Estadual e Federal na implementação de ações que garantam o SINASE.

Apesar dos avanços ocorridos, pouco se abordou, nessas sete conferências apresentadas até aqui, sobre a necessidade de se pensar estratégias para o retorno ao convívio social do adolescente ator de ato infracional, ou seja, o egresso.

A VIII conferência, realizada em 2009, tinha como tema “Construindo diretrizes da política nacional e do plano decenal” e o objetivo, portanto, era elaborar as propostas da Política Nacional que serviriam de base para a elaboração do Plano Decenal, que são documentos que trazem princípios e propostas de ação para os anos seguintes.

Durante a conferência, que contou com 1.707 delegados, um dos eixos de discussão contemplava a proteção e a defesa no enfrentamento das violações de Direitos Humanos das crianças e dos adolescentes e, dentre as 62 deliberações, havia a proposta de se efetivar e aprimorar através de lei o sistema nacional socioeducativo, garantindo inclusive o direito à profissionalização e a inserção no mercado de trabalho. Medidas como essas ajudam a promover o exercício da cidadania desse adolescente que se viu privado do convívio social, como sempre afirmamos, é um passo no caminho da ressocialização.

Em 2012 o tema da IX conferência foi: “Mobilizando, implementando e monitorando a política e o plano decenal de direitos humanos de crianças e adolescentes”, com 1.909 participantes, a IX CNDCA promoveu também a participação do grupo G27 que era formado apenas por adolescentes que representavam os estados brasileiros e o Distrito Federal.

Nas deliberações finais, o eixo *Proteção e defesa dos direitos*, discutiu-se a necessidade de ampliar e articular políticas, programas e ações para o atendimento de adolescentes autores de ato infracional e de sensibilizar a sociedade sobre a importância das medidas socioeducativas, realizando audiências públicas e campanhas.

Em 2016, o Estatuto da Criança e do Adolescente completou 25 anos e o objetivo da X Conferência Nacional foi gerar discussões e propostas visando à implementação da política nacional e do plano decenal, o tema foi “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – fortalecendo os conselhos de direitos da criança e do adolescente” e havia aproximadamente 1.204 participantes, dentre os quais, 1.019 eram delegados.

---

SGD a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas da ABMP.” Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>> Acesso em 29 de março de 2018.

No eixo *Política Nacional de direitos da criança e do adolescente*, na plenária final, propostas que buscavam garantir a proteção aos direitos dos adolescentes em medida socioeducativa através da inserção na educação, com cursos profissionalizantes e encaminhamento ao mercado de trabalho foram aprovadas.

Ainda, no eixo que discutiu o *Plano Decenal* uma proposta determinava que no cumprimento de medida socioeducativa, as especificidades de cada adolescente devem ser consideradas.

### Quadro síntese das deliberações finais

O quadro a seguir apresenta as deliberações finais encontradas nos documentos disponibilizados para consulta na internet. Em algumas conferências como a I; III e IV não foi possível encontrar os anais de conferência, razão pela qual elas não aparecem no quadro a seguir.

**Quadro 6 – Síntese das deliberações finais**

CONFERÊNCIAS	DELIBERAÇÕES FINAIS
III CNDCA	<p>131. Realizar campanha de divulgação das medidas sócio - educativas [sic] a nível nacional, ressaltando a importância das mesmas como instrumentos eficazes de ressocialização do adolescente em conflito com a lei.</p> <p>132. Que os Conselhos Estaduais fomentem, junto ao Sistema Garantidor de Direitos, a implementação e qualificação das medidas sócio – educativas [sic], mediante a edição de normativas inspiradas na Resolução n.º 46 do CONANDA e o acompanhamento dos egressos do sistema. Estratégia: criação de uma política nacional de apoio financeiro aos Estados e Municípios visando o desenvolvimento de programas de medidas sócio – educativas[sic]; municipalização das medidas sócio – educativas [sic] de meio aberto, em parceria com organizações da sociedade civil; regionalização do atendimento ao adolescentes submetidos à restrição ou privação de sua liberdade, garantindo unidades de internação para no máximo 40 (quarenta) adolescentes; implantação de programas de atendimento</p>

	às famílias dos adolescentes infratores; priorizado dos recursos do Ministério da Justiça para programas de medidas sócio -educativas; ampliação e qualificação das Varas especializadas da Infância e Juventude; da Defensoria Pública; das Delegacias da Criança e do Adolescente, e das Promotorias Públicas; implantação e/ou implementação dos plantões interinstitucionais com garantia de programas pedagógicos, conforme previsto no ECA; extinção das FEBEMs e de todos os modelos similares que ainda tenham por paradigma o extinto Código de Menores.
V CNDCA	ESTRATÉGIA 5: Garantir a divulgação das medidas socioeducativas aplicáveis aos adolescentes autores de ato infracional, promovendo audiências públicas e campanhas de esclarecimento nos meios de comunicação de massa, em articulação com segmentos da sociedade e com o poder público,
VI CNDCA	Tema 1 - O Papel da Sociedade e do Estado na Formulação, Execução e Monitoramento de uma Política para a Criança e o Adolescente 1.1 - A Relação do Estado com a Sociedade na Elaboração de uma Política para a Criança e o Adolescente. Dificuldade 1: Desconhecimento da sociedade civil e descumprimento por parte do Governo da legislação pertinente aos direitos da criança e do adolescente (ECA, PPA's, LDO, LOA's) por parte do Poder Público nas três esferas e da sociedade civil, tendo como consequência a não deliberação e execução de políticas públicas intersetoriais que atendam às demandas das crianças e adolescentes e a fragilização, de toda ordem, entre os Conselhos de Direitos Municipais, Estaduais e Federal e os Conselhos Tutelares,
VII CNDCA	2- Regionalização do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, priorizando as medidas em meio aberto, com implementação do SINASE, capacitação continuada dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos e criação de Varas Especializadas da Infância e Juventude em cada Comarca, respectivas Defensorias Públicas e Promotorias de Justiça.

VIII CNDCA	<p>EIXO 2 - PROTEÇÃO E DEFESA NO ENFRENTAMENTO DAS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES</p> <p>25 - Efetivar e aprimorar, imediatamente, por meio de obrigatoriedade legal o sistema nacional de atendimento sócio educativo como política intersetorial co-financiada pelas três esferas de governo, priorizando as medidas sócio educativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade), garantindo a convivência familiar e comunitária, assim como a profissionalização e a inserção no mercado de trabalho e melhorando a estrutura, e a implantação e a forma de execução das medidas de internação nos centros socioeducativos, exigindo o acompanhamento de defensores públicos especializados em todas as fases do processo de apuração de atos infracionais.</p>
IX CNDCA	<p>16 Ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços do SINASE para atendimento a adolescentes que pratiquem ato infracional, observando as responsabilidades específicas do poder executivo, do sistema de justiça e das demais instâncias do Sistema de Garantia de Direitos e com base da lei 12.594/2012, que trata do sistema socioeducativo. Mobilizar os gestores e conselhos das políticas setoriais, sistema de justiça e segurança e Conselhos de Direitos.</p> <p>17 Realizar debates e sensibilizar a sociedade e o poder público sobre a importância das medidas socioeducativas de meio aberto e sua municipalização, ampliando e articulando políticas, programas, ações e serviços para a promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes ao direito a convivência familiar e comunitária com base na lei 12.594-2012 e que o Conanda e a SDH-PR regulamentem em forma de resolução esse serviço. Organizar audiências públicas e realizar campanhas, articulação de gestores públicos, legislativo, judiciário, conselhos de direitos e setoriais.</p>
X CNDCA	<p>Garantia e proteção de direitos de adolescentes em medida socioeducativa por meio de implementação de monitoramento, de</p>



	<p>inserção na educação de cursos profissionalizantes, encaminhamento ao mercado de trabalho, formação continuada de profissionais que atuam com esse público específico, com enfoque no ECA. (p. 2)</p> <p>Garantir que na construção do plano decenal, nas três esferas de governo, o cumprimento de medidas socioeducativas e protetivas devem considerar as múltiplas trajetórias, necessidades e especificidades das crianças e adolescentes (deficiências, saúde mental, indígenas, quilombolas, ciganos, tradicionais, gênero, diversidade sexual, população em situação de rua, entre outros), assim como a efetiva participação dos segmentos da sociedade, de acordo com a Resolução 159 do CONANDA, garantindo a universalidade dos direitos, interseccionalidade dos temas e intersetorialidade das políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes, considerando a igualdade e o respeito à diversidade, a equidade e a justiça social como condição de prioridade absoluta na formulação e implementação das políticas públicas.</p>
--	--

Fonte: dados da pesquisa.  
Elaborada pela autora.

### **Dois temas em destaque**

Após apresentar um balanço das dez edições de conferências nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente já realizadas, optamos por analisar dois temas que repercutem diretamente na questão do adolescente em conflito com a lei. No primeiro capítulo fizemos uma retomada da evolução dos direitos das crianças e adolescente e percebemos que a idade penal já esteve em patamar mais baixo, sendo possível a punição a partir dos 14 anos, razão pela qual o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe uma grande conquista ao fixar a maioridade penal em 16 anos. Contudo, essa não é a visão da sociedade em geral, pois desde a promulgação existem propostas que buscam reduzir a maioridade penal a partir de justificativas variadas, então, para entender melhor essa questão iremos verificar como esse debate apareceu nas conferências e em outros espaços de tomada de decisão. Fizemos o mesmo exercício com o tema do SINASE, pois foi a partir dele que a preocupação com a execução das medidas e com a promoção da ressocialização se iniciou. Os resultados do SINASE puderam ser observados a

partir das teorias sobre Políticas Públicas abordadas no Capítulo 2, pois o assunto passou da fase de inserção na agenda estando, em certa medida, na fase de implementação.

### **O debate sobre o SINASE**

No primeiro capítulo abordamos o tema do SINASE e fizemos uma análise geral do que consiste o sistema, como ele surgiu e seus principais objetivos, aqui nesse capítulo nosso objetivo é demonstrar a lacuna que existe entre a agenda e a fase da implementação, para isso vamos demonstrar o que a IX e a X CNDCA falam do SINASE, optamos por essas duas conferências, pois elas marcam a garantia do SINASE por lei (2012) e também marcam os anos seguintes (2016), muito embora o tema tenha aparecido em outras conferências, como demonstramos no tópico anterior.

Na IX CNDCA duas deliberações finais do eixo *proteção e defesa dos direitos* chamam a atenção:

#### **Quadro 7 – deliberações da IX CNDCA referentes ao SINASE**

Ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços do SINASE para atendimento a adolescente que pratique ato infracional, observando as responsabilidades específicas do poder executivo, do sistema de justiça e das demais instâncias do Sistema de Garantia de Direitos e com base da Lei 12.594/2012 que trata do sistema socioeducativo.	Realizar debates e sensibilizar a sociedade e o poder público sobre a importância das medidas socioeducativas de meio aberto e sua municipalização, ampliando e articulando políticas, programas, ações e serviços para a promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e do adolescente ao direito à convivência familiar e comunitária com base na Lei 12.594/2012 e que o Conanda e a SDH-PR regulamentem em forma de resolução esse serviço.
---	---

Fonte: dados da pesquisa  
Elaborado pela autora

A primeira deliberação menciona os programas, ações e serviços do SINASE que pela letra da lei correspondem aos programas de atendimento que ficam a cargo dos Estados e dos Municípios e compreendem métodos e técnicas pedagógicas diferenciadas para cada regime, ou seja, existem os programas de meio aberto (arts. 13 e 14 da Lei 12.594/12) e os programas de privação de liberdade (arts. 15, 16 e 17 da Lei 12.594/2012). As ações e serviços

correspondem à avaliação dos Planos de Atendimento Socioeducativo, momento em que se verificam metas e elaboram-se recomendações para os gestores, e ainda, é serviço instituído pela lei o Plano Individual de Acompanhamento que é um “instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente” (BRASIL. Lei 12.594/2012. Art. 52).

A segunda deliberação menciona a regulamentação através de resolução pelo Conanda. O que se tem a respeito do SINASE é a resolução 119 de 2006 do Conanda que menciona no art. 2º que “o Sinase constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (BRASÍLIA. 2006 [sic]).

Convém destacar que na IX CNDCA encontramos uma moção de implantação integral do SINASE, destinada a órgãos do poder judiciários e conselhos nacional, estaduais e municipais. A moção enfatiza que o SINASE representa uma oportunidade única para consolidar uma política pública de atendimento, e que com oportunidades concretas de inclusão, os adolescentes respondem positivamente, salientando ser necessário um “processo socioeducativo voltado para a formação humana, que oriente um novo projeto de vida capaz de interromper a trajetória infracional e construir autonomia e convivência social saudável e produtiva” (Anais IX CNDCA, 2009. p. 87).

Entre as deliberações finais da X CNDCA duas também merecem destaque, uma no eixo da *Política Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente* e outra no eixo da *Reforma Política dos Conselhos dos Direitos*:

**Quadro 8 – Deliberações finais da X CNDCA.**

<p>Garantia e proteção de direitos de adolescente em medida socioeducativa por meio de implementação de monitoramento, de inserção na educação de cursos profissionalizantes, encaminhamento ao mercado de trabalho, formação continuada de profissionais que atuam com esse público específico com enfoque no ECA.</p>	<p>Implementar o Sistema Único de Informações, com sistemas informatizados entre a rede e cruzamento de dados, que permite encontrar informações sobre as crianças e adolescentes em situação de risco atendidos (as) pelo Conselho Tutelar, e que o SIPIA e SINASE possuam monitoramento e capacitação continuada para os municípios, tendo suas informações disseminadas, a fim</p>
---	---

	de assegurar a participação da sociedade na avaliação de sua aplicação e implementação.
--	---

Fonte: dados da pesquisa  
Elaborado pela autora

Essas deliberações nos permitem pensar que o assunto já foi inserido na agenda, pois há uma lei que prevê o sistema, bem como outras formas de aplicação, por exemplo, a resolução 119 do Conanda, razão pela qual poderíamos pensar que estamos diante da fase da implementação do ciclo de políticas públicas. Essa fase é caracterizada pela ação, segundo Saravia “trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (SARAVIA, 2006. p. 34), portanto, existem condições prévias para que uma política seja implementada, no caso que estamos observando, o SINASE é garantido por lei, mas o que percebemos nas conferências é que falta uma maior articulação com outras políticas públicas para que a implementação realmente ocorra, isto é, algumas políticas públicas precisam ser articuladas para que o sistema produza seus efeitos.

Para reforçar a nossa pesquisa, a partir da ferramenta de busca textual procuramos no site do Congresso Nacional pelo termo *SINASE* e a pesquisa retornou com 38 resultados. Diferente da pesquisa sobre redução da maioria penal, que apresentaremos em seguida e que ao utilizar o filtro *em tramitação* obtivemos alguns resultados importantes, na pesquisa pelo termo *SINASE*, após utilizarmos o filtro *em tramitação*, não encontramos nenhum resultado significativo, razão pela qual, para apresentarmos os resultados pretendidos, debruçamo-nos diários do congresso nacional utilizando a metodologia de análise documental que perpassa toda essa pesquisa. Tentamos manter os resultados no mesmo período temporal da IX e X conferência (2012-2016), contudo, os resultados obtidos nesse período traziam informações referentes à dotação orçamentária, e embora seja um conteúdo extremamente relevante, não se adequa aos objetivos dessa pesquisa. Sendo assim, nos concentramos em exibir os resultados que se relacionem com as etapas das políticas públicas, exploradas no capítulo anterior, de modo que a busca nos documentos tinha por objetivo demonstrar alguma etapa do Ciclo de Políticas Públicas (Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação; Extinção), para que pudéssemos testar a nossa hipótese, de que as etapas do Ciclo são concomitantes e que, por essa razão, o SINASE está implementado à luz somente da legislação, de modo que outras ações são necessárias para sua efetividade e prática.

No Diário do Congresso Nacional de junho de 2017, há menção ao cumprimento das exigências da Lei do Sinase (nº 12.594/2012) a partir da pactuação e formalização da Comissão de Avaliação e Monitoramento do Sinase (2017, p. 171) e a descrição de uma atividade de articulação interministerial com a finalidade de “implementar a desinternação e ressocialização de adolescentes em conflito com a lei, como parte do Plano Nacional de Segurança Pública” (p. 171). Em maio de 2018 o diário do Congresso Nacional mencionou que a implementação do SINASE depende de uma articulação “interfederativa e interministerial” e ressaltou que uma avaliação de todo o sistema foi contratada com o objetivo de contribuir para a organização da rede de atendimento, promovendo a melhora do sistema (2017, p. 411).

Ao analisarmos os dados referentes ao SINASE, percebemos que o sistema foi um grande avanço para a promoção dos direitos dos adolescentes que praticam ato infracional, contudo, percebemos também que há uma lacuna na implementação, pois as falas das conferências apontam para a necessidade de se implementar, monitorar e dar publicidade às ações do SINASE. Quando focamos nas teorias sobre políticas públicas, principalmente a do Ciclo de Políticas, e comparamos com os dados encontrados, podemos perceber que as etapas do ciclo de políticas públicas são concomitantes, ocorrem no mesmo espaço de tempo. Muitas vezes a divisão em etapas possui um caráter teórico, como salienta Saravia (2006, p. 35) “a divisão por etapas [...] é mais uma esquematização teórica do que, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática”. O que devemos questionar e investigar em pesquisas futuras é o que gera lacunas como a do SINASE, que é uma política pública, mas que ainda se discute a necessidade de ações mais concretas para sua efetividade. Observando o último levantamento do SINASE disponível, todas as regiões do país dispõem de unidades socioeducativas para cumprimento de medidas, ao todo são 477 unidades, portanto há uma implementação do sistema, é preciso agora, em nosso entendimento, avaliar e promover novas alternativas que ampliem a efetividade. Não entraremos nesse mérito, pois análise<sup>21</sup> e avaliação de políticas públicas não são o nosso objetivo.

### **O debate sobre a redução da maioria penal**

Assim como observamos o tema do SINASE em profundidade, a proposta foi demonstrar como a questão da redução da maioria penal aparece nas conferências, pois

---

<sup>21</sup>Sugerimos a leitura de SECCHI, Leonardo: **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções** (2016).

sempre que debates acerca da redução aparecem no cenário social, dividem a opinião e algumas justificativas para a redução são vazias de conteúdo, fato que coloca em risco os direitos assegurados em diferentes instrumentos como o ECA e a Constituição Federal, bem como, em um cenário de redução da maioria penal, a crise no sistema penitenciário tomaria maiores proporções, o que prejudicaria a ressocialização que buscamos.

Com o uso de ferramentas para busca textual, procuramos nos Anais da VII, VIII, IX e X CNDCA falas que trouxessem essa questão. O objetivo foi mapear as falas de atores que ocuparam a tribuna.

Durante a VII CNDCA realizada em 2007, havia um espaço para o debate chamado de “sessão de diálogos” e uma sessão se direcionou ao tema da *redução da maioria penal*. Nos Anais dessa conferência encontramos uma síntese do debate que contou com a participação do Deputado Federal Paulo Henrique Lustosa e com dois representantes da sociedade civil do Conanda (CFP e AMBP). Os demais participantes da conferência puderam se inscrever de forma voluntária “O debate foi dividido com vários conselheiros e conselheiras presentes numa sala que permaneceu lotada durante todo o trabalho” (Anais VII CNDCA, p. 141). A preocupação de todos da área era com uma proposta de Emenda Constitucional que reduzia a idade penal de 18 para 16 anos e apresentava caráter inconstitucional, como também feria a “credibilidade do país com relação aos compromissos internacionais assumidos, como a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente das Nações Unidas” (Anais VII CNDCA, p. 141). Nessa ocasião, os participantes lembraram que a Comissão de Constituição e Justiça aprovou uma Emenda Constitucional que reduzia a maioria penal e ressaltaram que incompreensões sobre o tema o recolocam no centro do debate “existe uma larga distância entre o que a Lei preconiza e sua aplicação” (Anais VII, p.142). A conclusão desse debate foi que a redução da maioria penal é uma medida equivocada e é preciso discutir essa questão com a sociedade, nas palavras do Deputado Federal Paulo H. Lustosa “[a redução] seduz uma parcela significativa da sociedade [...] precisamos nos concentrar na recuperação do jovem, é o investimento em políticas públicas mais eficientes que trará resultados consistentes” (Anais VII, p.143).

Logo no pronunciamento de abertura da VIII CNDCA em 2009 proferido pela ex Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Carmen Silveira de Oliveira, chama atenção para a realização da primeira edição da Conferência Nacional de Segurança Pública que estabeleceu entre as suas deliberações o “não” para a redução da maioria penal (Anais VIII CNDCA, p.14). No Painel 1 também ocorreram falas em defesa

da não redução da maioria penal, o advogado e representante da Associação dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente retoma a noção de que no final do século XIX as crianças e os adolescentes representavam um perigo, contudo, a violência e o conflito social fazem das crianças e adolescentes vítimas e a redução implicaria em criminalização (Anais VIII CNDCA, p. 58). Por fim, merece destaque a fala da presidente do Conanda no momento daquela conferência, Carmen Silveira:

O Conanda tem a convicção de que nestas duas mil trezentas e vinte e cinco assinaturas nós poderíamos somar talvez outras centenas de assinaturas de vocês que não estão contemplados aqui neste abaixo-assinado, e de milhares de outros militantes do Movimento da Infância e da Juventude e da Adolescência que têm dito reiteradamente não à redução da maioria penal. Oxalá aos parlamentares, que sejam sensíveis a essa demanda. Talvez nós necessitemos de espaços como esse com mais frequência, para que eles também se chacoalhem um pouco em relação a isso.” (Anais VIII, p.63)

Em 2012 na IX CNDCA entre os pronunciamentos de abertura a ministra – chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – ao falar da socioeducação, afirma que ao invés de uma política socioeducativa de recuperação, o adolescente em conflito com a lei pode se aprofundar em “uma vida no mundo da violência e na perda de oportunidades” (Anais IX CNDCA, p.26) e reforça que naquela conferência existia um compromisso de enfrentar a realidade e construir uma política socioeducativa. Ademais, afirma que há “um compromisso claro [...] contra qualquer movimentação de caráter conservador e equivocado de redução da maioria penal” (Anais IX CNDCA, p.26). Nessa conferência ainda foi apresentada uma moção pela implantação integral do SINASE e contra o rebaixamento da idade penal e aponta que “havendo oportunidade concretas de inclusão sócio-cultural-esportiva-familiar-comunitária-profissional os adolescentes respondem positivamente” (Anais IX CNDCA, p.87).

Realizada em 2016, a X CNDCA promoveu a *mesa 1* que tinha como tema: “A democracia, os direitos humanos e as crianças e os adolescentes” nessa ocasião o professor Assis de Oliveira da UFPA ressaltou que a implantação do Plano Decenal era a alternativa para concretizar direitos, e que a redução da maioria penal não reduz a criminalidade, mas leva a um caminho de retrocesso (Anais X CNDCA, p.25). Nesse mesmo sentido, a mesa 3 com o tema “os 25 anos do ECA na perspectiva de uma política nacional de direitos da criança e do adolescente” contou com a fala da representante da Unicef, Casimira Benge, que refletiu que o ECA inaugurou um sistema de garantias e responsabilidades, mas o perigo do retrocesso surge com discussões acerca da redução da maioria penal (Anais X CNDCA, p.30). Ainda, a

moção de nº 10 proposta pela delegação de Minas Gerais e direcionada ao judiciário e ao Ministério Público tinha como título “não à redução da maioria penal” e apresentou uma fala que sintetiza o problema central dessa medida: “Ora, se a lógica de encarceramento é uma prática ineficaz para enfrentar a violência, como a redução da maioria penal poderia se apresentar como uma solução viável?” (Anais X CNDCA, p.53)

No espaço das conferências impera a composição multicêntrica, diferentes atores ocupam aquele espaço com direito a voz e o resultado é um debate democrático e estabelecido a partir de vozes que representam diferentes lugares, pois é próprio da composição multicêntrica a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil. Desse modo, no que se refere à redução da maioria penal, percebemos que as conferências se apresentam como uma rede coesa na qual existe uma vontade única, a de evitar a redução da maioria penal. O risco está nas outras falas que emergem fora deste espaço e que muitas vezes são construídas a partir da desinformação, ou da informação equivocada disponibilizada pela mídia.

Com o levantamento dos projetos de lei, pretendemos demonstrar de que forma o tema da redução da maioria penal é debatido nas conferências nacionais. Podemos perceber que as falas e as moções se posicionam *contrárias* à redução. A seguir apresentaremos uma síntese das alternativas que estão em tramitação no Congresso Nacional sobre o mesmo tema.

Contando com auxílio da ferramenta de busca textual do site do Congresso Nacional, buscamos pelo termo *redução da maioria penal* e a pesquisa retornou com 1.010 resultados, para essa pesquisa, utilizamos o filtro “em tramitação” disponível no próprio site e o resultado diminuiu para 09 propostas que estruturamos no quadro a seguir:

**Quadro 9 – Propostas em tramitação no Congresso Nacional sobre a redução da maioria penal.**

<b>PROJETO</b>	<b>POSIÇÃO ATÉ 21/08/2018</b>
Projeto de Decreto Legislativo nº 270 de 2015 que convoca um plebiscito para reduzir a maioria penal de dezoito para dezesseis anos, nos casos de crimes hediondos.	Em 02/07/2015 estava na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
Requerimento Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº 142 de 2017: requer realização de diligência na forma de audiência pública a ser realizada no Rio de Janeiro.	Em 18/10/2017 estava na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa



Requerimento Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº 64 de 2016: requer a realização de audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa para debater o tema “Redução da Maioridade e Imputabilidade Penal”	Em 08/06/2016 estava na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
Proposta de EC nº 21 de 2013: altera o art. 228 da CF e reduz a maioridade de 18 para 15 anos.	Em 24/10/2017 estava com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
Projeto de Lei do Senado nº 236 de 2012: proposta de reforma do Código Penal.	Em 06/11/2017 estava com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
Proposta de EC nº 15 de 2015: altera a CF para responsabilizar criança e adolescente por crime de natureza hedionda.	Em 04/11/2017 estava com Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
Proposta de EC nº 115 de 2015: altera a redação do art. 228 para incluir: “ressalvados os maiores de dezesseis anos, observando-se o cumprimento da pena em estabelecimento separado dos maiores de dezoito anos e dos menores inimputáveis, em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte.	Em 24/10/2017 estava na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
Proposta de EC nº 33 de 2012: altera o art. 129 e 228 da CF para acrescentar um parágrafo único que prevê a possibilidade de desconsideração da inimputabilidade penal de maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos por lei complementar.	Em 24/10/2017 estava com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
Proposta de EC nº 74 de 2011: acrescenta um parágrafo único ao art. 228 para estabelecer que em casos de crimes de homicídio doloso e roubo seguido de morte, tentados ou consumados, são penalmente inimputáveis os menores de 15 anos.	Em 24/10/2017 estava na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Fonte: dados da pesquisa  
Elaborado pela autora.

Esse quadro não dá conta de expor todas as demandas que se encontram em tramitação e este tampouco é nosso objetivo, o que pretendíamos com essa comparativo era demonstrar as diferenças de posicionamento, pois quando olhamos as falas das conferências percebemos que são contrárias à redução, em contrapartida as propostas em tramitação no Congresso Nacional se posicionam favoráveis à redução da maioria ou ao aumento do tempo de internação, medidas severas que estão na contramão da finalidade das medidas socioeducativas.

O quadro exposto foi elaborado em Agosto de 2018, refizemos a busca em Janeiro de 2019 e verificamos que das 09 propostas elencadas, apenas 04 continuam em tramitação e uma delas está na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, que prevê uma proposta de Emenda à Constituição que:

Estabelece que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial, ressalvados os maiores de dezesseis anos, observando-se o cumprimento da pena em estabelecimento separado dos maiores de dezoito anos e dos menores inimputáveis, em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte (CONGRESSO NACIONAL. PEC 115)

Essa proposta visa alterar o artigo 228 da Constituição Federal, o que resultaria em uma perda de direitos conquistados ao longo do tempo. O próprio site do Congresso Nacional fornece uma ferramenta para que as pessoas opinem sobre o que pensam da proposta em questão, é o portal *e-cidadania* criado em 2012 com o objetivo de estimular uma maior participação dos cidadãos (Congresso Nacional, 2018). A ferramenta de *consulta pública* do portal é o que permite essa interação, com respaldo na Resolução Nº 26 de 2013<sup>22</sup>. Na referida PEC 115 até a data de 13/01/2019, 563 pessoas apoiavam a proposta e 610 se mostravam contrárias, observando esses números percebemos que o debate das conferências se assemelha a vontade da maioria que interage no portal do Senado, contudo, notícias recentes publicadas em jornais *online* demonstram que boa parte da população que respondeu à enquete do Datafolha em Dezembro de 2018 se mostrava favorável à redução.

---

<sup>22</sup> Estabelece mecanismo de participação popular na tramitação das proposições legislativas no Senado Federal. O Senado Federal resolve: Art. 1º O sítio na internet do Senado Federal abrigará mecanismo que permita ao cidadão manifestar sua opinião acerca de qualquer proposição legislativa. Art. 2º Qualquer cidadão, mediante cadastro único com seus dados pessoais de identificação, poderá apoiar ou recusar as proposições legislativas em tramitação no Senado Federal. Parágrafo único. No acompanhamento da tramitação legislativa constará, em cada passo, o número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria. (SENADO FEDERAL, 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=583589>>. Acesso em 14 jan. 2019).

A mídia atua como um ator invisível na formação da opinião pública e também na “aplicação de pena”, o poder de punir não se restringe apenas ao Judiciário. A mídia, sua imagem e voz, é acessível e se faz presente para todos e “seu discurso fala sobre e para o sistema penal o tempo todo. Sobre crimes, criminosos – adultos e jovens – e penas.” (BUDÓ; CAPPI, 2018. p. 20).

Para entender o porquê de práticas de violência, segregação, racismo e injustiça permanecem em democracias modernas é preciso estudar os discursos que legitimam o ilegítimo e ainda precisamos ir mais além, pois, para compreender os rumos das políticas públicas, é preciso entender como os problemas são lidos pela sociedade (BUDÓ; CAPPI. BUDÓ *et al*, 2018).

Neste ponto da pesquisa não iremos refutar os dados, tampouco questionar a fonte que forneceu os discursos e por diversas vezes restou duvidosa, pois o que pretendemos é demonstrar alguns comentários publicados por leitores da notícia que reforçam a nocividade da mídia como ator invisível, ao mesmo tempo que reforçam o nosso argumento a respeito da importância dos debates das conferências, bem como da publicização destes debates para que a informação correta possa circular.

Deve haver a redução da maioria penal. Esses criminosos cometem delitos porque sabem que não serão presos. Deveriam ser presos e levados a uma penitenciária e ser tratado como todos os presidiários comuns.

É a coisa mais óbvia do mundo. Uma pessoa que mata alguém, não tem essa de idade, você tem que provar no processo que a pessoa era retardada pra não saber o que estava fazendo. Caso contrário, sabia sim o que estava fazendo. Não interessa a idade. Qualquer criança sabe que não dá pra sair por aí matando o colega.

Quem faz filho !!! E tem maldade o suficiente para matar um ser humano já deixou de ser criança a muito tempo !!!! E não precisa de proteção e mimação do estado !!! 16 anos sabem de tudo e mais pouco !!! Achar que uma lei deve ficar eternamente nos 18 anos é achar que o ser humano não evolui ! [*sic*].

(Portal de Notícias G1, 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/14/84-dos-brasileiros-sao-favoraveis-a-reducao-da-maioridade-penal-de-18-para-16-anos-diz-datafolha.ghtml>).

Esses comentários selecionados apontam para o risco da desinformação. Em capítulo anterior demonstramos a evolução das leis que versam sobre os direitos da criança e do adolescente e demonstramos que não há passividade do Estado em punir, ao contrário, a punição existe e é aplicada levando em consideração a característica pessoal de o adolescente ser um sujeito em desenvolvimento.

O tema da redução da maioria penal é delicado, notamos com a análise das conferências que nesse espaço existe uma rede coesa sobre o assunto e que se posiciona contrária à redução, justamente por esse espaço apresentar uma composição multicêntrica que privilegia a atuação lado a lado de representantes do governo e da sociedade civil, representando um espaço que fortalece os anseios da sociedade, que ajuda os governantes a voltarem seus olhos para diferentes situações sociais, contudo, as falas que vêm de fora desse espaço não seguem a coesão e o posicionamento é contrário, fato que coloca em risco os direitos adquiridos. Esse descompasso nos ajuda a refletir sobre o pouco impacto das conferências em outros espaços de decisão, ao menos no que tange a redução da maioria penal, concluímos que existe pouco diálogo.

### **O que podemos extrair desse balanço?**

Ao longo das dez Conferências Nacionais do Direito da Criança e do Adolescente as discussões acerca da medida socioeducativa foram se solidificando e ficando mais elaboradas. É um tema que nunca saiu da pauta de discussão. Avanços foram percebidos, como a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE – que hoje é garantido pela Lei Federal nº 12.594/12, contudo, apesar de tais avanços, é possível perceber que a discussão vai somente até um ponto específico que é a garantia de direitos *durante* o cumprimento da medida socioeducativa.

Garantir os direitos enquanto o adolescente está no cumprimento da medida é de suma importância, pois faz valer toda a luta pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que significou uma tentativa de rompimento com a doutrina menorista e o reconhecimento de que os adolescentes, inclusive os que passam por uma situação de conflito com a lei, são sujeitos de direito.

Não obstante, é preciso continuar avançando e começar a pensar nas condições que o adolescente encontra quando sua medida socioeducativa se encerra e de que maneira ele pode retomar sua vida, quais oportunidades ele vai encontrar. Antes de afirmarmos que não existem políticas públicas em nível nacional que implementem as determinações do SINASE e do Plano Nacional Socioeducativo, que é a nossa hipótese neste trabalho, convém demonstrar como o Estado do Paraná e, principalmente a cidade de Maringá, desenvolvem ações nesse sentido. Optamos por esta localidade em razão de ser a região em que nos situamos. No Paraná encontramos o programa “Liberdade Cidadã” que se destina a fortalecer programas socioeducativos *em meio aberto* através da qualificação profissional dos adolescente, apoio

psicopedagógico, promoção das famílias, entre outros. Na cidade de Maringá, encontramos previsão no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2016-2026 duas ações que visam proteger a família dos adolescentes internados com foco no retorno deles através da qualificação dos serviços, capacitação da rede de atendimento, fortalecimento das ações de acompanhamento familiar, sintetizadas no quadro a seguir:

**Quadro 10 – Proposições do Plano Decenal de Maringá**

Efetivar a capacidade protetiva das famílias de adolescentes internados por medidas socioeducativas, com foco no retorno do adolescente. Qualificar os serviços do município para o atendimento às famílias de adolescentes internados; realizar capacitações ampliadas junto à rede de atendimento do município de forma contínua.
Efetivar a capacidade protetiva das famílias de adolescentes internados por medidas socioeducativas, com foco no retorno do adolescente; implementar e fortalecer a realização de ações de acompanhamento intersetorial às famílias de adolescentes internados por sentença judicial.

Fonte: dados da pesquisa  
Elaborada pela autora.

No âmbito nacional já abordamos o SINASE e o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo no capítulo I deste trabalho, contudo, convém destacar o Plano Decenal do SINASE para 2013-2022 que, dentre suas diretrizes, estabelece viabilizar a construção de novos projetos de vida: “foco na socioeducação por meio da construção de novos projetos de vida, pactuados com os adolescentes e consubstanciados em Planos Individuais de Atendimento” (CONANDA, 2013).

Esse exemplos, somados ao balanço das conferências que fizemos acima, ajudam-nos a demonstrar a necessidade de se implementar políticas públicas de reinserção social para o adolescente egresso. Essa afirmação não é apenas inquietação nossa, mas até o presente momento desta pesquisa foi possível notar que esse tema é central e que os atores sociais têm elaborado inúmeras propostas sobre ele, principalmente no momento das conferências nacionais. Resta vontade política para implementar o que é debatido, ou seja, se já se identificou a insuficiência de programa de acompanhamento e se existem programas do Estado do Paraná que buscam promover a qualificação profissional, os atores que atuam com essa população, precisam encontrar uma janela de oportunidade para implementar novas políticas públicas com abrangência nacional.

Preservar direitos é o começo, mas é preciso também dar as ferramentas para exercê-los e, no balanço das conferências, o que se notou foi a repetição da necessidade de sensibilizar a sociedade civil sobre a importância das medidas socioeducativas. Conforme demonstrado nas III; IV; V; e IX Conferências, houve propostas nesse sentido que podemos visualizar no quadro a seguir.

**Quadro 11 – Propostas que versam sobre a importância das medidas socioeducativas**

III CNDCA: Realizar campanha de divulgação das medidas sócio – educativas [sic] a nível nacional, ressaltando a importância das mesmas como instrumentos eficazes de ressocialização do adolescente em conflito com a lei.

IV CNDCA: Garantir a divulgação do caráter das medidas socioeducativas, promovendo audiências públicas e campanhas através dos meios de comunicação de massa, para esclarecimento e articular a sociedade e o Poder Público, conscientizando quanto às medidas aplicáveis aos adolescentes autores de ato infracional.

V CNDCA: Garantir a divulgação das medidas socioeducativas aplicáveis aos adolescentes autores de ato infracional, promovendo audiências públicas e campanhas de esclarecimento nos meios de comunicação de massa, em articulação com segmentos da sociedade e com o poder público.

IX CNDCA: Realizar debates e sensibilizar a sociedade e o poder público sobre a importância das medidas socioeducativas de meio aberto e sua municipalização, ampliando e articulando políticas, programas, ações e serviços para a promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes ao direito a convivência familiar e comunitária com base na Lei 12.594/012 e que o Conanda e a SDH-PR regulamentem em forma de resolução esse serviço.

Fonte: dados da pesquisa  
Elaborado pela autora

Após os resultados apresentados e alinhando-os ao objetivo da pesquisa, percebemos que no tocante à reinserção social dos adolescentes egressos, não aparece nas conferências propostas significativas, não obstante exista o SINASE e outros programas nacionais como o ProJovem que surgiu como um programa de emergência voltado aos jovens que não haviam concluído o ensino fundamental e estavam fora da escola e do mercado de trabalho, e que em 2007 agrupou outros programas já existentes, entre eles o ProJovem adolescente – serviço socioeducativo, que destinava-se aos jovens de 15 a 17 anos, egressos de medida socioeducativa de internação, com o objetivo de criar mecanismos de convivência familiar e comunitária,

visando criar condições para a inserção e permanência do jovem no sistema educacional (IPEA, 2012). Infelizmente, não conseguimos encontrar novos dados sobre o ProJovem, nem sobre o ProJovem voltado ao sistema socioeducativo, pois o site do Ministério dos Direitos Humanos foi esvaziado de conteúdo.

Portanto, esse terceiro capítulo trouxe os resultados obtidos a partir da análise das Conferências, percebemos que a questão da socioeducação avançou bastante, resultando inclusive na promulgação do SINASE, que representa um resultado positivo das conferências, mas ao olhar para a questão da redução da maioria penal, encontramos um resultado negativo, pois o que se discutiu nas conferências, não foi considerado pelo governo na hora de tomar decisões. Esses apontamentos são exploratórios e auxiliam na reflexão sobre a importância que as Conferências Nacionais possuem para chamar a atenção a um determinado assunto.

Uma pesquisa realizada pelo Ipea em 2012 demonstrou a visão dos conselheiros sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dois pontos merecem destaque. Quando questionados sobre a *percepção com relação a influência do conselho na agenda do Congresso Nacional* 54% responderam que a influência era pouco significativa, 4% muito significativa, 25% significativa e 17% não sabem ou não responderam. Foi perguntando sobre as *principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo conselho* e dificuldades como *i) limitação de passagens e diárias; ii) divergência nas opiniões; iii) excesso de reuniões etc.* foram elencadas, mas, nos chamou a atenção duas dificuldades apontadas por dois conselheiros distintos: *iv) dificuldade de implantação das deliberações do conselho; v) entendimento da democracia participativa por parte do governo e do Estado brasileiro* (IPEA, 2012. p. 37; 47-48).

Essa pesquisa contribui para demonstrar a defasagem que há entre o espaço das conferências e outros espaços de deliberação como o Congresso Nacional, os conselheiros consideram a influência pouco significativa e nossa pesquisa demonstrou uma dissonância entre os dois locais, Pogrebinschi sintetiza: “A concretização dos resultados das conferências não são respaldados por leis e dependem da vontade política dos governos, contudo, as conferências possuem autonomia perante o Estado” (POGREBINSCHI, 2011. p.265).

Difundir uma visão geral da democracia vai ao encontro das instituições participativas e a necessidade de as tornarmos públicas, não apenas no caráter burocrático, mas no aspecto da propaganda, a sociedade precisa saber que esses espaços existem, que elas podem participar e

que eles são importantes para a democracia, que por sua vez, é a mesma que permite eles votarem, e por sua razão podemos adentrar espaços de tomada de decisão públicos.

Portanto, a primeira contribuição das Conferências Nacionais para a democracia, é que elas consolidam um espaço em que, a participação social pode ser exercida por pessoas de fora do governo, por pessoas que sabem e sentem a falta de políticas públicas efetivas, eficientes e eficazes. Mas, aqui fazemos uma ressalva para pesquisas futuras, pois apesar da ampliação da possibilidade da participação social, é preciso aprofundar a pesquisa e verificar se essa ampliação ocorre, ou se apenas pessoas com recursos de tempo e conhecimento acessam esses espaços.

Outra contribuição, mais positiva e palpável, é que as Conferências Nacionais ajudam a estabelecer pautas que em um dado momento podem influenciar a agenda, de modo que elas se tornam importantes para vocalizar demandas para aqueles que não conseguem acessar esses espaços. É difícil dar efetividade a direitos que estão positivados, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 assegura em seu art. 227 ser dever do Estado, da Família e da Sociedade a prioridade absoluta à crianças e aos adolescentes e salvá-los de formas de violência, mas não é incomum nos deparamos com notícias de crianças que sofrem maus tratos; de adolescentes periféricos que são mortos pela polícia; pedidos de diminuição da maioridade penal, e mais um sem número de manifestações que lesam o que o texto constitucional tentou assegurar, agora, imaginemos como seria mais difícil ainda assegurar direitos sem um espaço como os das conferências, que ajuda, sobretudo, na elaboração de políticas públicas. O desmonte seria maior e as reivindicações por direitos, seriam invisíveis.



## CONCLUSÃO

*Se eu pudesse eu tocava em meu destino  
Hoje eu seria alguém  
Seria eu um intelectual  
Mas como não tive chance de ter estudado em colégio legal  
Muitos me chamam pivete  
Mas poucos me deram um apoio moral  
Se eu pudesse eu não seria um problema social  
(Seu Jorge – Problema Social)*

Escrever uma dissertação de mestrado não é tarefa fácil, a começar pela página em branco que sempre traz um sentimento de insegurança, depois lidamos com a responsabilidade de fazer ciência, desenvolver um conteúdo de qualidade e que ainda possa retornar ao *habitat* natural: a sociedade. Nessa pesquisa, o objetivo foi verificar como a reinserção social do adolescente se estabelece nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essa preocupação e interesse pelo tema vieram pelo incômodo que sentíamos ao ouvir discursos a favor da redução da maioria penal e pensar que estávamos retrocedendo enquanto sociedade.

Com o passar do tempo, as leis que regulavam a infância e a adolescência mudaram substancialmente seu conteúdo, passando de um período de total indiferença para um momento no qual o foco é o respeito aos direitos fundamentais, a proteção integral e a qualidade de a criança e de o adolescente serem sujeitos em desenvolvimento, estes marcos são amparados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - (Lei 8.069/90). Além de se preocupar com a proteção de direitos, o ECA também cuida das medidas socioeducativas, que, como o próprio nome sugere, tem como escopo a educação e não a punição desmedida. Um reforço às medidas socioeducativas veio com o Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE – (lei 12.594/12) que ao prever os objetivos da execução das medidas socioeducativas, colocou como item obrigatório a necessidade de se pensar em programas de ressocialização.

Apesar dos avanços do ECA e do SINASE na positivação dos direitos, ainda há uma resistência em aceitar que esses adolescentes são portadores de direito, o estigma do *menor, do problema social*, que deve ser segregado *para que a cidade possa dormir em paz* ainda não nos parece superado; quando o cenário é esse, o estudo da ressocialização se justifica.

Para pensar a forma que essa ressocialização se daria é que escolhemos utilizar as Políticas Públicas, pois elas denotam uma ação, algo *realmente* deve ser feito. A construção teórica do campo traz vários elementos, como a agenda e os atores, e, a fim de entendê-los,

buscamos nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente a identificação de diferentes etapas do Ciclo de Políticas Públicas, com apoio da literatura sobre o tema, percebemos que ele ocorre durante uma conferência, que se apresenta como um espaço privilegiado para a promoção de debates que interessem a sociedade civil. Quando os participantes das conferências apontam problemas que demandam soluções, estamos diante da primeira etapa do Ciclo que é a *identificação do problema*, no momento em que se estabelecem as demandas finais da conferência, percebemos a fase da formulação de alternativas. Esses exemplos reforçam o nosso argumento de que as conferências são essências para pensarmos políticas públicas.

Notamos também a correspondência com outros conceitos como comunidade de políticas e rede de políticas públicas, pois, partindo da ideia de que é nas conferências que a maioria dos atores preocupados com as crianças e os adolescentes irão se reunir, é crível que o debate seja positivo para o encontro de alternativas para os problemas, em especial, para a necessidade de programas ressocializadores.

Portanto, as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem todos os elementos que as caracterizam como tal e, por estarem há tanto tempo no cenário nacional, demonstram a importância do tema. Ao longo das dez edições o tema da sócioeducação esteve presente, contudo, além do SINASE, não verificamos outras ações a nível nacional que ganharam corpo, é como se o próximo passo precisasse ser a efetivação do SINASE, ou seja, o próximo passo depende de várias articulações entre os atores. O Governo, quando for criar uma lei não pode ser em desacordo ao que pensam os conselheiros, os delegados, os atores da temática criança e adolescente. Mais uma vez, usamos o exemplo da redução da maioridade penal, não pode o Governo Nacional decidir pela redução da maioridade penal, quando a vocalização da conferência é **não à redução**.

De um modo geral, as CNDCA representam um importante espaço de participação social, capaz de promover debates que geram conquistas essenciais, o exemplo que demonstramos é o SINASE. A percepção de que esse sistema precisava surgir veio a partir das discussões da conferência. Embora no nível nacional não exista uma política pública específica para a reinserção do adolescente egresso, as Conferências Nacionais são essenciais para estruturar problemas e chamar a atenção para a necessidade de resolvê-los. Sem elas, alguns assuntos não chegaram ao conhecimento do poder público.

Nesse campo de pesquisa, é preciso ainda explorar de que maneira podemos levar as demandas das conferências para outros espaços de decisão, bem como, quais fatores

influenciam a tomada de decisão dos atores envolvidos. São tópicos que não exploramos aqui, mas que podem ajudar em pesquisas posteriores.

No que se refere à reinserção do adolescente egresso, a barreira não está na falta de um programa nacional, pois o SINASE existe, bem como o ProJovem, a barreira está no humor da nossa sociedade, que enxerga esses adolescentes como um problema social. Esse humor foi sentido na corrida presidencial de 2018 em que três dos candidatos presidenciais se posicionavam a favor da redução, fato que demonstra o retrocesso da nossa sociedade e a falta de percepção do risco que é perder direitos que foram conquistados com a democracia. Momentos como esse, de apoio à redução da maioria penal, apontam para o ciclo conservador em que estamos inseridos, ou melhor, em que nos inserimos de novo, tal qual Jorge Amado e seu protagonista, o chefe dos Capitães de Areia:

*Anos depois os jornais de classe, pequenos jornais, dos quais vários não tinham existência legal e se imprimiam em tipografias clandestinas, jornais que circulavam nas fábricas, passados de mão em mão, e que eram lidos à luz de fífós, publicavam sempre notícias sobre um militante proletário, o camarada Pedro Bala, que estava perseguido pela polícia de cinco estados como organizador de greves, como dirigente de partidos ilegais, como perigoso inimigo da ordem estabelecida. No ano em que todas as bocas foram impedidas de falar, no ano que foi todo ele uma noite de terror, esses jornais únicas bocas que ainda falavam clamavam pela liberdade de Pedro Bala, líder da sua classe, que se encontrava preso numa colônia. E, no dia em que ele fugiu, em inúmeros lares, na hora pobre do jantar, rostos se iluminaram ao saber da notícia. E, apesar de que fora era o terror, qualquer daqueles lares era um lar que se abriria para Pedro Bala, fugitivo da polícia. Porque a revolução é uma pátria e uma família. (JORGE AMADO, 193. [sic]).*

Quem sabe, a demora na efetivação do SINASE seja resultado indireto do descaso com esses adolescentes. É preciso lutar pela manutenção de espaços como o das Conferências Nacionais e fomentar os trabalhos desenvolvidos ali, buscando o fortalecimento e permanência da democracia.

## REFERÊNCIAS

ABRINQ. Disponível em: < <http://doe.fadc.org.br/>>. Acesso em 10 ago. 2018.

ALDEIAS INFANTIS SOS. Disponível em: < <https://www.aldeiasinfantis.org.br/conheca/quem-somos>>. Acesso em 10 ago. 2018.

ALMEIDA, Carla. **A participação política nas democracias contemporâneas**: mapeando o debate. in MARTELI, C. G.G; JARDIM, M. C; GIMENES, E. R: Participação Política e democracia no Brasil Contemporâneo. p. 11-31. UNESP: Cultura Acadêmica, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E CULTURA. Disponível em: <<https://www.abec.ch/abec>>. Acesso em 10 ago. 2018.

CENTRO DE EDUCAÇÃO E CULTURA POPULAR – CECUP. Disponível em:< <http://www.abong.org.br/associada.php?id=75>>. Acesso em 10 ago. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Disponível em: < <http://www.amb.com.br/conheca-a-amb/>>. Acesso em 10 ago. 2018.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL MAYLÊ SARA KALI. Disponível em: < <https://www.criancanaoederua.org.br/projetos>>. Acesso em 10 ago. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática; esfera pública e participação loca**. Sociologias, ano 1, nº2. p. 18-44: UFMG, 1999. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925/4198>>. Acesso em 15 maio 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. IPEA, 2012. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf)>. Acesso em 14 jan. 2019.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. 1.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

BLACKMORE, Jill; LAUDER, Hugh: **Pesquisa de Políticas** in SOMEKH, Bridget; LEWIN, Cathy (orgs): Teoria e método de pesquisa social. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2015. p. 253-261.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A** de 12 de outubro de 1927. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm)>. Acesso em 23 fev. 2018.

BRASIL. **Código Civil de 1916.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L3071impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L3071impressao.htm)>. Acesso em 23 fev. 2018.

BRASIL. **Código de Menores de 1979.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm)>. Acesso em 14 mar. 2018

BRASIL. **Congresso Nacional.** Proposta de Emenda a Constituição 115. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=122817>>. Acesso em 10 jan. 2019..

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em 14 mar. 2018.

BRASIL, **Lei nº 378** de 13 de Janeiro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm)> Acesso em 01 set 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.242** de 12 de Junho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm)>. Acesso em 10 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.594** de 18 de Janeiro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm)>. Acesso em 14 mar. 2018.

BRASIL. **Lei 8.906/94.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm)>. Acesso em 10 ago. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama Nacional:** A execução das Medidas socioeducativas de internação. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama\\_nacional\\_justica\\_ao\\_jovem.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama_nacional_justica_ao_jovem.pdf)>. Acesso em 08 ago. 2018.

BRASIL. **Ministério dos Direitos Humanos (MDH).** LEVANTAMENTO ANUAL SINASE 2016. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/160-resolucao-160-de-18-de-novembro-de-2013/view>>. Acesso em 08 ago. 2018.

BRASÍLIA. **Anais da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias>> Acesso em 01 set 2017.

BRASÍLIA. **Anais da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias>> Acesso em 01 set 2017.

BRASÍLIA. **Anais da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias>> Acesso em 01 set 2017.

BRASÍLIA. **Anais da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias>> Acesso em 01 set 2017.

BRASÍLIA. **Anais da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias>> Acesso em 01 set 2017.

BRASÍLIA. **Anais da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias>> Acesso em 01 set 2017.

BRASÍLIA. **Anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias>> Acesso em 01 set 2017.

BRASÍLIA. **Câmara dos Deputados: Decreto Lei nº 3.799 de 5 de Novembro de 1941.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 16 maio 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo nº 270.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122082>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Requerimento Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº 142.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131167>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Requerimento Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa nº 64.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125833>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº 21.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/112420>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado nº 236.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº 15.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119837>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº 115.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122817>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº 33.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106330>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº74**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101484>>. Acesso em 28 ago. 2018.

BRASÍLIA. **O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na visão do seus conselheiros**. IPEA, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911\\_relatorio\\_conanda.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911_relatorio_conanda.pdf)>. Acesso em 29 ago. 2018.

BRASÍLIA. **Tribunal de Contas da União**. Sumários Executivos – 18. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/avaliacao-do-tcu-sobre-o-programa-reinsercao-social-do-adolescente-em-conflito-com-a-lei-8A81881F64D2F4D10164F6AECF4F1096.htm>>. Acesso em 08 ago. 2018.

BRASÍLIA. **Diários do Senado Federal**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=20981&seqPaginaInicial=171&seqPaginaFinal=180>>. Acesso em Dez. 2018.

BRASÍLIA. **Diários do Senado Federal**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=21431&seqPaginaInicial=411&seqPaginaFinal=420>>. Acesso em Dez. 2018.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. **Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas..** Revista Política Hoje - ISSN: 0104-7094, [S.l.], v. 25, n. 1, p. 71-90, mar. 2016. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3710/3012>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BUDÓ, M. de N.; CAPPI, R. Punir os jovens? a centralidade do castigo nos discursos midiáticos e parlamentares sobre o ato infracional. Belo Horizonte(MG): Letramento, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Análise De Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel Dos Subsistemas, Comunidades E Redes**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo , n. 101, p. 57-76, 2015. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002015000100057&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000100057&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07 Set 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas**. BIB, nº 61, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-61/582-perspectivas-teoricas-sobre-o-processo-de-formulacao-de-politicas-publicas/file>>. Acesso em 15 maio 2018.

CAVALLIERI, Alyrio. **1.000 perguntas: direito do menor**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1983.

CELLARD, André. **A análise documental in** POUPART, J. *et al*: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-315.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/conteudo/breve-historico>>. Acesso em 10 ago. 2018.

CMDCA. **Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2016-2026**. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/3a6b2d5f53c6.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2018.

CONANDA. **Resolução nº 121 de 20 de Dezembro de 2006**: Dispõe sobre regimento interno do Conanda. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/conteudos-estaticos/regimento-interno>>. Acesso em 07 set 2017.

CONANDA. **Resolução nº 113 de 19 de Abril de 2006**: Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>>. Acesso em 21 jan. 2019.

CONANDA. **Um balanço das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente**: Elementos para uma reflexão. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias/8a-conferencia-1/balanco-das-conferencias-nacionais-dos-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes-1a-a-8a-conferencia/view>>. Acesso em 01 set 2017.

CONANDA. **Conselheiros**: Gestão 2017/2018. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/conteudos-estaticos/conselheiros-conanda-gestao-2017-2018>>. Acesso em 07 Set 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL - CNBB. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/quem-somos/>>. Acesso em 10 ago. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/cfp/conheca-o-cfp/>>. Acesso em 10 ago. 2018.

Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços. Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/cfp/conheca-o-cfp/>>. Acesso em 10 ago. 2018.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM INSTITUIÇÕES BENEFICENTES, RELIGIOSAS E FILANTRÓPICAS - FENATIBREF. Disponível em: <<http://fenatibref.org.br/a-fenatibref>>. Acesso em 10 ago. 2018.

FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA. Disponível em: <<https://fealegria.org.br/>>. Acesso em 10 ago. 2018.

INSTITUTO ALANA. Disponível em: <<https://alana.org.br/#sobre>>. Acesso em 10 ago. 2018.



JARDIM, Maria Chaves; MARTELLI, Carla Giani. ROMÃO, Wagner de Melo; TONELLA, Celene. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres** in MARTELLI, C. G.G; JARDIM, M. C; GIMENES, E. R: Participação Política e democracia no Brasil Contemporâneo. p. 235-274. UNESP: Cultura Acadêmica, 2018.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Longman Classics, 2011.

LAPERRIÈRE, Anne: **Os critérios da cientificidade dos métodos qualitativos** in POUPART, J. *et al*: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2008. p. 410-435.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, abr. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 jan. 2019.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os sentidos e desafios da participação**. Revista Ciências Sociais Unisinos. v. 42, n. 1, jan-abr, p. 19-26, 2006. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6011](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6011)>. Acesso em 11 jan. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Política Socioeducativa**. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1176>>. Acesso em 08 ago. 2018

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **SINASE: Plano Decenal**. Disponível em: <[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/sinase\\_plano\\_decenal\\_2013\\_2022\\_consulta\\_publica.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/sinase_plano_decenal_2013_2022_consulta_publica.pdf)>. Acesso em 10 ago. 2018.

MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 14, 1988 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98931988000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931988000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 ago. 2018

MOVIMENTO NACIONAL CRIANÇA NÃO É DE RUA. Disponível em: <<https://www.criancanaoederua.org.br/projetos>>. Acesso em 10 ago. 2018

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/movimento-nacional-de-direitos-humanos-mndh-nota-de-esclarecimento/>>. Acesso em 10 ago. 2018

PARANÁ. **Secretaria do Desenvolvimento Social**. Programa Liberdade Cidadã. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/pagina-1294.html>>. Acesso em 11 ago 2018

PAULA, A. P. P. de. **Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE – Revista de Administração de Empresas, v.45, n.1, jan-mar, p.36-49, 2005. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>>. Acesso em 16 ago. 2018..

POGREBINSCHI, Thamy. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas para grupos minoritários**. in AVRITZER, Leonardo. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza (orgs): Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. p. 243-276. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea\\_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf)>. Acesso em 01 set 2017.

POGREBINSCHI, Thamy. **Participação social como método democrático de gestão: o governo Lula e as políticas públicas participativas**. LED Análises, n.1, out-nov. IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/pogrebinschi\\_thamy\\_participacao\\_social\\_metodo\\_democratico\\_gestao.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/pogrebinschi_thamy_participacao_social_metodo_democratico_gestao.pdf)>. Acesso em 15 jan. 2019.

POCHMANN, Marcio. **Políticas Públicas e situação social na primeira década do século XXI** in SADER, Emir (org). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90: artigo por artigo**. 4.ed. rev; atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente: comentado artigo por artigo**. 6. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90 – comentado artigo por artigo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza et al.: **Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político**. in AVRITZER, Leonardo. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza (orgs): Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. p. 25 - 47. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea\\_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf)>. Acesso em 01 set 2017.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza: **A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. in AVRITZER, Leonardo. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza (orgs): Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. p. 55 - 73. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea\\_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf)>. Acesso em 01 set 2017

SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**. – Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2. ed - São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOMEKH, Bridget; BURMAN, Erica; DELAMONT, Sara; MEYER, Julienne; PAYNE, Malcolm; THORPE, Richard: **Pesquisa nas ciências sociais** in SOMEKH, Bridget; LEWIN, Cathy (orgs): Teoria e método de pesquisa social. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2015. p. 27 – 43.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão na literatura** – Porto Alegre: Revista Sociologias, nº16, jul/dez 2006.

VANNUCHI, Paulo. **Direitos humanos e o fim do esquecimento**. in SADER, Emir (org). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

VELHO, Gilberto. **O estudo do Comportamento desviante: A Contribuição da Antropologia Social** in VELHO, Gilberto (org): Desvio e Divergência: uma crítica da patologia social. 7.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1999.