

**Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas:
aproximando agendas e agentes**
23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP)

**Formulação da Política Pública a partir de um Conselho Nacional dos
Direitos: O caso do Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE**

Anderson Rafael Nascimento
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Formulação da Política Pública a partir de um Conselho Nacional dos Direitos: O caso do Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE

Resumo:

O processo de formulação do Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE (Lei 12.594/12) é tratado nesse artigo como exemplo de efetividade das instituições participativas que permite compreender encontros entre participação social e políticas públicas. Alguns fatores influenciaram sua elaboração: (1) defesa contra as investidas em prol da redução da idade penal; (2) novos procedimentos para o julgamento de infrações juvenis e (3) as constantes rebeliões e a crise nas FEBEMS à época. Nesse contexto, o artigo discute a relação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda com os gestores do Executivo e do Judiciário. Nesse sentido, questiona-se sobre o lugar desse Conselho na formulação dessa política pública. Duas frentes de análise serão problematizadas: 1) O conselho como responsável por pautas eleitoralmente polêmicas e 2) O conselho como produtor de inovações para as políticas públicas.

Palavras-Chave:

Conselho Nacional, Executivo, Judiciário, Política Pública, Criança e Adolescente

Introdução:

Os Conselhos são novidades institucionais fundamentadas no princípio constitucional da participação social e regulamentados, pós-constituente, pelas normatizações específicas das políticas públicas. Eles nascem em contextos institucionais existentes (*policy feedback*) e são influenciados pelos projetos políticos (DAGNINO et al., 2006) governamental do momento. São mais uma das estruturas para a difusa tomada de decisão no ato da formulação da política pública. Nesse sentido, Monteiro (2007, p. 269) aponta que “a política pública é o *output* de um processo decisório interorganizacional”. Assim, a formulação não é algo racionalmente construída e controlada desde o seu planejamento. Em certos casos, esse processo recebe aportes de diferentes atores e é construído no decorrer do próprio processo.

No caso em tela, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda será tratado como uma institucionalidade estatal híbrida formada por governo (sociedade política) e sociedade civil, mas com condições de influenciar o processo de tomada de decisão. Portanto, ele não quebra a relativa autonomia do Estado, mas pode colaborar no processo de formulação. Convive, portanto, com outras estruturas estatais, como a própria burocracia. Ele é, por sua vez, mais uma das organizações no processo de formulação da política e de mudanças institucionais. Não o faz isoladamente e muito menos descolada das outras agências estatais, mas em certos contextos assume uma posição destacada.

Tentando compreender o processo de transformação institucional, o neoinstitucionalismo tem, atualmente, uma de suas preocupações em tentar responder o porquê e o como que diferentes preferências são transformadas em uma resultante. A partir de seu pressuposto de que uma sociedade divide desigualmente¹ o poder entre os grupos e atores sociais, questiona-se como que alguns desses grupos se fortalecem na defesa de seus argumentos e outros abrem mão de suas visões (em alguma medida) para transformar ou criar uma determinada institucionalidade. Se pensado a partir desse viés, as

¹ Essa noção estabelece um contraponto a corrente pluralista que “concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal” (ROCHA, 2005, p. 12).

instituições poderiam ser tomadas como um agente neutro nesse fogo cruzado entre os grupos e atores sociais. Todavia, elas são centrais na vida política. São uma ‘variável estruturante’ dos processos e dos comportamentos políticos (STEINMO, 2001) ou cenários para as disputas entre esses poderes tidos como desiguais.

Outro ponto caro nessa vertente de estudo é a compreensão de que as instituições nascem em contextos históricos determinados e, portanto, são influenciadas pelas políticas anteriores (*policy feedback*). Isso ocorre desde o nível da aprendizagem, do que ou de como (não) fazer. Nessa forma de ver, os fatores endógenos ganham peso nas explicações das mudanças das estruturas institucionais, deixando de lado uma visão *society-centered* “segundo as quais a ação estatal seria resultado de fatores exógenos à dinâmica interna das instituições estatais” (Arretche, 1995, p. 54).

Diante dessas premissas, os aparatos estatais voltam a ser *locus* privilegiado de análise dos estudos neoinstitucionalistas e aqui os Conselhos são tomados como pertencente ao Estado. Entretanto, atualmente, ao invés de focar unicamente na forma como essas estruturas institucionais estatais atuam (*state-centered*), desenvolve-se estudos *polity-centered* nas quais, suas premissas, segundo Arretche (1995, p. 56), são:

i) as burocracias passam a ser tanto as eleitas quanto as indicadas; ii) a análise da formação histórica do Estado nacional é importante para que se observe o caráter e a natureza do conjunto das estruturas políticas (estatais e partidárias), iii) as formas históricas de interação entre estrutura estatal e instituições políticas explicam a natureza das instituições presentes e, finalmente, iv) a forma pela qual tais estruturas condicionam as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais envolvidos na formulação de políticas passa a ser relevante.

A partir dessas premissas, a mudança institucional passa a ser um intrincado jogo nos aparatos estatais resultante da relação sociedade civil, sociedade política e burocracia. Nessa leitura, os processos de mudança institucional podem ser momentos para compreender encontros entre a participação social e as políticas públicas, uma vez que lançam luzes sobre os atores sociais e sobre as estruturas dentro de um cenário institucional e de controle social sobre o Estado.

O presente estudo opta por uma perspectiva *polity-centered* na qual busca “equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia” (ROCHA, 2005, p. 16). Assim, busca compreender o lugar do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda na formulação das políticas públicas voltadas para o adolescente infrator.

Diante disso e como seção final, duas linhas de análise são problematizadas: a primeira, na qual ele foi responsável por assumir pautas eleitoralmente polêmicas; e a segunda, o Conselho como produtor de inovações. Inicialmente, o texto versará sobre a institucionalidade do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda. Em seguida, abordará o desenvolvimento histórico do tema, a partir das organizações federais responsáveis pela formulação das políticas para atendimento do adolescente em conflito com a justiça.

A problematização do ato infracional cometido por adolescente não será objeto direto desse artigo, mas entende-se que as respostas formuladas do ponto de vista das políticas públicas são também resultante de diferentes visões sobre o lugar da infância na sociedade. Concepções baseadas em uma perspectiva repressão/punição ainda influenciam o debate e a opinião pública, quando princípios socioeducativos e de proteção integral demarcam o horizonte pós-ECA. Essa lei condiciona as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais envolvidos na formulação da política formando um campo (Bourdieu, 2010) de defesa desses princípios. Essas políticas se configuram como arenas sociais em que as disputas (materiais e simbólicas) se dão em torno dos recursos específicos para a decisão sobre o futuro das crianças e dos adolescentes. Elas são um sistema estruturado por posicionamentos sociais, composto por indivíduos e instituições, e em relacionamento com outros campos: jurídico, serviço social, psicologia, dentre outros.

Como resultado, entende-se que o Conselho, nesse campo, representa um elemento importante para manter essa agenda viva e assume, em determinados momentos, a liderança do processo de decisão da política

em detrimento dos fluxos governamentais e das discontinuidades do Estado brasileiro.

O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda: mobilizando o campo, mudando perspectivas e traçando trajetórias

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90) foi mais um resultado da mobilização social na década de 80. Um vasto número de profissionais se associou ao debate internacional concomitante em prol de do reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes. Esse movimento internacional iniciou com a proclamação pela ONU do Ano Internacional da Criança em 1979 e foi se desenvolvendo ao longo da década de 80. Ele deu bases para a criação da Convenção Internacional sobre o Direito da Criança ratificada em 1989. O processo de assinatura dessa convenção no Brasil² possibilitou alterações no marco jurídico nacional em relação aos direitos da infância culminando com a assinatura do ECA que foi a primeira normatização específica para uma política pública, após a Constituição Federal.

Internamente, o país vivia a fase de reivindicação social contra o Estado militar-autoritário e seu modelo de gestão da política pública. Grupos de profissionais apoiavam e compunham uma esfera de debate e incidência sobre o processo constituinte e trouxeram elementos fundamentados no debate internacional para a redação do ECA. Esse movimento era conhecido como Fórum Nacional Permanente das Entidades Não-Governamentais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), mas não se restringia somente a ele. Essa mobilização tinha como atores destacados aqueles movimentos associados à Igreja Católica³, aos educadores que atuavam com as políticas⁴, aos técnicos do sistema de Justiça, técnicos das organizações

² O Decreto 99.710/90 promulgou a Convenção Internacional no território nacional.

³ Destaca-se a Pastoral do Menor que foi uma das mobilizadoras de Crianças e Adolescentes o que resultou nos encontros nacionais de crianças e adolescentes em situação de rua (1° em 1986, 2° em 1989, 3° em 1992, 4° em 1995, 5° em 1998). Fonte: <http://www.forumdca.org.br/historia>

⁴ Destaca-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, nascido em 1985 e organizador dos Encontros Nacionais de Meninos e Meninas de Rua. Fonte: <http://www.forumdca.org.br/historia>

governamentais atuantes na área⁵ e aos profissionais dos organismos internacionais, principalmente o *Unicef*⁶. Essa mobilização social incidiu diretamente sobre o processo de Assembleia Nacional Constituinte (PINHEIRO, 2004), fato que introduziu em um artigo o termo “prioridade absoluta”⁷ destinado para essa parcela da população, única vez em que aparece essa expressão na Constituição Federal. Esses atores e instituições são os responsáveis por sustentar a formação desse campo das políticas públicas para a criança e o adolescente.

O questionamento das instituições nascidas no momento anterior, durante a ditadura, fortaleciam esse clima de descontentamento e unificavam esse campo a partir da existência de um inimigo comum: o modelo repressivo/punitivo no trato da infância. Representando esse modelo foi implementado o segundo Código de Menores (Lei 6.697/79) que alterava o Código anterior do final da década de 20 (Código Melo Mattos). A lei de 1979 estava vinculada às mudanças institucionais trazidas pela Lei 4.513/64 que estabelecia a Política de Bem Estar do Menor - PNBEM. Essa política criava o sistema Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM e seus respectivos correspondentes nos Estados: as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem’s). “Ao primeiro, com a função de formulação e implantação de programas, coube centralizar a política nacional do bem-estar do menor; aos correspondentes estaduais, a execução dessas políticas” (CASTRO; NASCIMENTO, 2008). Nesse código e leis anteriores o princípio demarcador era a ideia de “situação irregular” que por conta da falta de uma precisão normativa abarcava inúmeras possibilidades na aplicação da lei e dava ao juizado de menores a necessidade da definição dos mecanismos adotados para punição ao “menor” delinquente. Essa situação gerava uma sobrecarga nesses juzizados que se tornavam a instância de decisão sobre a política social de “cuidado” dos pobres, ou seja, era uma forma de *juridicização* da política social (SILVA, 1996).

O ECA, influenciado pela Convenção Internacional, nasce com base no princípio da “proteção integral” que substitui o princípio anterior da

⁵ Representados principalmente pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância – FBCIA que será abordada mais a frente.

⁶ “*United Nations International Children's Emergency Fund - UNICEF*”

⁷ Trata-se do artigo 227 que será apresentado posteriormente.

situação irregular. Nessa nova roupagem, a função protetiva passa a ser responsabilidade da família, da sociedade e do Estado⁸. Outra novidade é que o ECA, diferentemente dos Códigos anteriores, coloca as políticas sociais (promoção de direitos) como forma de garantir os direitos fundamentais nele estabelecidos⁹ no mesmo grau de importância das medidas de proteção para os vulneráveis. Esses dois elementos subsidiam princípios e valores para a formação do campo discursivo contemporâneo das políticas públicas para a infância e adolescência.

Todavia, a demarcação central dessas políticas é a busca por consolidar mecanismos estáveis de intervenção (social e protetiva) na política pública, se valendo principalmente de uma articulação entre as organizações atuantes nessas políticas, governamentais e/ou não-governamentais. Essa ação encontra tensões históricas para a sua consolidação, pois elas atuaram com predomínio das instituições privadas fundamentadas na caridade¹⁰. Em um país com pouca tradição de prestação de serviços estatais para a parcela pobre e não trabalhadora, essa característica histórica demarca fortes interesses privados associados ao campo.

Como forma de criar essas noções públicas e principalmente *desjuridicizar* a política da infância (NASCIMENTO; ZUQUIM, 2010), o ECA cria duas instâncias de controle social para a aplicação e formulação das políticas públicas a partir dos seus princípios, são eles: o Conselho Tutelar¹¹ e o Conselho dos Direitos.

⁸ O artigo 227 da Constituição Federal aponta que “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”.

⁹ De acordo com o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) são direitos fundamentais: Do Direito à Vida e à Saúde (Arts. 7º a 14), Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade (Arts. 15 a 18), Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (Arts. 19 a 52), Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer (Arts. 53 a 59) e Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho (Arts. 60 a 69).

¹⁰ Essa é um dos motivos para uma disputa estabelecida nessas políticas entre a Assistência Social e os Direitos Humanos.

¹¹ O Conselho Tutelar, inovação trazida pelo ECA, é um órgão não jurisdicional e autônomo, pois não pertence a estrutura do judiciário e não existe hierarquia entre ele e os outras instâncias de poder, como o executivo, por exemplo. Seria uma forma de intervenção nas estruturas de poder, já que ele pode intervir no ambiente privado da família, desde que constatadas situações de violência contra a criança, e no poder público, pois pode requerer serviços de políticas sociais para a garantia dos direitos. Essa estrutura é encontrada somente no nível municipal e, por isso, não será trabalhada no contexto desse artigo, mas

Os Conselhos dos Direitos são ambientes de participação social dentro da institucionalidade estatal e reproduzidos em todas as unidades federativas.

O Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente - Conanda, foco desse artigo, é o órgão que controla e delibera sobre a Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente¹². Ele foi criado pela Lei 8.242 em 12 de outubro de 1991, mas iniciou suas atividades somente em 1993. A primeira assembleia ordinária foi em 08 de março de 1993 e já nesse momento foi discutida a proposta de criação de uma comissão para debater o tema do ato infracional na estrutura do Conselho.

Atualmente, a lei de criação do Conanda está regulamentada pelo Decreto n. 5.089 em 20 de maio de 2004. Ele está disposto como órgão colegiado da Secretaria de Direitos Humanos que, por sua vez, é ligado à Presidência da República, mas anteriormente esteve vinculado ao Ministério da Justiça. Lima (2009, p. 49) aponta essa vinculação como uma evolução, pois desde a I Conferência Nacional do Direito da Criança e Adolescente (1995) deliberou-se sobre a proposta de vinculação em algum órgão da Presidência.

Esse Conselho deliberou 150 vezes¹³ ao longo de sua história. O período de maior quantidade foi nos dois primeiros anos de existência do Conselho (1993 e 1994) com um total de 39 resoluções. Entretanto, se compararmos os períodos posteriores, FHC e Lula, tem-se certa equivalência na quantidade de resoluções aprovadas, 31% e 38% respectivamente.

O Conanda, sendo uma estrutura vinculada ao executivo, não deixou de sofrer com os projetos políticos hegemônicos de cada governo. Exemplo disso são os planos desenvolvidos ou ratificados por esse Conselho ao longo do tempo. Marques (2008) aponta que o Plano Básico de Ação para a Proteção da Criança e do Adolescente, datado de 1993, tinha uma leitura “*estadofóbica*”, por ainda ser marcada pelo momento da redemocratização e contra os perigos do autoritarismo estatal. Já em 1996, entra em vigor outro

demonstra a preocupação citada anteriormente de consolidar aparatos públicos de intervenção (CASTRO; NASCIMENTO, 2008).

¹² Descrição que aparece no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.609/90), Artigo 88, Inciso II.

¹³ Contagem até o mês de outubro de 2012.

plano: Plano Nacional de Ação para a Atenção Integral à Criança e ao Adolescente. Esse período coincide com o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso em que criou-se a Comunidade Solidária e alterou-se o eixo das relações Estado-sociedade, enxergando as organizações da sociedade como braços operativos da política social. Conforme Marques (2008, p. 127)

... o Plano de 1996 fez uma mudança em relação ao Plano Básico de Ação elaborado em 1993. Este entendia a descentralização e a parceria com a sociedade como resposta aos anseios democráticos, enquanto o Plano de 1996 passou a ver a participação como busca de “eficiência” das organizações não-governamentais, dentro de três grandes estratégias para o desenvolvimento brasileiro: construção de um Estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e modernização produtiva e inserção competitiva

Almeida (2006), estudando o marco do discurso que balizou esse segundo Plano, aponta que a estratégia do período, com fundamento no modelo de Estado imaginado por aquele governo, era de retirar a questão social do campo das decisões públicas limitando assim o papel dos fóruns públicos de debate como lugares para buscar sinergias. Foi o período de estruturação da visão da democracia gerencial (TATAGIBA, 2003) que gerou nesse campo de políticas públicas, caracterizado pelo forte interesse privado e de responsabilidade social, iniciativas para reduzir a dimensão do conflito nos espaços de deliberação da política pública. Questiona-se a fertilidade que tal discurso encontrou nesse campo por ser tradicionalmente realizado pela esfera privada e, conforme apontou-se, buscar maneiras públicas de atuação.

A partir da entrada no poder de um governo com tendências mais fortes do projeto político democrático-popular (DAGNINO, 2006) e mesmo com uma visão de administração pública societal (PAULA, 2008) foi possível criar condições para um diálogo mais virtuoso entre sociedade civil e governo e enfrentar pautas históricas nesse campo, por exemplo, a questão do adolescente em conflito com a lei.

No final do governo FHC e início do governo Lula, o Conanda tinha como norte buscar formas de integração da política pública, tanto que as

deliberações da IV Conferência Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (2001) visaram traçar diretrizes para a política de atenção integral à infância e à adolescência. Essas formas de diretrizes encontram baixa aderência na compreensão do lugar dessas políticas no Estado¹⁴. Elas ainda são demarcadas pelos temas relacionados ao enclausuramento de criança, em sua maioria pobre, e aventa-se que o passo da integração não ocorreria sem antes enfrentar suas grandes áreas históricas. Portanto, nessa mesma época, ganham força estratégias mais efetivas para normatizar a questão do acolhimento institucional de crianças e adolescentes (Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária) e o adolescente em conflito com a justiça (Sistema Nacional de Medidas Socioeducativa – SINASE), ambas resoluções do ano de 2006. A próxima seção se debruçará sobre essa agenda do ponto de vista das instituições públicas voltadas para o seu atendimento e sua relação ao longo do ciclo de vida do Conanda.

As medidas socioeducativas no processo decisório interorganizacional: Agenda, mudança institucional e continuidade

O Código de 1927 já trazia em seu texto elementos para a questão da delinquência infanto-juvenil, mas ele tinha uma maior concentração em políticas assistencialistas para prevenir a sociedade dos futuros problemas. Essa era uma visão influenciada na eugenia, na qual buscava retirar as crianças dos lares que não apresentassem condições adequadas para a sua educação. Existia margem para o tratamento inquiridor e de culpabilização dos pobres por sua pobreza. A ação naquele momento era prioritariamente privada e demarcada pela caridade, por isso, certa consolidação de serviços não-governamentais nesse campo. Ocorre que crianças abandonadas e pobres movimentam as rodas da caridade, enquanto o “menor” delinquirente passa a ser um problema sem rentabilidade. Como resultado, o Estado passou a assumir o problema com essa parcela da população que ninguém quer (NASCIMENTO, ZUQUIM, 2010).

Cria-se então o primeiro Serviço que buscou centralizar e responder a essas demandas sociais. Foi durante o Estado Novo, em 1941, que criou-se

¹⁴ Não será objeto do presente artigo, mas houve ao longo da história do Conanda uma disputa demarcada entre Assistência Social e Direitos Humanos para protagonizar a área.

o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) no Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores. Esse serviço não logrou êxito, pois não conseguiu atender todo o território nacional. Ele foi extinto em 1964 com a chegada do regime militar-autoritário quando criou-se também a FUNABEM que já apresentamos.

Há controvérsias sobre a extinção do SAM e a criação da FUNABEM. Costa (1998) aponta que a liderança de Dom Helder Câmara e um grupo de trabalho formado por representantes da sociedade civil e funcionários públicos produziu bases para a criação da FUNABEM. Já Pinheiro (2006) cita que a FUNABEM foi elaborada na Escola Superior de Guerra. Independente da forma do seu nascimento a FUNABEM se valia de um modelo centralizado de decisão da política nacional de atendimento ao adolescente infrator sendo a execução descentralizada.

Esse modelo centralizado foi motivo de muitas críticas ao longo do processo de redemocratização. Como contraponto foi buscado formas descentralizadas de implementação da política, institucionalidade que conviveu com uma falta de adaptação dos entes subnacionais para o enfrentamento de suas questões públicas. Essa é outra fonte de tensão entre o desenho da política e a formulação realizada por um Conselho em nível federal. Voltaremos nesse ponto posteriormente.

Em 1975 foi realizado um trabalho pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, chamada a CPI do Menor. O relatório dessa Comissão tinha como subtítulo: “Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o problema da Criança e do Menor carente do Brasil”. Em seu diagnóstico apontava para

as excepcionais dimensões e periculosidade iminentes da realidade do menor desamparado, num país predominantemente jovem, em cuja população global de 110 milhões de habitantes compreende-se o impressionante segmento de 52,6% desse total na faixa etária de 0 a 19 anos.

A CPI também reconheceu a incapacidade da Funabem em enfrentar a problemática nacional dado o crescimento demográfico e a magnitude do problema” (Câmara dos Deputados, 1976, p. 17 e 49)¹⁵.

¹⁵

Documento disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=66908&tp=1> acesso em 11 de março de 2012

Com base nesses diagnósticos promulgou-se, em 1979, o 2º Código de Menores. Permaneciam, nos discursos, no entanto, a divisão criança x menor e a associação deste último à marginalidade, à delinquência e à mendicância. Esses e outros denominativos associados à criança pobre foram substituídos por um único “*criança em situação irregular*” e foi mantida a prevalência de um modelo correccional-repressivo (FRANCISCHINI, 2006).

Historicamente, no caso brasileiro temos como pano de fundo a necessidade de reservar ao “menor” considerado perturbador da ordem social espaços que pudessem “curá-lo”. Esse processo de reestruturação do “menor” passa pela via dos internamentos. As crianças e adolescentes eram “separados” e enviados aos locais responsáveis por sua recuperação e restituição dentro dos padrões normais da vida social. (CASTRO; NASCIMENTO, 2009, p. 221)

Até aqui é possível compreender o histórico das ações em relação à assistência ao menor antes do período da Constituição. Como foi falado, o período da Constituição buscou romper com esse modelo de política agravado pelas constantes rebeliões no sistema destinado à internação do adolescente infrator e pelo aumento do número de crianças e adolescentes nas ruas das cidades. Esse foi um movimento frutificado no interior da sociedade civil em contraponto ao modelo de Estado anterior. Movimentos sociais e mobilizações geraram assim inúmeras experiências de influência sobre o processo de produção constitucional.

A partir do Fórum DCA, como falamos, foi possível criar um espaço de troca de conhecimento das entidades e de pressão política na assembleia nacional constituinte. Junto com esse Fórum surge, em 1988, outra instituição que congrega os dirigentes estaduais das Febems que se envolveram no fim do Código de Menores e da PNBEM. É o chamado Fórum Nacional dos Dirigentes Estaduais de Políticas para a Criança e o Adolescente (FONACRIAD) formado por agente localizados no fogo cruzado entre o campo de políticas públicas mais avançadas e a institucionalidade conservadora.

O processo para a institucionalização do ECA ao longo da década de 1980 passa a ser uma fonte para questionar a burocracia pública existente

para o atendimento da criança e do adolescente. Tanto é assim, que três meses antes do Estatuto ser assinado, o então Presidente Fernando Collor de Melo decreta, por meio da Lei 8.029/90, o encerramento da FUNABEM e a criação da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – FCBIA. As atribuições dela, segundo Marques (2008, p. 99) eram:

formular, normatizar e coordenar a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e prestar assistência técnica a órgãos e entidades que executam essa política. Manteve a execução direta de serviços herdados da Funabem nos estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais.

Mais uma vez as ações desse novo aparato burocrático se davam em “toneis” velhos. A estrutura do FBCIA foi herdada da velha FUNABEM, apesar de ter funções novas. Essas funções se chocariam poucos anos depois com uma instituição nascente: o Conanda. Exemplo disso são as discussões realizadas ao longo das primeiras assembleias do Conselho para discutir onde ele seria alocado: no FBCIA ou em outro Ministério (atas da 2° até a 7° assembleias do Conanda¹⁶). Para além das rivalidades com o Conselho, as descontinuidades administrativas e a falta de legitimidade política foram marcas do FBCIA, mas não serão detalhadas aqui.

O poder legislativo foi também um ator na composição desse campo, pois, em 1993, foi criada a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança, instituída por iniciativas de parlamentares de todos os partidos. Essa era uma tentativa de superar possíveis diferenças partidárias e ideológicas em prol da defesa dos direitos das crianças.

O Fórum DCA na fase inicial do ECA, chamada de *estadofônica*, passou a ser uma fonte de estudos e apresentação de alternativas para algumas questões afeitas à área da infância. Nesse momento o UNICEF foi um grande apoiador dessa iniciativa¹⁷. Esse momento produziu propostas iniciais inclusive para o tema das medidas socioeducativas. A mobilização

¹⁶ Na 7° Assembleia Ordinária (14/09/93) o Conselho emite a Resolução n. 10 que “Define a vinculação do CONANDA, da Secretaria Executiva e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, seja em um único órgão do Governo Federal, e solicita uma definitiva solução para o assunto aos Ministros da Justiça e do Bem-Estar Social”.

¹⁷ Pesquisadores da área apontam que esse fortalecimento do UNICEF se deu a partir do esvaziamento dos aparatos nacionais vistos como fonte de corrupção pelo então governo Collor de Melo (SCHEINVAR, 2009).

desses atores continuou com a produção de novas pautas, independente da conquista anterior dada pela aprovação do ECA.

Todavia, ainda faltava um espaço de debate mais ampliado que pudesse aglutinar esses atores e as produções vindas do governo. Espaço esse que só pôde ganhar forma quando o Conanda foi instituído em 1993. Inicialmente, como dito, uma marca desse Conselho foi a tensão na definição do que era sua função e o que era função do FCBIA.

Essa dúvida sobre a função do Conselho continuou ao longo dos governos seguintes de maneira que foram feitos quatro decretos para alterar o seu posicionamento: “Decreto nº 408, de 27 de dezembro de 1991, que sofreu diversas alterações de 1992 até 2003, sendo modificado completamente pelo Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004, durante o governo Lula” (MARQUES, 2008, p. 104).

Como falamos, desde a primeira assembleia do CONANDA a questão das medidas socioeducativas apareceu. Mas, a proposta daquela reunião de criar uma comissão para discutir o assunto somente foi retomada em 1994 com a ampliação do debate sobre a redução da maioria penal no Congresso¹⁸. Essa relação entre o ataque à maioria penal e a defesa dos princípios dos direitos da criança e do adolescente é uma tônica no histórico de atuação desse campo de políticas públicas. Na 7ª assembleia do Conanda (14 de setembro de 1993), por exemplo, o Vice-presidente do Conselho na época, inicia a reunião enfocando os constantes ataques que a maioria penal vem sofrendo, discussão que vai reaparecendo em diversas reuniões do Conselho.

Em 1994, o Conselho discutiu algumas vezes sobre a violência em unidades de internação do Distrito Federal, do Espírito Santo e do Mato Grosso levando uma conselheira da Sociedade Civil a declarar em assembleia que “essa matéria seja prioridade do Conanda, no ano vindouro, a fim que seja tratada de forma global a temática que cuida do adolescente autor de ato infracional” (Ata da 19ª assembleia do CONANDA de 17 a 19 de

¹⁸ Ata da 11ª Reunião do Conselho realizada em 08 e 09 de fevereiro de 1994 com a presença dos Deputados da Frente Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente: Dep. Rita Camata e o Dep. Laerte Bastos que foram ao Conanda para expor as defesas feita pela Frente contra as propostas de alteração constitucional e pedir apoio e articulação para defender a temática.

outubro de 1994)¹⁹. Ao final desse ano, muda-se também o governo, entrando FHC e alterando a maneira como a política social passou a ser conduzida, como já falado. Segundo Marques (2008, p. 113, grifos nossos)

A visão de política integrada - aspiração do UNICEF, do CBIA e do Conanda - passou a se confrontar com a estratégia do governo Fernando Henrique Cardoso de política focalizada nos segmentos mais vulneráveis da população, que no caso são as crianças e adolescentes envolvidos no **trabalho infantil**.

Com a chegada da Comunidade Solidária foi extinto a FBCIA (1995), mas não houve a criação de uma nova agência ou algo que centralizasse a ação federal no âmbito da infância. Assim, o Conanda passou a rivalizar espaço com a Comunidade Solidária e chegou-se a questionar sobre a permanência do colegiado (relato do chefe de gabinete do Ministério da Justiça na época em entrevista concedida para Marques, 2008) dado sua baixa produtividade.

Diferentes fontes de pressão sobre o executivo garantiram o espaço do Conselho, mas praticamente sem dotá-lo de importância, ou como disse o Ministro dos Direitos Humanos à época: “o Conanda pela amplitude é um órgão ecumênico, não é um órgão propriamente que se possa chamar governamental” (Entrevista concedida para Marques, 2008).

Mesmo com a alegação de poucos resultados atribuída ao Conanda, suas resoluções, em 1996, tiveram como foco prioritário o eixo “Adolescente Autor de Infração e Aplicação das Medidas Socioeducativas”²⁰. Assim, a agenda continuou sendo trabalhada por ele, pelo Fórum DCA, pela Frente Nacional DCA. Além disso, essa prioridade foi concretizada pela criação de um grupo de trabalho para conceber um projeto político-pedagógico para a execução das medidas socioeducativas.

A priorização desse tema naquele ano resultou na criação de uma mesa temática sobre ato infracional e medidas socioeducativas na II Conferência Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (realizada em

¹⁹ Nessa assembleia foram feitas quatro resoluções sobre as condições do atendimento socioeducativos nos estados citados (Res. 31, 32, 33 e 34 todas de 19/10/1994). Entretanto, essas resoluções ainda tem um caráter denunciativo, algo que será diminuído posteriormente com a chegada do Conselho dos Direitos da Pessoa Humana (CDPH)

²⁰ Foram decididas quatro resoluções sobre o tema: resolução n. 44, 45, 46 e 47.

1997). Foram tiradas vinte deliberações para esse tema, bem como posicionamentos e moções dos participantes contra as investidas de redução da maioria penal no Congresso.

A estrutura do executivo federal passou por inúmeras mudanças em relação a definição do gestor da política pública para a criança: em 1995, foi criada a Secretaria dos Direitos da Cidadania, que concentrou parte das políticas públicas para a criança e o adolescente; em seguida, foi assinado um protocolo de atribuições e competências entre essa secretaria e Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social para delimitar funções entre os dois órgãos; e em outubro de 1995 foi criado o Departamento da Criança e do Adolescente – DCA no âmbito do Ministério da Justiça.

Esse departamento passou a ser um canal de diálogo permanente, produtivo mas com tensões com o Conselho. A sociedade civil nesse conselho também continuou a promover inúmeras discussões e elaboração de propostas tanto nas organizações atuantes no Conselho²¹, quanto no próprio Fórum DCA. Estabelece-se assim tensão que será uma tônica nesse campo entre a criação de uma institucionalidade pública e a ação propositiva e organizada da sociedade.

Aquele departamento passou a tomar uma série de decisões em relação ao tema da aplicação das medidas socioeducativas levando ao conhecimento do Conselho: na assembleia de 05 de maio de 1997²², o presidente do Conselho e Ministro da Justiça Milton Seligman informou que “o Plano de 1997, centrado no adolescente infrator, somente apoiará programas estaduais avalizados pelos Conselhos de Direitos”; Em junho²³, a diretora do DCA trouxe ao Conselho a informação de que foi constituído um grupo de trabalho para auxiliar na avaliação do atendimento sócio-pedagógico ao adolescente infrator. Esses fatores demonstram a produção de resultados produzidos em diferentes organizações já que foram propostas advindas da burocracia. Entretanto, naquele ano outras frentes de resposta nasciam, tendo como alvo o enfrentamento das investidas em favor da

²¹ Destaque para a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Área da Infância e Adolescência – ABMP e a Associação Nacional dos Centro de Defesa de Crianças e Adolescentes – ANCED.

²² Ata 43° Assembleia do CONANDA.

²³ Ata da 44° Assembleia do CONANDA, realizada em 2 e 3 de junho de 1997.

redução da maioria penal. Rememorando esse momento, um entrevistado cita:

Lá atrás, quando o secretário de direitos humanos era o Dr. José Gregório, ele virou para o Conanda e disse: - Olha, não tem mais como nós barrarmos as propostas. Vai passar o rebaixamento da idade penal. Então, a gente tem que ter uma proposta, não dá para ficar só na defesa. (Entrevista concedida ao pesquisador)

Nesse mesmo ano foi constituído um grupo de trabalho pelo Ministério da Justiça sendo demandado para o desembargador do Estado de Santa Catarina, Antônio Fernando do Amaral e Silva, a elaboração de um anteprojeto de lei que buscasse o aperfeiçoamento do processo de aplicação e execução das medidas socioeducativas nos âmbitos do judiciário e do executivo (dados levantados por meio das entrevistas). Essa discussão era em relação a maneira de se aplicar as responsabilizações presentes no ECA, demanda vinda principalmente do Sistema de Justiça. Assim, duas ações começam andar simultaneamente, as vezes de maneira dependente e outras autônoma, uma que pensa o projeto político-pedagógico e outra em um projeto de lei. De acordo com um entrevistado:

tinha uma grande discussão que era a seguinte: o que está no Estatuto é auto aplicável ou ele precisa de regulação? Eu até entendo que isso está claro. Mas, na prática os participantes do Sistema de justiça insistiram muito de que precisava regulamentar algumas coisas. Eles estavam do lado de tentar garantir o direito de crianças e adolescentes. (Entrevista concedida ao pesquisador)

Silva (1996) aponta essa concepção ao estudar a prática de uma vara da infância na década de 1990. Além dessa amplitude, a autora aponta a divergência entre interesses dos promotores e juizes na disputa pelo ato infracional. Aqui o Conselho, bem como a organização representativa desse segmento, passa a ser fontes de diálogo para a alteração normativa incentivada pelo próprio sistema de justiça. Em síntese, aquele texto produzido pelo desembargador foi a primeira iniciativa de criação de inovação institucional para acrescentar uma normatização ao sistema socioeducativo algo que foi aprovado somente nove anos após esse primeiro momento pela

Lei 12.594/12. Entretanto, esse texto ainda vinha por uma via tecnicista, pois foi demandado pelo Estado e executado por um técnico. Em contraponto a isso, voltam a existir iniciativas mais ampliadas de discussão na qual o Conselho e as outras institucionalidades presentes nesse debate ganham destaque.

Nos anos seguintes essa temática passa a receber a atuação de novas institucionalidades: o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) do Ministério da Justiça e a Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Câmara dos Deputados. Outro fato importante desse momento foi a aprovação do I Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH, trazendo a temática do ato infracional para a conjunção dos direitos humanos. Segundo Marques (2008, p. 124)

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados exerceu um papel importante na aglutinação de novos atores institucionais ou individuais em torno da questão do adolescente em conflito com a lei, recebendo denúncias de entidades não-governamentais do atendimento socioeducativo em algumas unidades da federação e pautando o governo federal em diversos momentos.

Em 2001, essa comissão ganha um protagonismo ao promover a IV Caravana Nacional de Direitos Humanos que investigou a situação de adolescentes privados de liberdade nas Febems das unidades federativas²⁴. Eram diversas denúncias de defensores dos direitos humanos sobre a precária situação desses adolescente e das entidades voltadas para o seu atendimento.

Já a CDDPH foi um núcleo de recebimento de denúncias sobre essa mesma situação precária. Ele tinha um perfil mais voltado para a apuração das denúncias (MARQUES, 2008), enquanto o Conanda passou a ser o formulador da política. Essa tríade de Conselhos e Comissão permitiu manter a agenda sustentada de forma democrática como pauta para ser denunciada e enfrentada. Essa sustentação se deu em uma interessante complementariedade, já que o CDDPH serviu para enfrentar os casos de

²⁴ Mais informações em <http://www.dhnet.org.br/dados/caravanas/br/ivcaravana.html>

maior repercussão nacional e isso ocultava uma fragilidade do Conanda na elaboração da política.

O DCA/MJ nesse momento sofria uma crise, pois diversas rebeliões nas Febems estaduais, principalmente em São Paulo, congelavam outras ações mais propositivas e tornavam o departamento um lugar de enfrentamento das crises. Em cada rebelião restabelecia-se as disputas entre os defensores do campo das políticas da infância e a parte da sociedade que questionava as conquistas trazidas pelo ECA.

Essa fragilização do DCA deu margens para o Conanda ser um centro de maior efetividade para a política. Nesse sentido, e tentando enfrentar as ineficiências do Plano de 1996, o Conselho começa a buscar uma ideia de integração da política pública. Como falamos, a IV Conferência Nacional (2001) teve como tema: Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência. Para a área em tela, as diretrizes buscavam a integração da política de atendimento socioeducativo em um contexto intersetorial e federativo. Nessas diretrizes ainda estavam demarcadas as campanhas para garantir a manutenção da idade penal, fortalecendo a ideia de um sistema contra essas investidas. Nesse contexto, vale ressaltar a disputa entre a visão de uma política integrada, sustentada pelo Conanda, Fórum DCA, Unicef, e as políticas focalizadas governamentais, capitaneadas no Comunidade Solidária.

Existia, dessa forma, uma tensão entre as lógicas do governo do momento e sua política de substituição estatal e o enfrentamento da temática do serviço de atendimento ao adolescente infrator. Essa disputa era sentida na própria (não) valorização do espaço do conselho enquanto deliberador da política.

Conforme Marques (2008, p. 133),

Coexistiam assim, nesse momento, dois planos paralelos: um plano integral com orçamento e metas definidas discutido em planejamento estratégico e em conferências, que ficou, no entanto, no âmbito do Conanda e DCA; e o PNDH com ações pontuais, que representava a política de governo ao se articular com o Programa Comunidade Solidária.

O arranjo institucional do tema do adolescente infrator estava configurado com os seguintes atores: o Conanda, o Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria de Direitos Humanos, o CDDPH, o Comunidade Solidária e no legislativo a Comissão de Direitos Humanos e a Frente Nacional do Direito da Criança. Essas organizações acessam de maneira diferente, ou com desigual recurso de poder, o processo de decisão. Decisão que era tomada de forma difusa pelas diferentes disputas em relação à temática em foco. Mais à frente e analisando dois caminhos para as análises desse arranjo propõem-se, primeiramente, quando o Conselho foi um dos responsáveis por assumir pautas eleitoralmente polêmicas e quando o Conselho passou a ser produtor de inovações para as políticas públicas.

Em 2000, o DCA/MJ passa a ser estruturado em duas gerências: “Gerência de Adoção e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Gerência de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei” (MARQUES, 2008, p. 136). Essa estruturação permitiu trazer para a estrutura do departamento funcionários capacitados e com leitura sobre o funcionamento do Estado. Cada gerência teria uma função destinada a um servidor do cargo comissionado e vieram especialistas em políticas públicas. A chegada dessa burocracia permitiu uma conjunção de aspecto técnicos e entendimento sobre o Estado, trazido por eles, bem como leitura política e entendimento sobre a problemática encontrada no Conselho. Aqui foi o encontro frutífero entre conhecimentos da burocracia, atores governamentais indicados e os conselheiros, governamentais e não-governamentais, com aportes políticos e compreensão sobre a área.

Apesar disso, esses serviços tinham como característica a precariedade, por alguns motivos: (1) pela falta de uma sistemática pública de aprovação de projetos para captação federal de recursos, (2) uma indefinição sobre as funções federativas e (3) visões repressivas no trato da questão. Mesmo com a situação de crises das Unidades estaduais e com as investidas pela redução da idade penal não foram realizadas grandes alterações e inovações até aquele momento o que fragilizava ainda mais a pauta. Isso demandava do Conanda e das outras institucionalidades esforço no sentido de conduzir uma inovação assentada nos direitos dos adolescentes contra essas visões mais coercitivas e punitivas.

Naquele mesmo ano, a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Área da Infância e Adolescência – ABMP levou em seu Congresso²⁵ o tema da aplicação das medidas para responsabilização do adolescente infrator, buscando construir alternativas para o projeto do desembargador Amaral que iniciou em 1997.

Na finalização do segundo mandato do governo FHC, o então Secretário de Direitos Humanos, Sérgio Pinheiro, solicitou diagnósticos sobre as temáticas de atuação da secretaria. O DCA, a partir de uma pesquisa do IPEA, chegou ao secretário com informações nada animadoras.

Nós fizemos um diagnóstico da defensoria, das delegacias, do sistema socioeducativo, de vários serviços. Foram oito anos de nada. E é claro que o Secretário disse: - O que vocês querem com isso? Querem que eu entregue um relatório de oito anos de governo e que nós não fizemos nada? Era isso que dizia os relatórios. (Entrevista concedida ao pesquisador)

Em 2003, é chegado então o novo secretário de direitos humanos no primeiro governo Lula, Nilmário Miranda. Ele já tinha se destacado anteriormente como membro da Comissão de Direitos Humanos sendo responsável por trazer para essa comissão a temática dos direitos de crianças e adolescentes. Assim, recoloca o tema como uma prioridade de governo, assume a presidência do Conanda e continua o apoio às iniciativas que vinham ocorrendo. Esse é mais um fator conjuntural que auxilia o lugar do Conselho na formulação dessa política.

O novo secretário não mudou os nomes dos técnicos do Departamento dos Direitos Humanos que garantiu uma positiva continuidade na condução dos trabalhos, mas também recebeu críticas por não trazer seus assessores que dariam apoio a sua forma “petista” de governar. Além disso, os principais conselheiros da sociedade civil envolvidos na temática já estavam no Conselho desde o primeiro mandato do governo FHC e continuaram até o momento da aprovação da resolução em 2006.

Em mais um momento de crises da FEBEM, em 2003, um desses atores da sociedade civil foi chamado pelo Secretário de Direitos Humanos

²⁵ Informação coletada em entrevista. 18º Congresso da ABMP realizado em Gramado/RS.

para ir até a unidade do Distrito Federal acompanhar a morte de um adolescente interno. Segundo o entrevistado ...

... no momento de mais uma dessas crises, ele me fez a proposta de eu ir lá ver a morte de um menino, e aí eu falei na assembleia do Conanda: - Está bem vou lá, mas tem uma coisa que é mais importante do que a gente chorar mais uma perda, é pegar o material que nós temos aí e que falta, na verdade, um trabalho de sistematização para que a gente proponha uma deliberação do Conanda. E aí, ele topou na hora: - Então vamos fazer o que tem que ser feito. Então, tinha esse ambiente de se construir algo que fosse mais permanente que reformulasse esse sistema. Nós estávamos numa crise muito grande, principalmente ameaçados com as constantes propostas de rebaixamento da idade penal tendo em vista do sistema Febem falido e ainda persistente. Então, foi nesse período que a gente conseguiu, 2004, 2006, finalizar todo esse cenário. (Entrevista concedida ao pesquisador)

Diante disso, já em 2003, foram várias iniciativas e momentos para o enfrentamento do tema: 1997, projeto de lei do desembargador Amaral e proposta do grupo de trabalho feita pelo Conanda e DCA; 2000, proposta da ABMP. Assim, após essa retomada de 2003, foi criado um grupo composto por Conanda, FONACRIAD, ABMP e DCA que foi responsável por duas ações: a primeira foi a criação de parâmetros político-pedagógicos para os funcionamento das medidas socioeducativas, a outra foi uma proposta de projeto de lei para auxiliar os procedimentos de aplicação das medidas de responsabilização do ato infracional cometido por adolescentes. Essas ações receberam o nome de Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas – SINASE. Segundo um entrevistado

... esses quatro coordenarem, então, um trabalho no Brasil inteiro para se produzir uma alternativa de políticas públicas para combater as propostas de rebaixamento, que eram irregular porque a aplicação das medidas socioeducativas sempre foi muito confusa, precária e de forma até ilegal. E esse trabalho, desde esse momento até a aprovação, foram seis anos. Então, nós fizemos encontros em todas as regiões do Brasil, precedido de encontros estaduais. Desses encontros participavam quem era da gestão das medidas socioeducativas, o sistema de segurança, o sistema de justiça e o controle social através dos conselhos e dos fóruns. Então, nós fizemos isso. Em cada encontro desses tinha dois textos que aí se chegou a conclusão que um conjunto de procedimentos era para uma resolução e outro conjunto era

para uma alteração da lei, que é essa lei que é aprovada agora em 2012, que não é igual àquela que saiu lá, mas enfim, foi o resultado do debate democrático possível aí. Então, durante seis anos, a gente movimentou todo o sistema de garantia para escrever o SINASE, né? E, finalmente, em 2006, então, ele é aprovado em julho, na resolução 119 do Conanda.

Esse foi um processo de discussão nacional feito por meio de seminários que congregavam atores envolvidos com as medidas socioeducativas. Foram realizados seminários em todas as cinco regiões brasileiras. O projeto de lei resultado foi encaminhado à Casa Civil para coordenar o processo de elaboração normativa que resultou na Lei 12.594/12. Os parâmetros político-pedagógicos resultaram na Resolução n° 119/2006 do Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente.

O Conselho e seu lugar na deliberação das Políticas Públicas: dos encontros entre participação e políticas públicas

O processo de mudança institucional trazido com a Constituição Federal de 1988 não conseguiu encerrar as heranças históricas no campo da política da infância. O novo nasceu, mas o velho ainda não tinha morrido. Questão que ganha maior amplitude se for pensada a partir da incorporação de uma cultura de direitos humanos no fazer do Estado e da sociedade. O tema das políticas para a responsabilização do adolescente em conflito com a justiça é uma temática que traz aportes para essa compreensão.

Somado a isso, vale trazer à tona nesse debate a tensão entre a criação das instituições participativas e certa prática centralizadora da administração pública brasileira, principalmente se o foco for a estrutura federal.

Tais fatores desse campo seriam suficientes para trazer aportes problemáticos para o debate sobre um assunto polêmico como é esse relacionado aos cuidados para com o adolescente que cometeu um ato infracional. O Conselho sozinho não poderia ser uma instituição concentradora, mas foi um *lócus* importante da manutenção da agenda e criação de massa crítica para o enfrentamento da temática. Assim, em certos

momentos ele assumiu uma posição de protagonismo nessa temática e analisa-se dois exemplos disso.

O conselho como responsável por pautas eleitoralmente polêmicas

No caso analisado foi possível duas situações que forçavam o trato da questão: uma primeira diz respeito às constantes tentativas por redução da idade penal e segunda a omissão do poder público nos diferentes níveis federais em assumir completamente essa temática. O que pode ser visto nesse caso é uma dificuldade dos governos assumirem uma pauta em relação aos direitos humanos por conta de desgastes sociais ocasionados pela defesa dessa temática. Se a burocracia a partir de uma visão *polity-centered* são os funcionários indicados e eleitos, todos esses podem ser questionados sobre suas ações em prol da proteção dos “menores bandidos”.

As reuniões do Conselho tocaram frequentemente em tentativas de proteger a idade penal nos 18 anos. Essa pressão foi constantemente trazida ao Conselho como ponto de pauta, além do que o Conselho articulado com outras institucionalidade buscava criar um aparato protetor desse conteúdo conquistado. Assim, pode ser visto a articulação entre o Conanda e a Frente Nacional dos Direitos da Criança articuladas em meados da década de 90. Em seguida, a complementariedade entre Conanda e CDPH como forma de transferir desgastes políticos das situações denunciadas.

O segundo ponto diz respeito as constantes omissões dos governos em realizar ações nessa área. A dificuldade da consolidação das estruturas estatais para essa temática tem relação com a própria formação do Estado e o seu lugar enquanto provedor de serviços para a parcela mais pobre. As instituições falidas são formas de postergar uma ação mais efetiva nessa área. A criação do Conanda permite canais de vocalização dessas falências, mas ele por si tem poucas possibilidades de normatização, já que o pacto federativo permite a autonomia dos entes subnacionais. Então, nesse caso foi criada uma lei para tentar regulamentar essas relações ponto que trabalharemos no próximo item.

O conselho como produtor de inovações para as políticas públicas

O conselho foi uma arena de constante troca de informações sobre a produção de conhecimento sobre a temática, tanto pelo governo quanto pela sociedade civil. Isso vinha, dentre outras, das experiências das organizações da sociedade civil que atuavam na temática, bem como nas organizações representativas de setores que não podem participar dos Conselhos, como o sistema de justiça, por exemplo.

Aqui se estabelece um intrincado jogo da autoria das iniciativas, pois o movimento de diálogo entre a burocracia e a participação social gerou formas para desenvolver ações tanto para um projeto de lei quanto para a resolução. Além disso, o Conselho foi um espaço de recebimento de inovações geradas por técnicos do sistema de justiça criando por meio dele uma interlocução com o executivo. Assim, foi por exemplo, a contraproposta oferecida pela AMBP em 2000.

Uma questão importante de ser levantada nesse momento diz respeito a sustentação dessa agenda ao longo do tempo. Mesmo com o desprezo dos governos em agir, foi por meio do Conselho que essa temática foi acumulada e gerou as mudanças necessárias.

Referências:

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: **Boletim Informativo e Bibliografia de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 39, p. 3 – 40, 1995

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CASTRO, Dagmar Silva Pinto; NASCIMENTO, Anderson Rafael. Os Conselhos Tutelares e a construção da cidadania infanto-juvenil. In: ALVES, Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo. **Cidades: Identidade e Gestão**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009

CONANDA. **Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência 2001-2005**. Brasília: Conanda, 2001. 46 p.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. Um histórico do atendimento socioeducativo aos adolescentes autores de ato infracional no Brasil: mediação entre o conceitual e o operacional. 1998. In: BRASIL, MJ/DCA. **Políticas públicas e**

estratégias de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei. Brasília: Ministério da Justiça, 1998. p. 13-24.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006

FRANCISCHINI, Rosangela e CAMPOS, H.R., Adolescentes em conflito com a lei e medidas socioeducativas: limites e (im)possibilidades. **Psico**, v. 36, set/dez, 2005, p. 267-273.

LIMA, Meire Lia. SOUSA, Sônia M. G. (Orient.). **Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente:** Os significados da redução da idade penal. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Psicologia da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009.

MARQUES, Paulo. AGUILAR, Luis Enrique (Orient.). **Implementação de Política Pública:** Uma leitura a partir da esfera federal – política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação. Faculdade de Educação. UNICAMP. Campinas, 2008.

NASCIMENTO, Anderson Rafael; ZUQUIM, Judith. **Matrizes Históricas das Políticas Públicas para Infância e Adolescência:** Assistencialismo, tecnicidade e educatividade em disputa. In: XXXIV, 2010, Rio de Janeiro, Encontro Nacional da Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010

MONTEIRO, Jorge V. O processo decisório de política. 1982. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006a. v. 1, p. 269-288.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública.** 2º Ed., São Paulo: Editora FGV, 2008

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A Criança e o Adolescente, Representações sociais e processo constituinte. In: **Psicologia em Estudo.** Maringá. v. 9, n. 3, pp. 343 – 355, 2004

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. **Criança e adolescente no Brasil:** porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. In: **Civitas - Revista de Ciências Sociais.** São Paulo, v. 5, n. 1, p. 11 – 28, 2005

SCHEINVAR, Estela. **O Feitiço da Política Pública:** Escola, sociedade civil e direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: FAPERJ, Lamparina, 2009

SILVA, Catia Aida Pereira da. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, 2001

SILVA, Catia Aida Pereira da. **A Disputa pela Jurisprudência na área da Infância:** Promotores, Juízes e Adolescentes Infratores. Caxambu, XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 1996. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5339&Itemid=361 acesso em 10 de março de 2013.

STEINMO, Sven. The New Institutionalism. In: **The Encyclopedia of Democratic Thought.** London: Routledge. 2001

TATAGIBA, Luciana; DAGNINO, Evelina (Orient.). **Participação, Cultura Política e Modelo de Gestão:** A democracia gerencial e suas ambivalências. 2003. 182 p. Tese (Doutorado em Ciência Sociais, Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2003