



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

LUANA GUIMARÃES ROCHA

**REDES POLÍTICAS E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS SOB A
ÓTICA DA FASE DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma
análise do I PDASE/DF**

Brasília – DF

2016

LUANA GUIMARÃES ROCHA

**REDES POLÍTICAS E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS SOB A ÓTICA DA
FASE DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma análise do I PDASE/DF**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora, Suely Mara
Vaz Guimarães de Araújo.

Brasília – DF

2016

LUANA GUIMARÃES ROCHA

**REDES POLÍTICAS E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS SOB A ÓTICA DA
FASE DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma análise do I PDASE/DF**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de
Administração da Universidade de Brasília da aluna

Luana Guimarães Rocha

Doutora, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Professora-Orientadora

Doutora, Suylan de Almeida Midlej e Silva

Professora-Examinadora

Brasília, 22 de junho de 2016

Dedico aos meus pais, irmãs e familiares por todo o apoio e carinho durante esta caminhada.

AGRADECIMENTOS

A minha família, pelo apoio imensurável. À professora Suely Araújo pela orientação e ensinamentos prestados. Aos meus amigos e colegas que estiveram comigo durante esta graduação. Aos professores por todo o conhecimento transmitido no decorrer dos quatro anos. A todos vocês, muito obrigada.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal, derivado da Lei Federal nº 12.594/2012. Assim, o objetivo proposto por essa pesquisa é de analisar o papel dos atores no processo de construção do I PDASE/DF. Dessa forma, buscou-se investigar a rede de atores em meio à elaboração do plano de modo a compreender as contribuições, influências, conflitos e controvérsias nas relações entre os atores envolvidos nessa fase do Plano. Trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva com aproximação também com a pesquisa exploratória. A coleta de dados foi de fonte secundária a partir do levantamento bibliográfico, documental e entrevistas aplicadas aos atores envolvidos. A partir dessa natureza de dados coletados durante a investigação, ressalta-se uma abordagem qualitativa. Os resultados obtidos mostram que a fase de formulação do Plano teve momentos de instabilidade com diversos conflitos e divergências no momento decisório. Muitas barreiras precisaram ser vencidas, porém, quando superados todos os problemas de interação, a rede de atores conseguiu, por fim, articular e formular o Plano.

Palavras-chave: Medida Socioeducativas. Políticas Públicas. Redes de Políticas Públicas. Sinase. Socioeducandos. Análise de Redes.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Rede na fase de formulação do I PDASE/DF.....	44
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAJE – Centro de Atendimento Juvenil Especializado
CDCA - Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEDECA – Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CERE - Centro de Reclusão ao Adolescente Infrator
CESAMI - Centro Socioeducativo Amigoniano
CETRAM - Centro de Triagem e Atendimento ao Menor
CETRO - Centro de Triagem e Observação de Menores
CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COMEIA - Comunidade de Educação e Integração e Apoio de Menores de Família
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COTEME - Comunidade de Terapia e Educação de Menores
CRP - Conselho Regional de Psicologia do Distrito Federal – CRP 01
DF - Distrito Federal
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
FSS/DF - Fundação de Serviço Social do Distrito Federal
FUNABEM - Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
GDF - Governo do Distrito Federal
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA - Liberdade Assistida
MA – Meio Aberto
OEA - Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PDASE/DF - Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal
PSC - Prestação de Serviços à Comunidade
PROAMI - Projeto de Atendimento ao Menor Infrator
SASE - Sistema de Atendimento Socioeducativo
SINASE - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SINDSASC/DF - Sindicato dos Servidores da Assistência Social e Cultural do GDF
SUBSIS - Subsecretaria do Sistema Socioeducativo
UAMA - Unidade de Atendimento em Meio Aberto

UIP - Unidade de Internação de Planaltina

UNIRE - Unidade de Internação do Recanto das Emas

VIJ - Vara da Infância e da Juventude

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1	Políticas Públicas.....	18
2.2	Análise de Redes.....	21
2.3	Ressocialização e Medidas Socioeducativas.....	24
2.3.1	Sinase e o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal.....	26
3	METODOLOGIA.....	29
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	33
4.1	Comentários Gerais.....	33
4.2	A fase de formulação do Plano sob a ótica da análise de redes.....	36
4.3	Políticas Públicas aliada às Medidas Socioeducativas.....	44
4.4	A ressocialização e as perspectivas do I PDASE/DF.....	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	57
	APÊNDICE.....	61
	Apêndice A – Perguntas abordadas nas entrevistas.....	61

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade penal das pessoas menores de idade é dividida em três etapas. A primeira é marcada por uma penalidade indiferenciada, vai desde o nascimento dos códigos penais do século XIX até 1919 e tratava os menores de idade da mesma forma que os adultos, com exceção dos menores de sete anos que eram considerados incapazes e eram comparados aos animais. A segunda etapa é denominada de tutelar e ganhou ênfase a partir de 1920. Essa etapa marca a criação de legislações especializadas - as leis de menores, assim como uma administração especializada na justiça voltada para os menores. Por fim, a terceira etapa faz referência à responsabilidade penal dos adolescentes e pode ser considerada como a etapa da responsabilização, participação e responsabilidade. Nessa etapa tem-se a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 (MÉNDEZ, 2006).

A questão penal do adolescente em conflito com a lei mostra-se presente no Brasil desde as Ordenações Filipinas, em que a partir dos sete anos o indivíduo já estava sujeito às devidas penalidades se cometesse atos considerados criminosos, podendo chegar à pena de morte. Assim, antes mesmo de ser publicado o primeiro Código Penal do Brasil, em 1830, as crianças e adolescentes já eram agressivamente punidos, sem muita distinção dos adultos (GARCIA, 2011).

O grande índice de desigualdade social no Brasil é uma característica que reflete na vida dos adolescentes, pois há falta de igualdade em diversos aspectos tais como em relação ao acesso aos direitos fundamentais, em questões raciais e étnicas, quadros socioeconômicos e educacionais, mortalidade juvenil e taxas de analfabetismo (BRASIL, 2006).

Esses fatores limitam o desenvolvimento desses jovens, visto que a desigualdade social está aliada à prática de atos infracionais em que, segundo estudo realizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013), 95% dos adolescentes em conflito com a lei eram do sexo masculino e cerca de 60% tinham idade entre dezesseis e dezoito anos (SILVA; OLIVEIRA, 2015). Pesquisas realizadas pelo Ipea e Ministério da Justiça (2003) expõem características de exclusão social, já que a maioria desses adolescentes eram negros, não frequentavam a escola, não trabalhavam no momento em que cometeram os atos infracionais e viviam em famílias extremamente pobres (SILVA; OLIVEIRA, 2015):

A especificidade social da condição jovem torna este segmento um público especialmente exposto à vulnerabilidade social, uma vez que a definição pouco precisa do seu papel na sociedade contemporânea – em termos de autonomia relativa, (in) dependência financeira e responsabilidades e direitos ambíguos no que

se refere à sua participação no mercado de trabalho, por exemplo – submete essas pessoas aos efeitos mais imediatos das adversidades econômicas e sociais e lança uma série de incertezas quanto a sua trajetória futura (p. 13).

Assim, percebe-se que a presença de fatores como as falhas e obstáculos no alcance de jovens pobres ao mercado de trabalho e ao sistema educacional assim como as limitações de acesso a serviços de saúde, cultura e lazer colaboram para um maior cenário de vulnerabilidade social (SILVA; OLIVEIRA, 2015). No mesmo artigo, logo em seguida, afirma-se que “sem escola, sem trabalho ou com inserção laboral precária, os jovens ficam mais desprotegidos e, conseqüentemente, mais expostos, por exemplo, à cooptação pelo crime organizado” (SILVA; OLIVEIRA, 2015, p. 37).

Na realidade do Distrito Federal (DF), tem-se que a maioria dos jovens infratores são compostos por adolescentes do sexo masculinos, negros e não estudam (CODEPLAN, 2013). Assim, devido à grande imigração de indivíduos de todas as partes do país para a construção e inauguração de Brasília como a capital do Brasil, o DF enfrentou em seus primeiros anos diversas adversidades decorrentes da até então falta de infraestrutura da cidade – devido à recente criação da capital -, característica essa que contrasta com a tão sonhada melhoria de vida que estimulou muitos imigrantes com destino à nova capital do país.

Diante dessa realidade, os problemas sociais começam a surgir, entre eles ressalta-se a preocupação voltada para os menores que se encontravam em estado de abandono ou eram praticantes de atos de infração. Nesse período, estes ficavam sob o poder do Juiz de Menores, definido pelo I Código de Menores que estava ainda em voga no Brasil e instituído pelo Decreto nº 17.943-A/1927 (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015).

A partir da Lei Distrital nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, o Distrito Federal organiza sua estrutura administrativa, em que entre os demais órgãos constava a Secretaria de Serviços Sociais. Era atribuída a essa Secretaria a competência de acompanhamento e realização do trabalho voltado para o menor abandonado ou infrator. Ainda que em menor quantidade, os menores infratores já existiam e eram encaminhados para um galpão que residia na Candangolândia, denominado Casa Mello de Mattos do Menor Trabalhador (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015). Porém, esse local não apresentava as condições necessárias e, por isso, viu-se a necessidade de um novo espaço localizado na Asa Norte, intitulado de Centro de Observação de Menores (TJDFT, s.d., p.19).

Posteriormente em 1979, tem-se a Lei Federal nº 6.697 que determina a necessidade de centros especializados para a permanência de menores. Na década de 1980, o atendimento aos menores no DF foi dividido entre a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), o

Juizado de Menores e a Fundação de Serviço Social do Distrito Federal (FSS/DF). Em 1983, é lançado o Projeto de Atendimento ao Menor Infrator (Proami), que subdivide o Centro de Triagem e Atendimento ao Menor (Cetram) em três unidades especializadas, que são: Centro de Triagem e Observação ao Menor (Cetro), Comunidade de Terapia e Educação de Menores (Coteme) e Comunidade de Educação, Integração e Apoio ao Menor e Família (Comeia), que ficou responsável por coordenar o atendimento, acolhimento e tratamento do menor infrator (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2013).

De 1985 a 1990 iam surgindo propostas que buscavam melhoras no fluxo percorrido pelo atendimento do menor, contando com a participação de diversos órgãos que procuravam, em conjunto, contribuir de forma mais efetiva, eficaz e humanizada (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2013). Assim, a recepção e triagem ficaram sob a responsabilidade da Delegacia de Menores e do Cetro e o tratamento foi dividido em três níveis, contando com a participação da Comeia, Fazendinha e Núcleos de Convivência Educativa, que eram localizados nas Regiões Administrativas de Taguatinga e Gama. Porém, essa proposta de atendimento dava mais ênfase à organização, o que resultou em diversas dificuldades em sua execução devido à falta de ordem política, administrativa, cultural e/ou política.

Com a publicação da Lei Federal nº 8.069/90 que valida o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), houve diversas mudanças na organização das políticas voltadas para o adolescente em conflito com a lei. Buscaram-se então bases legais e constitucionais para melhorar o atendimento voltado para este público e seus familiares.

No DF, a Comeia foi desativada, transferindo suas atribuições para o Cetro, que passou a ser chamado de Centro de Reclusão de Adolescente Infrator - Cere (GDF, 2015). Com a reorganização dos programas de atendimento, eles passam a ser divididos em três categorias, são elas: liberdade assistida, semiliberdade e internação. Desse modo, com a publicação do ECA, o adolescente passa a ter então uma maior chance de crescimento, desenvolvimento e reconstrução da vida. Com isso, o Estado e a sociedade civil passam a ter um dever maior em busca de soluções efetivas voltadas para o sistema socioeducativo.

O ECA define crianças, as pessoas com idade de até doze anos incompletos e adolescentes aqueles com a faixa etária entre doze a dezoito anos de idade incompletos. O ato infracional é a conduta cometida pelo adolescente e este não receberá uma pena e sim uma medida socioeducativa. Assim, os jovens com idade inferior a dezoito anos são considerados inimputáveis, não podendo então responder criminalmente por seus atos infracionais.

Além disso, o Estatuto prevê que os jovens recebam escolarização e profissionalização durante a internação (BRASIL, 1990).

Em 1991 foi criado no DF um grupo, a partir da Secretaria de Desenvolvimento Social, que sugeriu a construção do Sistema de Atendimento Socioeducativo - Sase (GDF, 2013). Em 1992 é elaborada então uma proposta voltada para o menor privado de liberdade no Cere. Essa proposta tem como fruto a construção do Plano de Intervenção e criação do Centro de Atendimento Juvenil Especializado (Caje), regulamentado pela Lei Distrital nº 663/94. Com o lançamento do Caje, ficaram extintos o Coteme, o Cetro e a Comeia. O Caje consolidou-se até 2003 como a única unidade de internação de menores infratores do DF, passando por fases de intensas rebeliões e mortes, em que foi necessária a intervenção da Polícia Civil (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015). A partir desse ano houve início das atividades no Centro Socioeducativo Amigoniano (Cesami) que logo se mostrou incapaz para atender todos os adolescentes cumprindo medida de internação provisória, pois não tinha alojamento suficiente para todos.

Diante disso, ainda em 2003, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi acionada pelo Conselho Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, de modo que obrigasse o Estado brasileiro a garantir de fato os direitos da criança e do adolescente por meio do Distrito Federal (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015). Em 2006, a medida cautelar foi aprovada determinando o cumprimento de uma série de ações visando essa garantia. Com isso, foram inauguradas duas novas unidades de internação, uma em Recanto das Emas (Unire) e outra em Planaltina (UIP), iniciando suas atividades em 2006 e 2008, respectivamente. Ressalta-se ainda que, diante das dificuldades enfrentadas pelo Caje, que passou a ser denominado de Unidade de Internação do Plano Piloto, ele teve o seu fim em março de 2014, remanejando-se servidores e adolescentes internados para outras unidades.

A partir de um esforço coletivo de diversas áreas do governo, tem-se então a construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), instituído pela Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente que pratique ato infracional. O Sinase abrange “os princípios, regras e critérios relacionados à execução de medidas socioeducativas” (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2014, p. 9), incluindo os sistemas estaduais, municipais e distrital, além dos planos,

políticas e programas voltados para o atendimento de adolescentes que cometam atos infracionais.

Dessa forma, esse sistema é coordenado pela União, mas enquanto sistema integrado trabalha em articulação com os três níveis do governo, de modo a garantir o desenvolvimento dos programas, ressaltando a intersetorialidade e a co-responsabilidade da família, comunidade e Estado (CONANDA, 2006).

Cabe ainda ao Sinase a elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo e as demais esferas devem, com base nesse Plano, “elaborar seus planos decenais correspondentes, em até 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da aprovação do Plano Nacional” (BRASIL, 2012). Assim, os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão incluir diretrizes, objetivos, metas e prioridades, assim como um diagnóstico, além de prever, obrigatoriamente, ações articuladas com as áreas da educação, esporte, assistência social, cultura, saúde e capacitação para o trabalho.

Diante disso, o presente trabalho tem então como objeto de estudo o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal, derivado da Lei Federal nº 12.594/2012. Procura-se saber qual é o papel dos atores na construção desse Plano.

Dessa forma, o Plano que será analisado caracteriza-se por ser um plano de Estado, que abrange o lapso temporal dos anos 2015-2024, em que se tem como função criar um sistema orgânico que articula as medidas de meio aberto e as restritivas de liberdade, visando o adolescente como sujeito de direito, de modo a lhe conceder proteção integral. Além disso, o plano também busca a superação do caráter filantrópico e da gestão monocrática para uma gestão democrática, a adoção de um caráter educativo e o fim das decisões centralizadas, enfatizando a intersetorialidade e a participação social (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015).

O I PDASE/DF tem como principal objetivo atribuir ao sistema socioeducativo o caráter educativo de modo que, a partir da educação, o adolescente em conflito com a lei possa reconquistar a cidadania perdida. Dessa forma, a grande referência educacional do Plano advém do art. 208 da Constituição Federal, que ressalta os deveres do Estado como garantidor de acesso à educação (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015).

As percepções e as ações dos indivíduos são fortes objetos de influência na construção de um plano governamental. Assim, de acordo com o plano em questão, tem-se como objetivo,

nesta pesquisa, analisar o papel dos atores no processo de construção do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal, já que este apresenta um trabalho intersetorial em sua construção, em que há a contribuição de diversos grupos do governo e da sociedade civil. Assim, busca-se investigar a rede de atores em meio à elaboração do I PDASE/DF.

Dessa forma, procura-se compreender as contribuições, influências, conflitos e controvérsias nas relações entre os atores envolvidos na construção do plano de modo a contribuir para o seu sucesso. Com isso, tem-se como objetivos específicos entender a fase de formulação do plano sob a ótica da análise de redes, abranger as políticas públicas aliada às medidas socioeducativas e discutir sobre a ressocialização e as perspectivas do I PDASE/DF. Para tanto, a pesquisa apresenta uma estratégia qualitativa, analisando os contextos e a interação entre os atores e a forma como estes influenciaram no resultado da construção do Plano.

A ideia do tema do presente trabalho surge diante da reflexão referente ao universo do qual jovens infratores estão imersos na atualidade, isto é, um contexto em que há diversas fragilidades. Dentre esse diagnóstico destaca-se, por exemplo, de acordo com a pesquisa apresentada em 2013 pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal - Codeplan, a maioria desses jovens são do sexo masculino, negros, idade entre dezesseis e dezoito anos, sem instrução e ensino fundamental incompleto além de um percentual de reincidência de 28,3% para aqueles em medida de prestação de serviços à comunidade, 33,1% em medida de liberdade assistida, 83,1% na semiliberdade e 84,2% daqueles em medida de internação (CODEPLAN, 2013). Dessa forma, diante desses dados, questiona-se assim o porquê de até então as políticas públicas voltadas para esse público se mostraram ineficientes e não efetivas. A realidade desses jovens em conflito com a lei mostra então que:

Estes também têm sido submetidos a situações de vulnerabilidade, o que demanda o desenvolvimento de política de atendimento integrada com as diferentes políticas e sistemas dentro de uma rede integrada de atendimento, e, sobretudo, dar efetividade ao Sistema de Garantia de Direitos (CONANDA, 2006, p. 18).

Assim, com o objeto de estudo em questão, o I PDASE, viu-se então uma oportunidade de analisar tal plano de modo a contribuir para um futuro sucesso, já que este foi lançado ainda no ano de 2015 pelo Governo do Distrito Federal. Para tanto, devido à sua característica de integração intersetorial, ressalta-se a importância de analisar o papel dos atores no processo

de sua construção, com o intuito de enfatizar a importância da formulação deste para que se consiga alcançar a eficiência e efetividade que levem aos resultados positivos esperados.

Assim, destaca-se que a partir das contribuições e mudanças trazidas principalmente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que enfatiza uma ampliação das responsabilidades e compromissos tanto do Estado quanto da Sociedade Civil em busca de soluções positivas para os jovens submetidos ao sistema socioeducativo ressaltando que:

A realidade dos adolescentes brasileiros, incluindo aqueles no contexto socioeducativo, exige atenção do Estado e evidencia a necessidade de uma agenda de urgências no sentido de se efetivar políticas públicas e sociais e, sobretudo, amplia os desafios para a efetiva implementação da política de atendimento socioeducativa (CONANDA, 2006, p. 19).

Para o desenvolvimento do tema, o presente trabalho está organizado em cinco capítulos. Após esta introdução, o próximo capítulo apresenta o referencial teórico, que são esclarecidos, de acordo com a literatura, temas e conceitos que servirão de base para o desenvolvimento da pesquisa. No terceiro capítulo, é explicada a metodologia de pesquisa. Posteriormente, tem-se a exposição dos resultados e discussões feitos através da análise das entrevistas realizadas com os participantes do estudo. Por fim, encerra-se com uma apresentação das considerações finais baseada nos resultados obtidos com a pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo irá abordar as referências teóricas deste trabalho. Os conceitos definidos aqui serviram de base para o desenvolvimento da pesquisa, das entrevistas e das considerações finais. Serão expostas as teorias e discussões sobre políticas públicas, análise de redes, ressocialização e medidas socioeducativas e, por fim, uma apresentação sobre o Sinase e o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal.

2.1 Políticas Públicas

A evolução das políticas públicas é marcada pela contribuição de diversos autores que inseriram conceitos importantes para o campo. A autora Celina Souza (2006) apresenta alguns desses conceitos, entre eles destacam-se *policy analysis* (análise de políticas públicas) e *policy makers* (decisores públicos). A autora expõe então que a ideia de *policy makers* foi introduzido por Simon, que procurou enfatizar a racionalidade limitada desses decisores, relacionando-se a problemas como o tempo para tomada de decisão e informações incompletas. Com isso, sugere-se que para que a racionalidade seja potencializada é preciso um conjunto de regras e incentivos que abranja o comportamento dos atores e faça com que esse comportamento caminhe na direção dos resultados almejados e, conseqüentemente, minimize a procura pelos próprios interesses. Já a *policy analysis* é introduzida por Laswell e procura uma maneira de “conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p. 23).

Para Souza (2006), a política pública apresenta características multidisciplinares e vai além de sua decisão e proposição, isto é, há outros processos envolvidos como a implementação e avaliação. Não se restringe à solução de problemas, enfatizando então a força da questão da negociação política. Além disso, a autora ressalta outros importantes aspectos que envolvem a definição de políticas públicas, tais como a importância dos participantes informais, isto é, há no processo diversos atores e níveis de decisão que não se limitam apenas aos atores formais, é, portanto, um processo abrangente e que consegue identificar aquilo que o governo queria fazer e o que fez. Assim, define-se, na visão de Souza

(2006), política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26).

Ao se encarar a função do Estado como promotor de bem-estar para a sociedade precisa-se então agir e alcançar resultados em diferentes áreas (saúde, educação, cultura, meio ambiente, entre outras). Para isso, os governos utilizam as políticas públicas para atingirem esses objetivos, sendo então interpretadas como “a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (LOPES; AMARAL, 2008, p. 5).

Segundo Rua (2009), é importante entender que as políticas públicas são derivadas da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, sendo este um método fundamental para a conservação da vida em sociedade. A autora define ainda política pública a partir de uma abordagem sistêmica afirmando que “a política pública é resultante (*output*) do processamento de *inputs* e *withinputs* pelo sistema político e dos consequentes *feedbacks*, num ambiente de sistema múltiplos e interativos” (RUA, 2009, p. 59). A autora mostra então que:

As políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia (RUA, 2009, p. 36).

Para Rua (2009), diante dessa complexidade, as políticas públicas são tratadas a partir de processos ou etapas, associando o modelo sistêmico ao modelo do ciclo de política (*policy cycle*), determinando então a divisão de etapas. A autora define então que “na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político” (RUA, 2009, p. 37). Dessa forma, entender o ciclo pode ser um grande instrumento para o gestor, pois favorece a compreensão de todo o processo que envolve política pública, além de servir de orientação para as tomadas de decisão e aperfeiçoamento.

Para Frey (2000), o *policy cycle* se manifesta como um modelo heurístico que contribui para análise da vida de uma política pública, em que as fases se referem a uma série de elementos do processo político-administrativo e, com isso, permitem ser investigadas em relação aos grupos de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Souza (2006) define que, de acordo com o ciclo, a política pública é vista como um “ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p. 29). Para a autora, seguindo essa perspectiva, há uma grande ênfase na definição da agenda (*agenda setting*), em que é levantado o porquê de algumas questões entrarem na agenda e outras não.

Assim, as etapas do ciclo de políticas públicas definidas pelos autores são: formação da agenda, formulação de políticas, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação. No presente trabalho, destaca-se a fase de formulação devido às características do objeto de estudo, o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, em meio a uma análise dessa fase.

É na formulação da política que os objetivos são definidos de modo a determinar os programas que serão desenvolvidos e as metas a serem alcançadas (LOPES; AMARAL, 2008). É o momento em que, após o problema ter sido identificado e inserido na agenda, apresentam-se as alternativas e soluções. Como os atores possuem diversos recursos de poder, Rua (1998, p.7) enfatiza diante disso que “a formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto”.

Frey (2000) ressalta, também, outros dois importantes conceitos para a análise de políticas públicas, o de *policy networks* (redes políticas) e *issue networks*, em que tal importância se dá “sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa” (FREY, 2000, p. 222).

Frey (2000) apresenta ainda as contribuições de Miller e Heclo acerca do assunto. O primeiro se refere a *policy networks* como redes de relações sociais que se repetem frequentemente, porém se comportam de forma menos formal do que as relações institucionalizadas. Ainda assim, de acordo com essa visão, essas redes mostram ser suficientes para gerar confiança entre os integrantes de modo a produzir opiniões e valores. Já para Heclo, mostra o autor, esse conceito é visto como as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada ‘policy’”. Cabe ainda a visão de Macedo (1995, p. 30) que afirma que “o conceito de *policy network* enfatiza que o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente através de acordos institucionais formais”.

Entende-se aqui *policy* como a configuração dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000). Para Rua (2009, p. 19)

policy “significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política”.

Já *issue networks*, para Rua (1998, p. 7), “é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores”. Cabe ressaltar então que, para compreender a formulação e a implementação da política é preciso identificar quais são os *issues*, observando as preferências dos atores em relação a cada um deles (RUA, 2009).

2.2 Análise de Redes

Como já visto, as políticas públicas consistem em um conjunto de ações realizadas por um governo para alcançar um objetivo em relação a um problema ou conflito social. Além disso, elas se manifestam como sistemas de crenças, valores prioritários e suposições causais acerca de como realizar objetivos políticos (BONAFONT, 2004).

Calmon e Costa (2013) ressaltam a ideia de que “as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas a partir de uma rede de atores” (CALMON; COSTA, 2013, p.11), de modo que esta rede procura representar a natureza social e política dessas atividades, destacando o caráter interorganizacional. Para tanto, enfatiza-se a importância tanto das regras formais (leis, normas), quanto das regras informais (cultura, tradições e valores), já que ambas determinam o contexto institucional e influenciam no comportamento entre pessoas e organizações.

Em cada programa governamental existe uma idéia implícita, uma teoria sobre a forma de interpretar a realidade e alcançar objetivos. Os atores participam na política pública com a finalidade de fazer prevalecer suas idéias sobre o resultado político e o sucesso ou fracasso para realizá-lo depende do seu poder de influência (BONAFONT, 2004). Esses atores são definidos pela autora como todos aqueles participantes do processo de elaboração de uma política pública, isto é, indivíduos ou organizações que podem se manifestar de diferentes formas em função de suas características e do papel que realizam.

Os atores são interdependentes, sendo esta uma condição para que se alcancem os resultados esperados, pois sozinhos não conseguem produzir os produtos gerados pela política pública. Diante dessa característica, as frequentes interações entre os atores se mostram essenciais de modo que são reguladas por um arranjo institucional específico, definido por regras formais e informais que resultam na estrutura da rede na qual esses atores fazem parte (CALMON; COSTA, 2013). Para Bonafont (2004), esse caráter de interdependência se

manifesta como a premissa básica para explicitar a necessidade de manter relações estáveis entre os atores com a finalidade de alcançar os objetivos políticos.

Dessa forma, de modo a entender a análise de políticas públicas, buscam-se as contribuições definidas pela análise de redes que aborda o conceito de redes políticas (*policy networks*) como um instrumento para descrever modelos de intermediação de interesses e interação entre os atores envolvidos.

Para explicar isso, Bonafont (2004) utiliza o conceito de *policy network* de duas maneiras. A primeira como instrumento para definir as relações existentes entre grupos de interesse e o governo. A outra maneira diz respeito à nova forma de governo desenvolvida nas sociedades avançadas, sendo esta uma consequência do processo de globalização e crescente complexidade dos problemas públicos. Assim, para a autora essa perspectiva enfatiza o desenvolvimento das relações estáveis entre Estado e grupos sociais, mediante interações marcadas por trocas de recursos e informações com a finalidade de dirigir e coordenar as políticas públicas em áreas políticas concretas.

De acordo com Bonafont (2004), a análise de redes não se baseia em um modelo único para explicar o processo de elaboração de políticas públicas, enfatizando a idéia da diversidade das relações Estado-sociedade. Para a autora, nessa abordagem as políticas públicas não são vistas como um processo linear e sim um processo de negociação constante entre atores públicos e privados que trocam recursos e informações com o objetivo de influenciar o resultado político. Para tanto, Bonafont (2004) mostra que o desenvolvimento dessas redes políticas é resultante tanto da crescente intervenção do Estado nas sociedades industrializadas, quanto da intensificação do processo de globalização.

Essas redes enfatizam a incapacidade de os governos encararem sozinhos as demandas sociais cada vez maiores e mais complexas, mostrando então a necessidade de cooperação que os governos demandam dos grupos sociais para executarem as decisões, colocar as políticas em prática e dar respostas convincentes a problemas próprios da sociedade de bem-estar (BONAFONT, 2004). Para a autora, essa colaboração entre Estado e grupos sociais é, portanto, essencial para unir esforços e gerar mudanças.

Na visão de Calmon e Costa (2013) essa abordagem de redes “reconhece a relevância da ação individual, mas entende que ela é restringida e inserida (*embeddedness*) em uma estrutura de relações sociais específica” (CALMON; COSTA, 2013, p. 3). Ainda nessa mesma lógica de pensamento, expõe-se que essa noção de que as políticas públicas são inseridas propicia uma combinação de elementos dos setores público, privado e sociedade civil.

Ressalta-se também adoção da vertente de redes como forma de governança que apresenta um caráter multidisciplinar com fortes influências da economia, das políticas públicas e da administração pública. Assim, nessa visão a rede é percebida como uma forma de governança principalmente para se aplicar na gestão de sistemas complexos (CALMON; COSTA, 2013).

Para Bonafont (2004), a questão da governança é uma característica da nova realidade política, conseqüente de um processo de globalização e marca a criação de redes políticas com um enfoque nos múltiplos atores que interagem de maneira recorrente de modo a garantir uma governabilidade. Isto é, para a autora, esse processo enfatiza um conjunto de atores com poderes cada vez mais amplos, heterogêneos e complexos.

Destacam-se dois importantes elementos nas redes de políticas públicas: a questão da ação coletiva e a questão da interdependência. A primeira exalta a necessidade de se resolver os problemas de coordenação, cooperação e comunicação decorrentes de características marcadas por um conjunto de diferentes atores, cada qual com suas preferências, possuidores de diversos recursos de poder e desigualmente distribuídos. Já a segunda questão é marcada pela interdependência dos atores sendo este um elemento fundamental das redes de políticas públicas, já que todas as informações e recursos necessários para produzir os resultados estão distribuídos entre diversos atores e organizações dentro e fora do governo (CALMON; COSTA, 2013).

Calmon e Costa (2013) destacam que as frequentes interações entre os diversos atores geram a constituição de subsistemas de políticas públicas que se referem às interações desses atores envolvidos na formulação, implementação e avaliação de uma política pública. Assim, a característica de muitos atores interdependentes resulta em diversas arenas, isto é, vários subsistemas, em que a interação é necessária para que os problemas de ação coletiva referentes a determinada política pública sejam resolvidos. Essa característica mostra, como já citado, a importância da coordenação, cooperação e comunicação entre os atores. Dessa forma, o governo é visto não como uma entidade única, mas sim como um conjunto de diferentes sistemas, cada qual com suas particularidades e agindo de forma semiautônoma (CALMON; COSTA, 2013). Diante dessas características, tem-se, portanto, que atores interdependentes em meio a instituições formais e informais orientam suas interações, tendo então como produto a presença de uma estrutura de governança.

A respeito da rede, Calmon e Costa (2013) afirmam:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas

públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (p. 15).

Na visão de Bonafont (2004), os subsistemas são âmbitos setoriais em que se desenvolvem determinadas políticas públicas e, para tanto, são compostos por atores interessados em um problema público, sendo que a participação desses atores não se dá apenas por meio de canais institucionalizados. Portanto, há para Bonafont uma ênfase na desagregação da análise, em que a investigação se concentra no âmbito setorial com a finalidade de captar as particularidades de cada subsistema político. Assim, a autora mostra que, nas redes políticas, as regras do jogo de cada um desses subsistemas condicionam a maneira em que os atores definem seus objetivos, estratégias e estruturam suas relações com outros atores.

Diante das ideias já expostas, cabe então ressaltar a governança de redes de políticas públicas, que é marcada pela presença de atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva (CALMON; COSTA, 2013). Os autores definem ainda que, nessa perspectiva, a implementação se dá por meio da troca de recursos, informações e objetivos, em que o foco está na inter-relação desses diferentes atores, advindos de diversos níveis de governo e da sociedade de modo que, para que se tenha êxito, é preciso realizar os problemas de ação coletiva. Para isso, orienta-se que haja uma gestão do ambiente e da infraestrutura de interação da política pública.

2.3 Ressocialização e Medidas Socioeducativas

A concepção de cumprimento de penas de forma severa e dolorosa foi-se perdendo no tempo, mostrando assim a importância do papel do Estado e da sociedade na reintegração social dos infratores. Bitencourt (2011) destaca:

Não se pode atribuir às disciplinas penais a responsabilidade exclusiva de conseguir a completa ressocialização do delinquente, ignorando a existência de outros programas e meios de controle social de que o Estado e a sociedade devem dispor com objetivo ressocializador, como é a família, a escola a igreja etc. A readaptação social abrange uma problemática que transcende o aspecto puramente penal e penitenciário (p. 143).

Foucault (1987) afirma que em relação à educação do detento, cabe ao poder público dar importante atenção tanto aos interesses da sociedade quanto na obrigação com aquele que descumpra a lei.

As medidas socioeducativas estão previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente que é estabelecido pela Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990. Define-se nesse artigo que, mediante a prática de ato infracional e executadas pela autoridade competente,

haja aplicação de medidas, tais como advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semi-liberdade e internação. Para essas medidas serem aplicadas, devem ser consideradas as características do ato infracional cometido, isto é, circunstâncias e gravidade, assim como as peculiaridades do adolescente que o cometeu e suas necessidades pedagógicas (BRASIL, 1990).

Assim como definido pelo ECA, os adolescentes que cometem atos infracionais estão sujeitos a medidas socioeducativas. Isso se deve ao fato de que os atos infracionais, definido pelo art. 103 do estatuto como “a conduta descrita como crime ou contravenção penal”. Esses atos são entendidos por Francischini e Campos (2005) como transgressão das normas estabelecidas, do dever jurídico. Diante disso, não podendo então ser caracterizadas como crime e, portanto, esses jovens não podem receber responsabilização penal. Com essas medidas, busca-se a reinserção social e o fortalecimento dos vínculos familiares e com a comunidade (FRANCISCHINI; CAMPOS, 2005).

Para Aquino (2012), ainda que haja características sancionatórias, as medidas socioeducativas consistem em uma oportunidade que o Estado dá ao adolescente para se inserir em processos educacionais e reconstruir projetos de vida sem a prática de atos infracionais, resultando assim em uma inclusão social plena. Para tanto, essas medidas constituem como um meio para alcançar o fim desejado.

Segundo Bandeira (2006), a transformação do jovem é o grande desafio de todos os envolvidos na reeducação do jovem infrator, fazendo com que este seja visto como um cidadão respeitado. Para isso, o autor sugere que as medidas socioeducativas devem adotar uma estrutura pedagógica com mecanismos de inclusão social de modo que o adolescente consiga absorver para o seu desenvolvimento valores que aumentem a sua auto estima, amplifique os seus horizontes e possibilite sonhar com a vida. A respeito disso, afirma “sonhar que é capaz de ser um cidadão respeitado e capaz de desenvolver todas as suas potencialidades que ficaram esquecidas diante da vida dura e desumana que o fez esquecer de “ser” e o obrigou a lutar para sobreviver” (BANDEIRA, 2006, p. 12 - 13).

No que tange a esse trabalho, a política socioeducativa é enfatizada no Sinase com um caráter intersetorial, em que os planos de atendimento socioeducativo devem, obrigatoriamente, trabalhar com a articulação de ações e integração operacional, isto é, devem envolver as áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte (BRASIL, 2012). Além disso, procura-se abranger em todo o escopo da política socioeducativa do programa a questão da prevenção, proteção, atendimento dos

pais/responsáveis, atendimento aos egressos, medidas privativas de liberdade e acompanhamento (LIMA, 2014).

O ambiente educativo do adolescente infrator passa a ser voltado para uma educação social que busca enfatizar o convívio social e o exercício da cidadania. Para isso, busca-se a relação com o coletivo, envolvendo então a família e a comunidade (LIMA, 2014).

2.3.1 Sinase e o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) regulariza a execução de medidas socioeducativas voltadas para jovens infratores, de modo a prezar pela atenção integral do adolescente em cumprimento dessas medidas por meio de ações integradas e integradoras. A responsabilidade da execução dessas ações fica sob coordenação da União que age de forma integrada com os sistemas estaduais, municipais e distrital que são articulados e organizados mediante os Planos Decenais, sendo que estes deverão se basear no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (BRASIL, 2012). O Sinase consiste então em uma articulação das esferas do governo, integrando instituições da Segurança Pública, Ministério Público, Judiciário, Defensoria e Socioeducativa por meio das áreas de atendimento de assistência social, saúde, família, educação, esporte e cultura. Ainda sobre o Sistema, cabe ressaltar:

Se orienta pelas normativas nacionais (Constituição federal e Estatuto da Criança e do Adolescente) e internacionais das quais o Brasil é signatário (Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing –, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade) (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006, p. 25).

Diante dessas características, a criação do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal baseou-se na realidade do DF para identificar os problemas e garantir de forma mais ampla a intersetorialidade e participação social (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015).

No DF, cabe à Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo a aplicação das medidas socioeducativas que podem ser cumpridas em meio aberto (MA) ou em meio fechado (MF). Nas medidas em MA, o adolescente é encaminhado para uma Unidade de

Atendimento em Meio Aberto (UAMA) e consiste no cumprimento da medida mais adequada, podendo ser: advertência, em que o jovem é submetido a assinatura de um termo; obrigação de reparar o dano, com o intuito de compensar o prejuízo; liberdade assistida (LA) ou prestação de serviços à comunidade (PSC), já as medidas em meio privativo de liberdade se encaixam a semiliberdade e a internação.

De acordo com a Lei nº 8.069/90, entende-se como PSC:

Art. 117. A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

O Estatuto define ainda que a LA será adotada com a finalidade de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente, por um período mínimo de seis meses, de modo a promover socialmente o adolescente e sua família. Já na semiliberdade há uma privação da liberdade, vinculando o adolescente a unidades especializadas. Também possibilita a realização de atividades externas, sendo obrigatórias a escolarização e a profissionalização. Na internação, o adolescente é privado da liberdade sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (BRASIL, 1990).

O ECA define ainda, em seu artigo 3º, que as crianças e adolescentes usufruem de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo asseguradas por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, com a finalidade de lhes proporcionar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Assim, as medidas socioeducativas, juntamente com a família, sociedade e demais políticas sociais do Estado, devem promover e defender todos os direitos fundamentais inerentes ao ser humano (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015).

O plano em análise tem como principal objetivo “atribuir ao sistema socioeducativo o caráter educativo” (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015, p 14). Buscaram-se princípios em bases legais advindas do ECA e do Sinase para a realização das medidas socioeducativas. Além disso, procura-se na execução dessas medidas garantir ao adolescente em conflito com a lei o respeito aos princípios também dos direitos humanos, definidos de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Assim, as medidas socioeducativas do I PDASE são orientadas principalmente pelos princípios de legalidade; excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas; prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas; proporcionalidade; brevidade; respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; fortalecimento dos vínculos com a

família e comunidade e; integridade física e segurança (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2015).

Ressalta-se no I Plano de Atendimento Socioeducativo do DF, também, a atenção em relação à exigência e compreensão, enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento socioeducativo; a diretividade no processo socioeducativo e a disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa.

Após o desenvolvimento dos temas e conceitos expostos neste capítulo, serão apresentados, no próximo, os métodos e as técnicas para a realização da pesquisa.

3. METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida neste trabalho é de natureza descritiva, isto é, tem como objetivo “a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42). Como o presente trabalho procura analisar a natureza dessas relações percebe-se a aproximação também com a pesquisa exploratória, ou seja, um tipo de pesquisa que procura apontar os elementos que determinam ou colaboram para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2008).

Para tanto, houve coleta de dados de fonte secundária a partir do levantamento bibliográfico e documental e de fonte primária por meio de entrevistas, aplicada aos atores envolvidos.

A partir dessa natureza de dados coletados durante a investigação, ressalta-se uma abordagem qualitativa que, de acordo com Creswell (2007), é uma forma que busca pesquisar e analisar a interpretação que os indivíduos e grupos imersos têm sobre um problema social ou humano. Com as informações coletadas, o pesquisador consegue fazer conclusões, sendo estes obtidos em meio ao ambiente dos participantes, isto é, o investigador descobre informações e chega às conclusões a partir da análise exposta pelos participantes, neste caso, os atores-chaves. Assim, Creswell (2007, p. 142) define:

O pesquisador começa reunindo informações detalhadas dos participantes e separa essas informações em categorias ou temas. Esses temas ou categorias são desenvolvidos em padrões amplos, teorias ou generalizações, que são, então, comparados com experiências pessoais ou com a literatura existente sobre o assunto.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas, sendo este o instrumento de pesquisa aplicado àqueles atores que tiveram experiências práticas com o problema de pesquisa apresentado. Para Gil (2002), esse instrumento apresenta uma maior flexibilidade, assume diversas formas e consiste em um processo em que há a presença de duas pessoas de forma “face a face” em que uma das pessoas apresenta questões a serem respondidas pela outra. Marconi e Lakatos (2002) definem:

A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação

social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social (p. 92).

A entrevista tem, portanto, “como objetivo principal a obtenção de informações do entrevistado” (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 93). No presente trabalho, esse instrumento é apresentado de forma focalizada e totalmente estruturada, ou seja, com foco em um tema específico e desenvolvida mediante um formulário fixo de perguntas (GIL, 2002). Com isso, buscou-se então colher o máximo de informações acerca do problema, isto é, os pontos de vista, interpretações, interações, condutas e ações realizadas pelos atores selecionados.

Para tal, esse levantamento de informações foi conduzido mediante onze perguntas abertas estabelecidas e realizadas com pessoas previamente selecionadas. As perguntas abordadas na entrevista podem ser encontradas no Apêndice deste trabalho. Com isso, possibilitou-se que todas as respostas pudessem ser comparadas para que houvesse a análise futura de resultados. Dessa forma, foram determinadas e contatadas via telefone e e-mail um número de 21 pessoas entre as quais dezesseis se disponibilizaram e efetuaram as entrevistas. As entrevistas foram realizadas no decorrer do mês de abril de 2016 por meio de encontros presenciais na Universidade de Brasília, ou no próprio local de trabalho de cada ator, e as informações coletadas foram registradas via gravação.

Por meio do Decreto nº 35.697, de 2014, houve a criação da Comissão Intersetorial para Discussão, Acompanhamento e Proposição do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, constituída pelos membros definidos pela Portaria nº 93, de 2015. A partir disso, a seleção dos entrevistados se deu através da análise do documento oficial do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo disponibilizado para consulta pública, de forma que possibilitou o acesso e conhecimento dos integrantes pertencentes à equipe de coordenação e mobilização intersetorial de elaboração do I PDASE/DF. Ressalta-se assim a escolha específica desses atores, de maneira que se pudesse chegar ao mais próximo possível daqueles que estiveram de fato envolvidos na construção do plano.

Os atores selecionados para participarem do estudo possuíam cadeira no Comitê de Elaboração do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal ou contribuíram de outras formas, seja como voluntários ou em razão de convocação por meio da portaria publicada em Diário Oficial. Caracterizam-se por serem servidores públicos da Administração Pública do Distrito Federal e representantes da sociedade civil, abrangendo, portanto, especialistas socioeducativos da psicologia e serviço social, defensor público, deputado distrital, assessores, coordenadores e conselheiros, representando, dessa forma, Instituições Públicas do Distrito Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

assim como organizações da sociedade civil com o intuito de garantir ações de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

As entrevistas foram concedidas por Maria José Rocha Lima, que possuía a função de Coordenadora Executiva pela Secretaria de Políticas para Crianças, Adolescentes e Jovens, e por Marcelo dos Santos Abreu pela mesma Secretaria, como Assessor Especial da Assessoria de Gestão Estratégica e Projetos. Ainda dessa mesma pasta, locados na Subsecretaria do Sistema Socioeducativo e atuantes nas Unidades de Atendimento em Meio Aberto (UAMAs), Internação Provisório e Estrita (Unidades de Internação) e Semiliberdade, apresentaram-se Douglas Gomes e Mariana Torres Behr na função de Especialistas Socioeducativos – Serviço Social, e Dayane Silva, Tânia Castro e Samantha Attias como Especialistas Socioeducativos – Psicologia.

Além disso, pôde-se contar também com Paulo Eduardo C. F. Balsamão, da Defensoria Pública do Distrito Federal, Mônica Daniele Maciel Ferreira, representando o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA), Fernanda Granja Araújo, do Fórum de Justiça Juvenil, Moema Teixeira Torres Vieira pela 1ª Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal – VIIJ/DF, o Deputado Professor Israel, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, e Clemilson Graciano da Silva, do Instituto Marista de Assistência Social. Outras pastas que se apresentarem foram a Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Educação e Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal representadas, respectivamente, por Denise Leite Ocampo, Sandra Amélia Cardoso e Saulo Humberto Soares Gonçalves.

Os demais atores procurados não puderam ou não tinham disponibilidade para conceder a entrevista. Entre eles se enquadram os representantes da Secretaria de Trabalho e Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal, além do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Conselho Regional de Psicologia (CRP) e o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Cedeca.

Vale ressaltar que o CDCA é criado de acordo com o determinado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece a criação de órgãos específicos pertencentes ao poder público, estando vinculados ao Poder Executivo e não possuem personalidade própria (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE - BRASIL, 2004). No caso do DF, o CDCA/DF está vinculado a Secretaria da de Estado da Criança do Distrito Federal:

É o órgão deliberativo da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controlador das ações de implementação dessa política e responsável por fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA-DF. Foi criado pela Lei nº 234, de 15 de janeiro de 1992, modificada pela Lei nº 5.244, de 16 de Dezembro de 2013, vinculado à Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, que proporcionará os meios necessários ao seu efetivo funcionamento, preservada sua autonomia, observada sua composição paritária, conforme dispõe o art. 88 da Lei Federal nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.¹

Em relação à execução das medidas socioeducativas, destaca-se:

O Distrito Federal, como unidade da federação que acumula as competências de Estado e de Município, é responsável pela execução das medidas socioeducativas de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Liberdade Assistida (LA), Semiliberdade e Internação, todas sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Criança, mais especificamente da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo – Subsis.²

Com base na análise documental, teórica e nas entrevistas realizadas, foi possível obter os resultados que serão apresentados no capítulo seguinte. Dessa forma, as entrevistas foram descritas fazendo ligação com o referencial teórico.

¹ Em: < <http://www.conselho.crianca.df.gov.br/cdca/cdca.html>>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

² Em: <<http://www.crianca.df.gov.br/subsis/apresentacao.html>>. Acesso em: 31 de maio de 2016.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta os resultados obtidos com a pesquisa, assim como as discussões acerca do estudo. Assim, ele está dividido em quatro seções, na primeira são expostos os comentários gerais. Posteriormente, é abordada a fase de formulação do plano sob a ótica da análise de redes. A terceira seção apresenta as políticas públicas aliada às medidas socioeducativas. Por fim, são apresentados os resultados referentes à ressocialização e as perspectivas do I PDASE/DF.

4.1 Comentários Gerais

Ao se enfatizar no presente trabalho o universo das políticas socioeducativas, é preciso compreender, primeiramente, que estas remetem às práticas efetuadas pelo poder público a partir da identificação de uma ação delituosa em que o autor é menor de dezoito anos (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE - BRASIL, 2004). Além disso, ressalta-se também, no mesmo artigo, que a execução dos programas referentes às medidas socioeducativas têm sua abrangência limitada, isto é, duração, incidência e lugar não se aplicam, portanto, por toda a adolescência e nem para todos aqueles menores de idade. Ressalta-se ainda:

Discutir política socioeducativa significa falar sobre o sistema de responsabilidade juvenil existente no Direito Brasileiro. Não só, refere-se também aos mecanismos de controle social que incidem diretamente sobre os jovens e, por fim, às ações de cunho preventivo que podem diminuir a vulnerabilidade de muitos adolescentes ou a exclusão social a que estão expostos (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE - BRASIL, 2004, p. 11 - 12).

Assim, as medidas socioeducativas correspondem à ação jurídico-sancionatória do Estado mediante a ocorrência de um ato infracional cometido por crianças e adolescentes de forma que não haja a reincidência de novas práticas. Para isso, são executados programas socioeducativos por meio de um conjunto de políticas sociais e diversos serviços, ofertados de

modo a alcançar a reinserção social desse jovem, quadro em que se enfatizam a importância do atendimento operacional integrado e intersetorial que abrange a política.

De acordo com a Resolução nº 119 do Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), 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”.

Como já mostrado anteriormente, o Sinase tem como bases legais o ECA e a Constituição Federal, além das normativas internacionais das quais o Brasil faz parte, tais como “Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing – Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade” (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006, p. 25). Diante desse marco legal, acentua-se que esses adolescentes são sujeitos possuidores de direitos e valores que devem ser garantidos durante o cumprimento das medidas socioeducativas, além do acesso a condições dignas de vida. O ECA define:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 4º, juntamente com a Constituição Federal, artigo 227, destacam ainda a importância da responsabilização mútua entre a família, a comunidade, o poder público e a sociedade como um todo na promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Além disso, esses artigos reforçam a ideia da participação e controle social de modo que favoreça o interesse do coletivo. Essa característica ganha ainda mais força quando o ECA salienta o papel dos Conselhos de Direitos e Tutelares tanto na elaboração quanto na fiscalização das políticas. O Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente – Brasil (2004) enfatiza:

A presença da sociedade na elaboração e na realização das políticas públicas, seja através dos Conselhos de Direitos, seja por meio de espaços de gestão compartilhada, é oportunidade para o aperfeiçoamento das práticas institucionais e das metodologias. Para isso devem ser criadas rotinas periódicas de avaliação dos instrumentos de participação, contando com a presença de todos os envolvidos, a quem deverão ser, também, disponibilizados meios para apresentação de críticas, sugestões, denúncias e reclamações (p. 30).

Essa característica de corresponsabilização entre os atores se estende ao Sinase, que utiliza, na gestão dos programas, um modelo de gestão participativa que “demanda autonomia competente e participação consciente e implicada de todos os atores que integram a execução do atendimento socioeducativo” (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006, p. 44). Ainda na mesma página, logo em seguida, mostra-se que esse tipo de gestão está intrinsecamente ligado a um “compartilhamento de responsabilidades, mediante compromisso coletivo com os resultados”.

Assim, tem-se como principal objetivo, na gestão participativa, alcançar a comunidade socioeducativa (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006, p. 46):

Composta pelos profissionais e adolescentes das Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo, opera com transversalidade, todas as operações de deliberação, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e redirecionamento das ações, que devem ser compartilhadas, rotativas, solidárias, tendo como principal destinatário o coletivo em questão, contemplando as peculiaridades e singularidades dos participantes.

Assim como a gestão participativa, é de grande importância para a pesquisa ressaltar os conceitos de incompletude institucional e gestão compartilhada presentes na execução das medidas socioeducativas. O primeiro está relacionado ao artigo 86 do ECA, que se refere à “concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e juventude” (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE - BRASIL, 2004, p. 33). Isto é, as medidas socioeducativas devem ser cumpridas de maneira integrada, pois a incompletude institucional “exige que os programas socioeducativos contem com a participação de políticas setoriais” (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE - BRASIL, 2004, p. 33).

Diretamente associada a esse princípio, tem-se a gestão compartilhada das medidas socioeducativas destacando que “a autoridade administrativa incumbida da função de coordenar a execução das medidas não deve concentrar o poder decisivo em “suas mãos” (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE - BRASIL, 2004, p. 67). Diante disso, enfatiza-se que aqueles jovens em cumprimento de medidas possuem outros responsáveis, além daqueles presentes nas unidades diretas de atendimento.

No que tange à integração operacional, o ECA define:

Artigo 88, inciso V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional (BRASIL, 1990).

No momento de formulação das políticas públicas deve haver a integração de diversos representantes, tais como: do Judiciário, das Secretarias de Governo, do Ministério Público, das Instituições da Sociedade Civil, da família dos jovens sob medidas e dos próprios adolescentes, sempre que possível (INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE - BRASIL, 2004).

Diante da discussão exposta e com o objetivo de entender o papel dos atores na elaboração do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, assim como compreender todos os desafios enfrentados nesse momento, foram realizadas entrevistas com atores selecionados a partir das análises expostas e que estiveram envolvidos nas comissões de formulação do Plano, como explicado anteriormente. Para tanto, foram mapeados diversos atores do Executivo, Judiciário e Legislativo, assim como organizações da sociedade civil.

4.2 A fase de formulação do Plano sob a ótica da análise de redes

No contato com os devidos atores, buscou-se, primeiramente, saber qual era o ator principal no processo de elaboração do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal, com o objetivo de entender como se deu a articulação da rede de atores desse sistema. Para tal, foi identificada nas respostas a atuação primordial da Secretaria da Criança e do Adolescente e do CDCA (Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente) que encabeçaram o plano. Também foi bastante enfatizada a importância da presença dos socioeducandos e das famílias nesse momento de construção, por meio de oficinas realizadas pelos especialistas socioeducativos da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (Subsis). Ressalta-se também a importante atuação do Cedeca (Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente) e da Defensoria Pública, que se mostraram bastante comprometidos. Outros atores bastante citados foram: Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Vara da Infância e da Juventude e o Conselho Regional de Psicologia. Houve contribuições também, ainda que de forma não muito presente, das Secretarias de Desenvolvimento Social, Justiça e Trabalho, além do Ministério Público, da Vara de

Execução de Medidas Socioeducativas e da Subsecretaria da Juventude. Já das representações da sociedade civil, houve a participação do Fórum de Justiça Juvenil e do Instituto Marista.

Para diagnosticar a importância dessas atuações, foi questionado logo em seguida de que forma cada uma dessas entidades participou no momento da formulação do plano. A assessora especial da Subsis e coordenadora executiva do Plano, designada para representar a Secretaria da Criança, Lima, foi intitulada para coordenar o Plano nessa fase. Assim, Lima, especialista em educação, fez visitas a todas as unidades de internação e escutou 279 adolescentes que haviam praticado atos infracionais, sendo esta uma prática nunca feita anteriormente, afirma ela. Além disso, montou uma equipe de quatro pessoas vinculadas à elaboração e pela qual era responsável.

Essa equipe era composta por mais um integrante nomeado pela Secretaria da Criança, Abreu, que atuava na sistematização, coleta de informações e montagem de gráficos. Os outros três membros eram especialistas socioeducativos, sendo uma da psicologia – Attias, coordenadora da semiliberdade - e dois da assistência social – Behr, do meio aberto e Gomes, da internação. As atividades efetuadas por esses atores foram, em um primeiro momento, realizar oficinas com os socioeducandos, familiares e servidores, com o objetivo de diagnosticar como essas pessoas imersas no sistema enxergam o próprio sistema socioeducativo do Distrito Federal. Com isso, procurava-se investigar quais os principais pontos e rumos a serem tomados no Plano. Posteriormente, eles iniciaram a articulação entre as organizações montando a comissão intersetorial de elaboração e, além disso, realizaram o trabalho de coordenação de informações colhidas, criação de estratégias, sistematização e redação do plano.

Destaca-se, também, a participação de outras duas especialistas socioeducativa de psicologia, Castro e Silva. A primeira atuou na condução das oficinas nas Unidades de Atendimento em Meio Aberto do DF com o intuito de conversar tanto com os adolescentes quanto com as famílias a respeito do que eles entendiam que eram as medidas socioeducativas, quais as perspectivas deles e o que poderia melhorar. Já Silva ficou na parte da participação política dos adolescentes, isto é, trazia os adolescentes para dentro da confecção do plano, fazendo com que eles opinassem, sugerissem e pensassem nos aspectos relacionados à socioeducação.

Ferreira, conselheira do CDCA e representante do SINDSASC/DF (Sindicato dos Servidores da Assistência Social e Cultural do GDF), estava então como coordenadora de medidas socioeducativas e foi responsável por iniciar as discussões sobre o plano, colocando na pauta do CDCA. Ela explica que essa pauta é da Secretaria da Criança e que deveria

envolver também os servidores, os adolescentes e as famílias. Além disso, participou diretamente na execução das oficinas com os adolescentes e as famílias nas unidades de meio aberto e de internação.

Os representantes das demais secretarias atuaram de forma a contribuir com os assuntos pertinentes às suas pastas. Desse modo, Cardoso, da Secretaria de Educação, trabalhou na proposição, qualificação, ampliação do atendimento e fortalecimento dos aspectos voltados para a educação. Ocampo, da Secretaria de Saúde, ajudou com as ações que seriam necessárias em relação à saúde. Já Gonçalves, da Secretaria de Justiça, assumiu papel de conselheiro pela referida secretaria, com os planos de ação referentes aos direitos das crianças e adolescentes e no combate e prevenção ao uso das drogas.

Balsamão, da Defensoria Pública, coordenou o subgrupo do meio aberto e, assim como Vieira da VIJ, estiveram envolvidos na elaboração do eixo referente ao sistema de justiça. Já o Deputado Professor Israel foi o encarregado por conduzir a audiência pública, isto é, promover o debate fortalecendo o encontro entre os diversos atores, para que pudessem compartilhar visões, saberes e opiniões acerca do plano, contando, inclusive, com a participação de alguns socioeducandos nessa fase.

No que diz respeito à atuação da sociedade civil, houve contribuição do Fórum de Justiça Juvenil que, como relatou a entrevistada Araújo, é uma iniciativa dos servidores do sistema socioeducativo que trabalham na promoção de garantia de direitos, especialmente nessa tarefa de delinear uma política pública. Para tanto, a representante esteve envolvida justamente na tarefa de tentar deixar o plano cada vez mais próximo da realidade dos adolescentes, principalmente nas unidades de internação onde há mais violação de direitos. Ademais, teve também a presença do Graciano do Instituto Marista que, no momento da construção do plano, tinha acento no CDCA, participando então do processo de articulação e interlocução.

De acordo com as idéias já expostas no referencial teórico de que as políticas são, entre as outras fases, formuladas a partir de uma rede de atores, de acordo com Calmon e Costa (2013), buscou-se então diagnosticar dos participantes esse momento do plano na perspectiva da rede. Isto é, foi questionado a eles de que forma a rede de atores contribuiu para a elaboração do plano e qual foi a maior dificuldade encontrada na articulação e integração dessa rede. A partir disso foi investigado também se o processo de decisão e formulação foi prejudicado por essa interação de atores tão diferentes e se houve confrontos de interesses e preferências, assim como quais eram, para eles, a importância e os aspectos positivos dessa interdependência dos atores para alcançar os resultados almejados no plano.

Em relação às contribuições e dificuldades da rede de atores na área de políticas públicas para a elaboração do plano foi dada mais ênfase, entre as respostas, às dificuldades, sendo elas no geral: acionar a participação de todos os atores, principalmente daqueles mais distantes; a mudança de governo e gestão; o prazo curto e processo muito agilizado; a compatibilização entre os atores e a falta de disposição para escutar uns aos outros; a falta de compromisso dos atores que desapareciam; a articulação entre as secretarias; e a distância da realidade que os jovens vivem assim como a falta de diálogo e escuta com eles. Foi afirmado, também, que as secretarias não encaminham as pessoas certas e, com isso, enviam servidores sem conhecimento sobre o assunto e carregadas de “mitos e achismos” que demandavam tempo para serem desconstruídos.

Outra grande dificuldade foi relatada pela entrevistada Ferreira, que é o fato dos atores que não pertencem à Secretaria da Criança não se sentirem responsáveis pela política, isto é, pela articulação, pela correspondência e pela corresponsabilidade com o sistema socioeducativo. Já para o Deputado Professor Israel, o empecilho está na falta de capacidade de articulação, se referindo à falta de alguém capaz de articular a rede e costurar essas relações, pois as demais secretarias não entendem qual o seu papel nessa política. Sugere que o Secretário da Criança seja o ator responsável para essa tarefa.

As contribuições, quando respondidas, referiam-se, de um modo geral, a um fortalecimento do texto no sentido de integrar as políticas e que aqueles que possuíam conhecimento das normas do ECA, do Conanda e do Sinase colaboraram para agilizar o processo.

Portanto, viu-se com as respostas uma consonância com o fato de tanto as leis e normas (regras formais) quanto valores, tradições e culturas (regras informais) determinaram o contexto e influenciaram o comportamento entre as pessoas e organizações, enfatizando o caráter interorganizacional que a rede representa. Além disso, como mostrado por Bonafont (2004), os participantes buscaram prevalecer suas ideias em um primeiro momento e se manifestaram de diversas maneiras de acordo com o papel que realizam, dependendo, portanto, do poder de influência dos principais atores para o sucesso e andamento dessa fase do plano.

Para tanto, buscou-se saber então se essa interação de atores heterogêneos prejudicou o processo de decisão e formulação de alternativas, isto é, se houve confrontos de preferências e interesses, pois, como mostrado na literatura, as redes se manifestam como instrumento para explicar modelos de intermediação de interesses e interação entre os atores envolvidos. Os participantes relataram que houve sim muitos confrontos de preferências e interesses. Já

outros preferiram classificar como um confronto de idéias. Ainda assim todos estes acreditam que isso é normal devido à pluralidade de representantes presentes e que por isso não chegou a prejudicar, pois no final prevalecia o interesse comum.

Foi exposto que a presença de atores heterogêneos foi importante para dar legitimidade, já que foi um processo democrático que buscou escutar a todos, pois, além das reuniões entre organizações houveram as demais participações por meio de oficinas, consulta e audiência pública para discutir o assunto. Assim, viu-se que os confrontos eram exaltados no início devido ao fato dos participantes fazerem prevalecer suas idéias, como já afirmado por Bonafont (2004), ou seja, no sentido de se posicionar quanto aos atendimentos que cada pasta pode fazer, procurando esclarecer os seus limites e possibilidades. Porém, posteriormente essa característica ajudou a avançar, pois, para os entrevistados, uniu visões diferentes e noções de diversas áreas e pastas que, no final, quando superados, confluíram e contribuíram para a construção do plano, dando um caráter mais amplo devido aos olhares externos que proporcionaram ações mais criativas e positivas. Essa característica destaca a questão da ação coletiva explanada por Calmon e Costa (2013), em que se tem a necessidade de solucionar os problemas de coordenação, cooperação e comunicação que são produto de um conjunto de atores com diferentes preferências e recursos.

Como afirmado pela representante do CDCA, quando há envolvimento de diversos atores, estes colocam os seus limites e possibilidades para aquela política e para aquele objetivo final e é nesse momento que ocorrem as discussões. Para ela, é justamente essa a riqueza do processo, pois consiste em conseguir reunir os atores que devem ser responsáveis, participar e conseguir chegar a um consenso. A exemplo disso, os participantes relataram que as maiores discussões giravam em torno: do curto prazo para tomada de decisão; de visões diferentes de trabalho; de quando era sugerido pegar o Plano de outro estado como modelo; da falta de conhecimento sobre o sistema socioeducativo e de qual o seu papel na política; da localização das propostas nos eixos; e da falta de continuidade de algumas organizações, com a troca de atores e posições ideológicas exacerbadas.

Essas idéias vão de encontro com a afirmação de Calmon e Costa (2013) de que essas interações entre os atores são fundamentais, pois culminam na estrutura da rede e são determinadas pelas já citadas regras formais e informais. Além disso, os relatos anteriores fazem jus à afirmação de que a interdependência dos atores é necessária para que se chegue nos resultados almejados, já que um ator sozinho não consegue produzir os resultados esperados. Assim como mostrado por Bonafont (2004), essa interdependência demonstra a importância de relações estáveis entre os atores para alcançar os objetivos determinados.

Dessa forma, de modo a fortalecer essa ideia, foi perguntado aos participantes sobre a importância e os aspectos positivos dessa interdependência dos atores para a formação da estrutura do plano e para o alcance dos resultados esperados. Foi manifestada, de forma unânime, a ideia de que o plano só tem como funcionar se todos contribuírem e fizerem a sua parte, sendo esta a única forma de dar certo. Afirmaram ainda que a importância está em todos pactuarem juntos, terem consciência da complexidade do trabalho e, portanto, da dimensão do seu papel, dessa interdependência e de seguirem o plano como um direcionamento.

Os resultados positivos consistem no fato de que somente dessa forma o adolescente é visto como tem que ser, ou seja, de uma forma global e com a convergência de todas as políticas necessárias para atender todos os aspectos que o envolvem e que assegurem a garantia de seus direitos. Além disso, como relatado pelo especialista socioeducativo Gomes, outro grande aspecto positivo é que todos os participantes passam a perceber que esse adolescente e essa família não são responsabilidade de uma secretaria, isto é, não pertencem a só uma pasta, que essa política é, portanto, intersetorial e que as pastas se entrelaçam com outros compromissos de outras políticas e de outros programas, que no final vão refletir nesses jovens.

Essa característica exaltou também o fato de ter sido um processo democrático, que prevaleceu a escuta e participação de diferentes integrantes e atores sociais que contribuíram de diversas formas, seja por meio das reuniões e oficinas, pela *internet* ou na audiência pública na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Essa característica gerou um resultado multifacetado e afirma o fato de estarmos em um Estado democrático de direito, segundo Balsamão, da Defensoria Pública. Outro aspecto levantado é que a maioria desses atores têm inclusive uma responsabilidade legal na política, definido no ECA e no Sinase e que, quando as demandas de todas as áreas são atendidas, o usuário do sistema é visto de forma integral.

Após detectada a unanimidade das respostas em relação à importância da atuação conjunta dos atores, foi indagado aos participantes se eles acreditavam que estavam todos de fato comprometidos com a corresponsabilização pela execução do plano. Apenas um dos entrevistados acredita que estão de fato comprometidos e que, inclusive, já tem gerado algumas mudanças significativas para o sistema. Outros acham que deveriam estar mais comprometidos e que há uma longa luta pela sensibilização de todos os atores. O representante da Defensoria Pública relata que, desde que foi finalizada a fase de elaboração, não ouviu mais falar do plano, mas que a sua organização tem feito a sua parte. Gonçalves, da Secretaria de Justiça, entende que cada secretaria tem sua realidade e dificuldades, mas acha

que o comprometimento poderia ser maior, pois, para ele, no final das contas isso prejudica o sistema. A representante da VIJ também acredita que há comprometimento parcial devido às limitações do serviço público.

Foi levantado, também, que o processo está iniciado e não exatamente por causa do plano, já que algumas das ações pontuadas no I PDASE já eram feitas antes do seu surgimento. Assim, foi acentuado que o processo ainda está no início e começando a construir uma articulação intersetorial dentro do sistema socioeducativo. A respeito da atuação da sociedade civil, o representante do Instituto Marista demonstra que a parte deles é feita, mas que falta ainda maior comprometimento e uma maior incidência dessas organizações cívicas e, por outro lado, eles também precisam ser mais escutados e respeitados naquilo que deliberam. Para a especialista socioeducativa Attias, o grande problema dessa questão está nas trocas de gestão e pessoal, então nunca se sabe quem está no comando da organização e de que forma essa pessoa está disposta a atuar na concretização do seu papel.

Outra entrevistada também retoma a questão das frequentes mudanças de gestão consequentes de uma instabilidade do cenário político, que resulta na falta de comprometimento, pois muitas pessoas contribuem e saem de cena. Para a especialista socioeducativa, Behr, poucos estão comprometidos, pelo fato de ainda não terem consciência dessa interdependência. Ela entende que somente quando houver essa consciência de que ação de cada um irá gerar impacto na vida desses jovens é que haverá mais compromisso.

Acredita-se também, de acordo com o Deputado Professor Israel, que algumas coisas já têm mudado, porém no geral não há comprometimento, principalmente porque essa é uma pauta esquecida pela sociedade. Falta de interesse da sociedade por esse socioeducando, que não mobiliza os gestores públicos e, dessa forma, muitas secretarias não assumem suas responsabilidades. No geral, percebeu-se nas respostas que não há vontade mútua das áreas envolvidas, há organizações comprometidas e outras nem tanto. Vale ressaltar, inclusive, que foram dados exemplos e críticas em relação à grande ausência de atuação das áreas de esporte, cultura e segurança pública, tanto na elaboração do plano quanto no comprometimento pela corresponsabilização do plano.

Dessa forma, a partir dessas análises foi possível obter a seguinte rede representada logo abaixo e desenhada através do *software* Visone³.

Com isso, estão representados como atores principais a Secretaria da Criança e do Adolescente (1), que foi o principal articulador e intermediador com as demais organizações e

³ *Software* com objetivo de desenvolver pesquisa e ensino em análise de redes sociais, permitindo a visualização de redes sociais que estão sendo desenvolvidos.

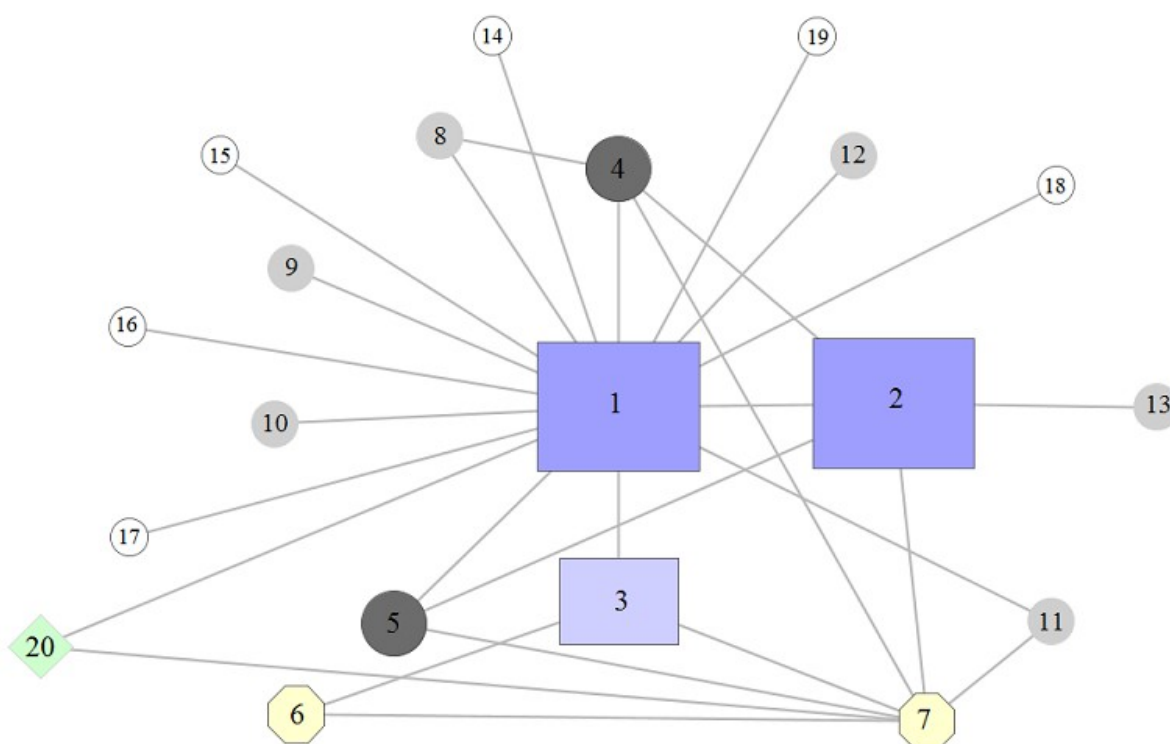
encabeçou o Plano juntamente com o CDCA (2), órgão pertencente a essa pasta e responsável por aprovar o I PDASE/DF. Derivada dessa secretaria vem a Subsecretaria do Sistema Socioeducativo (3), composta pelos especialistas socioeducativos que tiveram papel fundamental na elaboração do plano com a realização das oficinas com os Socioeducandos (6) e Famílias (7), com o intuito de fazer a escuta desses atores que são de fato os principais usuários do sistema, ressaltando então a importância da participação destes.

A Defensoria Pública do Distrito Federal (4) e o Cedeca (5) - representante da sociedade civil, dos adolescentes e defensor dos direitos destes - mostraram ser atores fundamentais e extremamente comprometidos com a elaboração do plano, contribuindo com a Secretaria da Criança (1), com o CDCA (2) e no contato com os socioeducandos (6).

As demais pastas contribuíram na medida do possível, com suas limitações e contribuições nessa fase do plano, são elas: Vara da Infância e da Juventude do DF (8) – que articulou bastante com a Defensoria no eixo referente ao sistema de justiça -; Conselho Regional de Psicologia (9); Secretaria de Educação do DF (10); Fórum de Justiça Juvenil (11) – exercendo o papel de tentar deixar o Plano o mais próximo possível da realidade dos adolescentes -; e a Secretaria de Saúde do DF (12). Todas essas organizações estiveram em articulação com a Secretaria da Criança (1) por meio das reuniões da comissão intersetorial de elaboração do plano. Já o Instituto Marista (13) uma cadeira de representação no CDCA (2), representando uma maior interação com este.

De forma não tão assídua, a Secretaria da Criança (1) conseguiu a atuação da Secretaria de Justiça e Cidadania do DF (14), da Subsecretaria da Juventude (15), Ministério Público do DF e Territórios (16), da Secretaria de Desenvolvimento Social do DF (17) nessa fase do plano, da Secretaria de Trabalho do DF (18) e da Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (19). Ademais, destaca-se também na rede a atuação da Câmara Legislativa (20) que atuou promovendo a audiência pública. Vale ressaltar que os demais atores e representantes citados durante a pesquisa e que não aparecem nesse desenho se deve ao fato de que não compareceram, quando solicitados, nas reuniões e assuntos pertinentes à formulação do I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal. Entre estes, tem-se a segurança pública, esporte e cultura, mencionados na Lei nº 14.594, de 2012.

Figura 1 – Rede na fase de formulação do I PDASE/DF



Fonte: Própria

Com esse desenho da rede, é possível retomar as discussões apresentadas por Frey (2000) e Macedo (1995), pois é possível ver que de fato as relações são menos formais quando comparadas às relações institucionais, pois, mesmo sem a definição concreta de atuações organizacionais previstas nas relações institucionais, conseguiu transmitir confiança entre os membros, de modo que puderam compartilhar seus valores e opiniões, ressaltando que a formulação desse plano não foi constituída apenas por meio de acordos institucionais formais. Outro aspecto que ficou evidente é em relação à interdependência desses atores, que mostra a necessidade dessas interações, pois viu-se que com a atuação de apenas um órgão não é possível atingir os resultados esperados. Ademais, percebe-se também uma aproximação ao conceito mostrado por Calmon e Costa (2013) e Bonafont (2004), de como essa rede assume a

forma de governança, isto é, se aplicando a um sistema complexo, além de destacar a presença de diversos atores com poderes amplos e variados.

4.3 Políticas Públicas aliada às Medidas Socioeducativas

Devido à importância do papel do Estado e da sociedade na reinserção social desses jovens, foi explorado dos participantes qual era a opinião deles em relação à colaboração e diálogo entre o poder público e os grupos sociais para gerar mudança nas políticas públicas. Por unanimidade, todos destacaram ser fundamental essa prática para o funcionamento de uma política pública. Para eles, é extremamente necessário, já que a política pública advém de uma demanda social e, sem a participação popular e interlocução do Estado com a sociedade, nenhuma política pública vai ser eficaz. Inclusive, ressaltam que, quando se diz que para o sistema funcione é preciso que haja participação e diálogo entre todos incluindo esse nicho, é uma construção de todos.

O participante Graciano, do Instituto Marista, explica que não há construção de política pública sem participação social e que o bom gestor do Estado que entende a importância dessa participação vai legitimá-la e usá-la para agregar além de ser imprescindível, pois consolida a questão da cidadania e democracia.

A prática das oficinas com os usuários do sistema, isto é, com socioeducandos e familiares, foi bastante exemplificada e, além disso, foi levantada também a importância da atuação do Cedeca nesse quesito, pois levou para a construção do plano a voz e os anseios dos socioeducandos. Como explicitado pela entrevistada Araújo, do Fórum de Justiça Juvenil, esses grupos e entidades sociais exercem papel fundamental de fiscalização, que é profundamente importante para que o controle social não seja esquecido. Para o assistente social especialista socioeducativo Gomes, outro quesito que deve ser enfatizado nessa discussão é em relação aos debates gerados por esses grupos sociais, de forma que se cria um espaço muito oportuno que possibilita uma outra avaliação para aqueles que estão trabalhando dentro do sistema. Diferente de uma avaliação de gestão, é algo mais exógeno e, para ele, o sistema precisa dessa visão externa.

Assim, viu-se que esse diálogo foi muito importante para a construção do plano buscando sempre atender à necessidade dos afetados pelo sistema e não dos atores participantes. Pode-se ver então a aproximação com as afirmações de Bonafont (2004), que afirma que essa colaboração entre Estado e demais grupos sociais é primordial para gerar mudanças. Isto é, a

autora mostra que as redes destacam a falta de capacidade de os governos lidarem com demandas sociais cada vez mais complexas e que, portanto, necessitam da contribuição desses grupos para mostrar resultados positivos que satisfaçam o bem estar da sociedade.

Diante dessa necessidade de cooperação expressada pela autora, foi perguntado aos atores participantes da pesquisa se eles acreditavam que o poder público é capaz de atender tanto os interesses da sociedade quanto a obrigação com o socioeducando quando se trata das medidas socioeducativas previstas no plano, pois, de acordo com Foucault (1987), ambos interesses devem ser correspondidos quando diz respeito a educação daquele que infraciona. Alguns acreditam que tem de atender, é capaz, mas não faz e que só será possível quando os representantes do poder público assumirem esse compromisso e tiverem consciência de que suas ações refletem na vida do outro. Ademais, acentuam também ser uma questão muito complexa, pois são interesses muitas vezes conflitantes e o que não funciona é exatamente porque ainda não está conseguindo agir nessa rede de forma positiva e citam exemplo da precariedade de oferta escolar dentro do sistema já que raramente os adolescentes conseguem ter aula todos os dias.

Aqueles que se posicionaram de forma positiva argumentaram que é sim capaz, ainda que com uma série de deficiências. Eles acreditam que existe essa capacidade, porém falta vontade política e, para isso, é preciso tomar medidas corajosas e enfrentar os problemas, tais como orçamento público, estrutura e investimentos. Por outro lado, há aqueles que se portam de maneira negativa, indicando que se não há, na prática, nem a garantia da educação quanto menos das outras demandas e a falta de oferta dos demais serviços, é um aspecto muito falho e não vai fazer a rede funcionar. Além disso, explicam que há grande lacuna a ser preenchida, principalmente pela defasagem de dados confiáveis que sejam capazes de mensurar e avaliar a situação do sistema e, além disso, os recursos são limitados e há déficit de vários aspectos, tais como: cultura, escolarização, profissionalização e esportes.

Foi exposto no trabalho que, de acordo com Bandeira (2006), para que haja respeito ao jovem infrator na perspectiva de cidadão que ele é, é preciso que todos os envolvidos na reeducação deste encarem a transformação dos socioeducandos como o grande desafio. Para que isso ocorra, o autor sugere que haja uma estrutura pedagógica aliada a mecanismos de inclusão social, de forma que o adolescente consiga absorver e se desenvolver, ressignificando a sua trajetória. Assim, para conferir esse aspecto, foi perguntado aos participantes do estudo qual foi o maior desafio encarado durante a elaboração do plano para que durante a reeducação desses jovens eles sejam vistos como um cidadão respeitado.

Diagnosticou-se que apenas duas entrevistadas chegaram perto dessa transformação posposta por Bandeira (2006). Assim, para Ocampo da Secretaria de Saúde, a grande questão é a própria socioeducação, isto é, mostrar que esse adolescente pode sair diferente de dentro do sistema, só que para isso tem que se investir na socioeducação. Para Ferreira, do CDCA, consiste em torná-los visíveis de modo que todos os entes entendam que, para que o adolescente que cometeu diversos tipos de crimes consiga superar, é preciso que se tenha o apoio de todas as organizações e representações com ações positivas, dando condições para que ele vença aquela situação e, para isso, é necessário que se desenvolva um trabalho conjunto, ao invés de tratar com indiferença institucional.

Para os demais atores questionados, os desafios foram os mais diversos, como: a dificuldade dos atores de entender qual a sua função diante desse adolescente, a falta de interação das políticas públicas de modo que não realizam o que propõem, o cumprimento na prática do que foi estabelecido e a dificuldade de colocar o jovem em conflito com a lei no centro da política. Expuseram também que algumas organizações e pessoas não enxergam os problemas desses jovens como seu e apresentam visões muito diferentes a respeito desse público a ser atendido, há muito preconceito e falta engajamento. Ademais, foi relatada a dificuldade na logística para ouvir os socioeducandos, assim como a parte estrutural e física em termos de construção e funcionamento das unidades, aparelhamento, qualidade do serviço e a dificuldade estatística de resgatar dados confiáveis.

Outro empecilho relatado pela coordenadora do plano, Lima, é que durante a construção do Plano vivia-se um contexto externo não favorável e que teve que ser superado, que era a discussão da redução da maioria penal. Para ela, esse fato acabou refletindo e desmobilizando vários setores que poderiam contribuir na elaboração do plano e, além disso, havia disputa entre as diversas áreas para saber quem é mais socioeducador.

Alguns dos entrevistados mostram que, quando se trata do jovem em conflito com a lei é preciso partir da premissa que há um problema instaurando antes, isto é, muitas vezes a família já era envolvida com delitos e acaba transferindo para os filhos e que, devido a isso, para o Deputado Professor Israel, o desafio consiste em criar políticas preventivas, de modo a evitar a entrada desses jovens na criminalidade. Para ele, é preciso dar foco, objetivo e esperança para esses jovens e, para isso, necessita-se de uma intervenção no local que esses adolescentes vivem de forma que mude o rumo deles e faça uma intercessão no meio que eles estão imersos.

Para o especialista socioeducativo Gomes, essa questão depende muito do paradigma das pessoas que estavam na construção do plano, ou seja, o paradigma encarado na discussão

sobre quem é esse adolescente e o que fazer com eles foram componentes que, durante muitas vezes, foi discutido na elaboração com uma grande pluralidade de idéias. Então, por um lado havia aqueles que pensavam na promoção do cidadão que ele é, já outros questionavam a necessidade de tudo aquilo. Cardoso, da Secretaria de Educação, relata que a medida não como um caráter punitivo e sim com caráter educativo foi o grande desafio a ser encarado. Ela enfatiza que é importante a questão de educar para o convívio social, de modo que todas as áreas de atendimento tenham um direcionamento e proporcionem um acolhimento para esse jovem possa ser aprovado para o convívio social.

4.4 A ressocialização e as perspectivas do I PDASE/DF

Quando se trata do convívio social e do exercício da cidadania, é previsto no plano por meio da relação com o coletivo, ou seja, envolvendo a família e a comunidade. Como se viu no referencial teórico, Francischini e Campos (2005) expõem que pretende-se alcançar, por meio das medidas socioeducativas, a reinserção social e a consolidação do elo com a família e a comunidade. Ainda nessa linha, Lima (2014) define que o universo educativo voltado para o adolescente em conflito com a lei busca uma educação social com o objetivo de ressaltar o convívio social e o exercício da cidadania e, para isso, procura-se o vínculo com o coletivo, isto é, a família e a comunidade.

Para tanto, de modo a comprovar se isso tem sido feito, foi questionado aos entrevistados se essa é uma prática atual no sistema socioeducativo do Distrito Federal de acordo previsto com o plano. Ao contrário do que definem os autores, para alguns participantes da pesquisa essa não é uma prática exercida atualmente. Ferreira, do CDCA conta que o que se faz são ações pontuais, mas no geral não está sendo feito e isso justamente porque o sistema socioeducativo ainda tem uma visão do adolescente como uma criatura totalmente isolada de tudo. A especialista socioeducativa Silva, da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, relata que não e que ainda há muitas falhas no sistema. Para ela, há várias barreiras. Para Attias, da mesma subsecretaria, deveria estar acontecendo, mas não está, e ela explica que as bases legais prevêm uma coisa, mas na prática é outra realidade e ressalta que a sociedade em que vivemos não favorece o convívio familiar e que a estrutura familiar desses jovens é ainda mais frágil.

Behr, assistente social, acredita que há esforço de algumas pessoas que estão no sistema para que isso aconteça, mas ainda não é uma característica institucional e acha que ainda vai levar um tempo para que isso seja uma marca, porém acredita que, ainda assim, já se tem tido

mais visibilidade e conseguido desenvolver algumas ações com o coletivo, principalmente nas Unidades de Atendimento em Meio Aberto. Para Abreu, da Secretaria da Criança, isso ocorre sim e ele enfatiza que há boas ações sendo desenvolvidas na maioria das unidades, mas não em número suficiente e adequado, podendo esse quadro ser mais trabalhado e ampliado. Para Balsamão, da Defensoria Pública, tem ocorrido na medida do possível, mas assim como para Abreu, deve ser aprimorado e melhorado. Para ele, os servidores de todos os programas (meio aberto, semiliberdade e internação) têm procurado incluir a família para trabalhar com elas no processo de ressocialização, inclusive fazendo o encaminhamento das famílias para outras políticas públicas.

Para a representante da VIJ, ainda que exista essa prática, nem sempre se alcança o objetivo desejado. Para ela, muitas famílias cansam de se esforçar, já que não conseguem reverter a situação do jovem e, por isso, muitas vezes deixam de participar da vida dele quando está em cumprimento de medida. Graciano, do Instituto Marista, é bastante incisivo em afirmar que a família não participa, quando se refere à internação relata que ela visita o adolescente, mas não participa da medida e que, se não está interagida com o sistema, dificilmente haverá a possibilidade de ressocialização desse jovem, pois a família poderia ser um grande interlocutor dessa política. O representante do Instituto Marista ainda dá como exemplo que o DF impossibilitou de levar alimentação para os adolescentes em cumprimento de medida e que a possibilidade de levar uma comida feita em casa às vezes poderia ser a forma de a família estar interagindo com o jovem.

A coordenadora executiva de construção do plano destaca a questão de que atualmente vive-se um momento de reconfiguração familiar com muitos divórcios, mães solteiras, falta do pai e de que, na maioria da realidade desses socioeducandos, só há a presença da mãe e, para ela, isso diz muito sobre o que a família pode representar no sentido do laço social e no respeito à lei, porque a família é um núcleo mínimo, micro da organização da sociedade e esse modelo familiar de fato tem fortes repercussões na integração do sujeito na sociedade. Essas reconfigurações familiares se manifestariam como uma crise da família e os conflitos dentro de casa resultam em situações negativas para crianças e adolescentes. Então, na opinião dela, há insistência no sistema de proteção integral de reintegração à família, mas quando vão ver não há a família para que eles se integrem, quase sempre são famílias repletas de problemas e, com isso, falta para esse jovem um modelo a ser seguido. Dessa forma, Lima encara que um dos graves problemas do coletivo é que ele está falhando, pois há problemas tanto da estrutura familiar quanto de uma sociedade que ofereça modelos a serem seguidos.

Alguns entrevistados contam que há essa relação, porém de forma parcial, ou seja, garantem que nas unidades de meio aberto é uma prática atual. As famílias participam das atividades promovidas, das refeições e dos atendimentos. Estão engajados e são encaminhados para outras políticas públicas da rede. Gomes, da Subsis, também mostra que no meio aberto é mais visível, na semiliberdade é intermediário, já na internação não ocorre muito.

Foi percebido nas respostas que, no geral, há muitas dificuldades ainda para a execução efetiva dessa prática, é um desafio ainda e precisa-se fazer mais. Vale ressaltar que se observou que aqueles que se portaram de forma positiva na maioria das vezes referiam-se à família deixando de lado o envolvimento com a comunidade. A entrevistada Ocampo, da Secretaria de Saúde, acentua essa característica, relatando que até existe aproximação com a família, mas com a comunidade de jeito nenhum.

Por fim, com o propósito de diagnosticar quais as perspectivas em relação ao futuro, foi perguntado aos atores participantes da construção do I PDASE se eles acreditavam que o plano conseguiria mudar os problemas apresentados nele e quais os limites e possibilidades a partir da elaboração. O defensor público afirma que ele é um norte a ser seguido e que tem a possibilidade de ser adaptado de acordo com o que a realidade exigir. Assim como ele, a coordenadora Lima diz que o plano oferece muitos aportes, indicadores e ações bastante concretas que poderão mudar em dez anos o tema socioeducativo no Distrito Federal, talvez não seja o ideal, mas com avanços importantes. Para ela, ele também oferece um norte para o sistema socioeducativo no DF, até no sentido de democratização das relações e, inclusive, possíveis eleições de dirigentes para coordenarem o plano, o que pode representar um avanço importante na escolha de pessoas comprometidas. Afirma, ainda, que a própria elaboração permitiu certa revisão do sistema socioeducativo, pois fez repensar a questão de ser um sistema de punição para um de socioeducação, recuperação e integração. Na opinião do Deputado Professor Israel é viável, porém apenas durante a execução do plano que será possível ver quais os rumos, o que está certo e o que está errado. Ademais, para ele, o plano se aperfeiçoa durante a sua própria execução.

Percebe-se da maioria dos participantes que há ainda muitas fragilidades e, que por ser o primeiro plano, ainda não está perfeito, mas os atores se mostram bastante otimistas, demonstrando que é um início e veem grandes possibilidades a partir dele, como o atingimento das metas, fortalecimento do caráter educativo e mais proximidade com a comunidade e família. Se o plano for seguido, vai conseguir ter um diagnóstico mais adequado com indicadores melhores, afirma Ocampo, representante da Secretaria de Saúde.

Castro, da Subsis, enfatiza a importância dos momentos avaliativos para se ter uma perspectiva. Essa questão é também ressaltada por Abreu, da Secretaria da Criança, que diz que os momentos de monitoramento e avaliação permitirão corrigir os rumos quando algo estiver super ou subestimado e, se houver de fato uma fiscalização por parte tanto dos órgãos competentes do poder público quanto da sociedade civil, será possível mudar a realidade, pois está bem estruturado, porém depende se será aplicado. Ferreira, do CDCA, entra em consonância com Abreu e diz que é uma grande possibilidade, porém apenas se não for engavetado e se os atores se corresponderem.

Entre as especialistas socioeducativa da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, Behr, relata que os limites são mais pessoais e de interesse. Acredita que é sim possível haver mudanças, porém se houver pessoas comprometidas em estar fazendo um trabalho a partir do plano, inclusive de forma crítica, isto é, reconhecendo as mudanças com os anos. Para ela, é um documento que precisa ser reconhecido e a própria Secretaria da Criança tem que promover o conhecimento dele, pois como instrumento de trabalho vai dar uma referência muito boa para os servidores. Silva, também da Subsis, acredita muito e também acha que é um instrumento válido e que vai se pautar muito nele para as conquistas nos próximos dez anos de modo que muitos temas serão superados. A especialista Attias vê muitas possibilidades e acredita no plano, mas acentua que para isso é preciso que as pessoas enxerguem a coisa de maneira diferente, que vejam o problema como seu também.

Gomes, especialista socioeducativo na área de serviço social, explica que é preciso que o gestor da pasta faça uma gestão com base no plano e, para ele, muitas vezes isso não é o que acontece. Grande parte das vezes se tem um plano que é um orientador de gestão muito importante, mas não se tem as pessoas ainda com perfil técnico para assumir uma gestão com base nele e, para ele, esse é o grande limite, isto é, a falta de profissionais de gestão que possibilitem uma gestão com base no I PDASE. Caso o gestor assuma esse compromisso, Gomes acredita que de 30% a 40% do plano será possível ser alcançado em dez anos. Ele conta também que já se conseguiu avançar muito e uma das possibilidades com a criação é justamente fazer uma gestão mais estratégica com base naquilo que já se tem conhecimento para se alcançarem resultados positivos. Para Graciano, do Instituto Marista, muita coisa não foi colocada em prática e somente a realidade vai poder apontar quais são os caminhos que se conseguiu efetivar. Diz ainda que é preciso uma reavaliação crítica sobre o plano a partir de um olhar que coloque o jovem no centro e conclui dizendo que as normas do Sinase estão longe de ser uma prática dos gestores que se tem atualmente.

Diferentemente da maioria, Araújo, do Fórum de Justiça Juvenil, se mostra bastante desesperançosa em relação ao Plano. Para ela não haverá mudanças e afirma que a única possibilidade que se vê é que se pode pensar no próximo plano de uma forma melhor, até mesmo na elaboração, pois, para a entrevistada, esse formato que abrange um longo período de tempo e com uma série de detalhes já pré-definidos no momento da elaboração não contemplou a realidade que os adolescentes vivem.

Com base nos resultados da pesquisa apresentados neste capítulo, foi possível tirar conclusões que serão expostas no capítulo seguinte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O I PDASE/DF tem origem na Lei nº 12.594, de 2012, que institui o Sinase e regulamenta a prática de medidas socioeducativas para os jovens menores de idade em conflito com a lei. Assim, com base no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo definido no Sinase, coube ao GDF elaborar seu plano correspondente, isto é, o I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do DF, de acordo com a realidade do Distrito Federal, com o intuito de garantir participação, intersetorialidade e criação de soluções para os problemas detectados. Para tanto, foi formada uma comissão intersetorial de trabalho definida pelo Decreto nº 35.697, de 2014, do Distrito Federal e pela Portaria nº 93, de 2015, assinada por Jane Klébia N. S. Reis.

A partir disso e com o objetivo de analisar o papel dos atores na elaboração do I PDASE/DF de modo a explorar a rede de atores nessa fase de construção do plano, pode-se perceber que, para isso, os atores principais que o encabeçaram se preocuparam primeiramente em imergir na participação e atuação da própria Secretaria da Criança e daqueles envolvidos diretamente no sistema, isto é, servidores dessa secretaria, socioeducandos e familiares de modo a diagnosticar as percepções dessas pessoas imersas no sistema. Em um segundo momento, empenharam-se em fazer as articulações com as demais pastas, por meio da comissão intersetorial de elaboração.

É perceptível a forma como os integrantes da elaboração se importaram em envolver tanto os socioeducandos como a sociedade em geral, que além da participação de organizações da sociedade civil, se preocuparam em fazer oficinas com os adolescentes em cumprimento de medida e as famílias, assim como audiência e consulta pública do documento, para discussão sobre o tema. Essa é uma característica que merece destaque no

trabalho, pois a participação de todos é bastante ressaltada. Acredita-se então que essas contribuições foram relevantes para a elaboração do plano, pois permitiram a introdução de visões diferentes das habituais nos planejamentos institucionais e foram opiniões que tiveram importância no momento decisório.

Ainda sobre a sociedade civil, destaca-se que essa tem um papel importante de cobrar as organizações governamentais para que cumpram com o estabelecido e que, mesmo que haja organizações que cobrem essa atuação, percebe-se que há ainda retrocesso na garantia de direitos, com a falta de oferta de serviços previstos em lei. Precisa-se então que essa atuação seja ainda mais incisiva.

No que tange às contribuições, influências, conflitos e controvérsias que o presente trabalho teve como intuito de investigar nas interações entre os atores envolvidos na fase de construção do I PDASE/DF, constatou-se que esse foi um ambiente de grandes disputas de ideias, isto é, ideias tradicionais que defendem medidas com caráter punitivo enraizadas culturalmente, combatendo com os princípios socioeducativos voltados para a ressocialização do jovem. Foi constatado que esse combate de princípios permeava as discussões e mostraram-se ser um dos grandes empecilhos no desenvolvimento dos paradigmas que se almejava. Além disso, havia o conflito de idéias externo no qual o plano estava submetido e que influenciou muito, que foi o contexto político sobre a discussão da redução da maioria penal que prevalecia na sociedade.

Ficou explícito que essas posições tradicionais enraizadas na sociedade se manifestaram principalmente no momento em que os integrantes da Secretaria da Criança e do CDCA iniciaram as interações com os atores das demais pastas do poder público, pois viu-se que os representantes enviados para participarem da comissão intersetorial de elaboração não tinham conhecimento, em grande maioria, do que se tratava o sistema socioeducativo, assim como das medidas socioeducativas e nem como podiam contribuir. Esses fatores foram um grande obstáculo e demandaram trabalho de desconstrução de idéias ultrapassadas e construção de novos paradigmas até que todos estivessem em sintonia.

Notou-se então que, de certa forma, a comissão de elaboração se viu concorrendo com essas ideias opostas ao que é proposto pela socioeducação e que apareciam com muita evidência nas reuniões, isto é, perdia-se tempo desconstruindo opiniões até conseguir alcançar a atenção necessária para aquilo que se tinha como ideal. Ademais, foram notadas também dificuldades em relação a questões políticas e posições partidárias.

Para dificultar mais esse processo, percebeu-se que tinha ainda como contratempo as frequentes trocas de gestão devido ao cenário político instável e que devido a isso não havia

uma continuidade dos representantes. Isto é, quando por fim se conseguia fazer entender entre todos ali presente os objetivos e as propostas do plano, havia troca de pessoal nas organizações envolvidas, que culminavam na retomada da discussão de fazer todos entenderem novamente no que consistia tudo aquilo e assim por diante. Esses fatos mostraram então que a elaboração do plano ficou muito presa a essas questões. Além disso, essa foi também uma grande limitação do estudo, dificultando e até impossibilitando a identificação e o contato com diversos atores que no momento da elaboração fizeram parte, porém depois foram substituídos, já que alguns não eram servidores efetivos e outros até foram cedidos a outros órgãos.

Destaca-se que a visão limitada de muito atores que foram recrutados para a elaboração do plano reflete como é difícil mobilizar os órgãos responsáveis pela rede de proteção da criança e do adolescente. Essas dificuldades relatadas nos momentos de interação manifestaram em um grande atraso do plano, que não cumpriu com os prazos determinado tendo que ser prorrogados diversas vezes, ressaltando então a dificuldade na relação entre os atores. Isso se deve ao fato do lento processo de participação entre todos os atores, assim como o tempo demandado até que todos entrassem em consenso para que se pudesse avançar.

Desse modo, constatou-se então que inicialmente era uma rede em que não havia diálogo, não era sinérgica e que mesmo marcada com uma pluralidade de representantes não havia entrelaçamento de ações, porém com o desenvolver dos processos foi caminhando para um interesse comum e tem progredido com ações tímidas de apenas algumas áreas específicas.

Outra grande limitação entra em evidência quando foram levantar dados e informações a respeito do sistema socioeducativo no Distrito Federal, pois houve muitas dificuldades devido à falta de dados confiáveis que permitissem um diagnóstico real da situação e, para tanto, sugere-se aqui um maior empenho em realizar essas avaliações que permitam uma base confiáveis de dados e que possibilitem definir com maior precisão em qual situação o sistema se encontra e determinem os melhores rumos a serem tomados.

Além disso, tem-se também como limitação a ausência de profissionais de gestão enviados para agir nessa causa, impossibilitando fazer uma gestão com base no plano nas mais diversas pastas da rede. Os atores que eram enviados muitas vezes não enxergavam o problema desse jovem como seu e não tinham a percepção de que sua ação no momento de formulação de alternativas iria influenciar na vida do outro, mostrando, muitas vezes, que era preciso uma mudança interna na consciência das pessoas.

Como o sistema tem de lidar com o atendimento imediato de pessoas, isto é, os socioeducandos, percebeu-se que, muitas vezes, é preciso burocratizar menos os processos,

pois a demora da tramitação documental ou chegada de relatórios, por exemplo, deixa o adolescente e a família sem suporte por um largo período de tempo, deixando-os sem o atendimento imediato necessário.

Destaca-se, ainda, que há falha na rede principalmente quando o programa é externo, ou seja, na internação todos os serviços ofertados então dentro da unidade, já no meio aberto e semiliberdade, por exemplo, é tudo externo. Isto é, os servidores dessas unidades têm de solicitar os serviços na rede externa como, por exemplo, a educação é na escola pública e a saúde no posto de saúde. Nesses casos, há então grande dificuldade em conseguir esses serviços, pois nota-se que, quando o serviço é para um socioeducando, há muita rejeição e preconceito, ainda que a oferta desses serviços e esses atendimentos sejam obrigados por lei.

No que diz respeito à participação dos atores na elaboração do plano, a grande crítica consiste na ausência da segurança pública, esporte e cultura que são áreas fundamentais no sistema e na socioeducação dos adolescentes. Como já visto, a integração dessas áreas está prevista no Sinase – artigo 8º, porém mesmo assim não se fizeram presente no momento de diálogo, construção de alternativas e elaboração do I PDASE/DF.

Dessa forma, percebe-se que os interesses muitas vezes se mostraram conflitantes em um primeiro momento e viu-se que o que não funciona é exatamente porque a rede ainda não está conseguindo agir de uma forma positiva. Assim, no caso desse estudo, viu-se como exemplo disso a grande ausência de algumas áreas tais como: esporte, cultura e segurança pública. Ao seguir essa lógica, enfatiza-se que a falta da execução do que foi estabelecido é o que resulta em quadros de não ressocialização e de reincidência, pois há falta na oferta de escolarização diária dentro do sistema, assim como as oficinas culturais, profissionalizante e esportivas. Isto é, se não há a presença desses atores não haverá os resultados esperados. Nesse caso, mostra-se, portanto, que a rede não responde totalmente ao que foi pensado do plano no momento da construção.

Vale ressaltar, também, a falta da presença de uma representação da Secretaria da Mulher, ainda que esta não seja prevista em lei, porém visto que as infratoras femininas têm demandas muito específicas tais como atendimentos ginecológicos, gravidez dentro do sistema e casos de violências físicas e sexuais. O universo das meninas em cumprimento de medida foi bastante esquecido pelos participantes da pesquisa, mostrando que há ainda uma série de articulações que importam, mas que ainda não ganharam espaço na organização do sistema.

Já em relação às contribuições, o fato de ser uma rede intersetorial de atores interdependentes é que quando, finalmente, todos entenderam sua função no sistema e o que

se tratava, puderam contribuir de forma a proporcionar uma visão mais ampla e atendimento dos jovens, trazendo assim a cooperação e percepção de diversas áreas que a Secretaria da Criança sozinha não conseguiria atingir.

Portanto, viu-se que no final, quando superados os problemas de interação no momento decisório, foi um plano bastante pensando e conseguiu abranger um conjunto amplo de áreas para o atendimento dos socioeducandos o que resultou, dessa maneira, em uma boa elaboração do I PDASE/DF, porém percebe-se que o que foi pensado no plano ainda não é uma prática atual da maioria dos órgãos envolvidos. Após a fase de construção, viu-se que muitos deixaram de lado o que foi estabelecido.

Conclui-se que, apesar de todas as falhas apresentadas, a elaboração do plano representa uma grande vitória para o sistema no qual os jovens infratores do Distrito Federal estão submetidos. Muitas barreiras precisaram ser vencidas e a rede de atores conseguiu, por fim, articular e formular o plano, ainda que se tenha passado por difíceis processos de interação e decisão. Dessa forma, o I PDASE/DF mostra ser um avanço enquanto Plano pensado e elaborado, mas na prática ainda há muito que ser feito.

É preciso que os problemas sejam sempre expostos de forma a fomentar o diálogo, para que o debate seja contínuo na rede, pois há essa necessidade de discutir o plano, debater e reformular de acordo com as necessidades. Para tanto, sugere-se em estudos futuros uma avaliação dos rumos estabelecidos pelo I PDASE/DF, analisar o que foi determinado e o que de fato foi feito, quais resultados essas ações trouxeram para o sistema e como a rede se articulou para tais feitos. Ademais, é um plano multidisciplinar, que oferece muitas oportunidades às secretarias de elaboração de projetos construtivos para o atendimento socioeducativo, pois quando superados os conflitos mostrou ser um processo rico com troca de experiências em prol de um interesse comum, de forma que todos aqueles atores que se empenharam, participaram e contribuíram poderão usufruir de sugestões compartilhadas, de forma que os resultados esperados possam ser alcançados.

Deseja-se do plano que a rede esteja sempre em atividade de modo que este adolescente seja atendido em todos os seus anseios, para que ele possa não mais infracionar e assim ressignificar a sua trajetória. Fica evidente a necessidade de articulação de diversas políticas de diferentes áreas e a grande dificuldade é fazer com que esses representantes que vão fazer parte dessa rede vejam o jovem como tem de ser visto.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AQUINO, Leonardo Gomes de. Criança e adolescente: o ato infracional e as medidas sócio-educativas. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012.

BANDEIRA, Marcos Antônio Santos. **Atos infracionais e medidas socioeducativas: uma leitura dogmática, crítica e constitucional**. Ilhéus. Editus, 2006.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011.

BONAFONT, L. C. Redes de políticas públicas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

_____. Conanda. Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006

_____. Guia Teórico e Prático de Medidas Socioeducativas. **ILANUD** - Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente - UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. 2004.

_____. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990 – Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. Lei Federal nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012 – Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

CALMON, P.; COSTA, A. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública - CEAG. Brasília, 2013.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987. 288p.

FRANCISCHINI, R.; CAMPOS, H. R. Adolescente em conflito com a lei e medidas socioeducativas: Limites e (im)possibilidades. **Psico**, v. 36, n. 3, p. 267–273, 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Ipea, v. 21, p. 211-259, 2000.

GARCIA, Daniel Melo. Desenvolvimento histórico da responsabilização criminal do menor infrator. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. I Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal, 2015.

_____. CODEPLAN. Perfil e Percepção Social dos Adolescentes em Medida Socioeducativa no Distrito Federal, 2013.

_____. Projeto Político-Pedagógico das Medidas Socioeducativas do Distrito Federal: Internação. Brasília: Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, 2013.

_____. Projeto Político-Pedagógico das Medidas Socioeducativas do Distrito Federal: Semiliberdade. Brasília: Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, 2013.

_____. Projeto Político-Pedagógico das Medidas Socioeducativas do Distrito Federal: Meio Aberto. Brasília: Subsecretaria do Sistema Socioeducativo, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Plano de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo. 2014

LIMA, Pe. A. S. - O PLANO DECENAL e os desafios para a estruturação do SINASE que emanam da Lei Federal 12594/12 (Lei do Sinase). [Projeção Visual]. Diapositivo: color. SDB. Curitiba. 2014

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney. Políticas Públicas: Conceitos e Práticas; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte : Sebrae/MG. 2008.

MACEDO, M. de M. Planejamento e *policy networks*. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 85, p. 29-37, maio/ago. 1995

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MÉNDEZ, Emilio García. Evolución histórica del derecho de la infancia: ¿Por que una historia de los derechos de la infancia? In: ILANUD, ABMP, SEDH, UNFPA (Orgs.). Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas / Maria das Graças Rua**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos** In: O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVA, E. R. A. da. OLIVEIRA, R. M. de. O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários. Nota Técnica/IPEA, Brasília: [s.n.], n. 20, jun. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n.16, pp. 20-45. ISSN 1517-4522.

TJDFT. Comemoração dos 40 anos da Vara da Infância e Juventude.

APÊNDICE

Apêndice A – Perguntas abordadas nas entrevistas

- 1) Quais foram os principais atores (pessoas e organizações) envolvidos na elaboração do Plano?

- 2) Qual foi a sua participação e de sua entidade na elaboração do Plano?

- 3) De que forma a rede de atores que atua nessa área de políticas públicas contribuiu para a elaboração do Plano? Qual a maior dificuldade encontrada nessa articulação e integração?

- 4) Você acha que o processo de tomada de decisão e formulação de alternativas foi prejudicado por essa interação de atores heterogêneos? Isto é, houve confrontos de preferências e interesses? Cite as principais dificuldades nesse sentido.

- 5) Para você, qual a importância e os aspectos positivos dessa interdependência dos atores e suas frequentes interações na formação da estrutura do plano e para produzir os resultados esperados? Se possível, cite exemplos.
- 6) Na sua opinião, os atores que atuam nesse campo de políticas públicas estão comprometidos na corresponsabilização pela execução do plano? Explique sua posição.
- 7) Na sua opinião, a colaboração e diálogo entre Estado e demais grupos sociais é sempre necessária para gerar mudanças nas políticas públicas? Explique sua posição.
- 8) Em relação à educação do socioeducando e diante das medidas socioeducativas previstas no Plano, você acredita que o poder público é capaz de atender tanto os interesses da sociedade quanto a obrigação com o jovem em conflito com a lei?
- 9) Na elaboração do Plano, qual foi o grande desafio a ser encarado para que, durante a reeducação do jovem em conflito com a lei, este seja visto como um cidadão respeitado? E como esse desafio estará refletido no Plano, em sua opinião?
- 10) O Plano prevê a relação com o coletivo, isto é, envolvendo a família e a comunidade, ressaltando o convívio social e o exercício da cidadania. Você acha que atualmente isso tem sido feito?

11) Você acredita que a partir do I PDASE será possível mudar o diagnóstico de problemas apresentados no Plano? Quais os limites e possibilidades que você vê a partir da criação do Plano?