

II Seminário de Pós-Graduação em Políticas Públicas

GT: Participação Política, Lobby e Opinião Pública.

A FORMAÇÃO DA AGENDA NO ESPAÇO DAS CONFERÊNCIAS

Um estudo inicial sobre a influência das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente na formação da agenda.

OUTUBRO, 2018

CURITIBA/PR

A FORMAÇÃO DA AGENDA NO ESPAÇO DAS CONFERÊNCIAS: um estudo inicial sobre a influência das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente na formação da agenda.

Beatriz Elena Barud Silva¹

RESUMO: Em 1988 experimentamos uma nova organização do estado tendo como pano de fundo a Constituição Federal conhecida como *constituição cidadã* que trouxe em seu bojo a possibilidade da participação social. As Conferências Nacionais, instituídas com o objetivo de facilitar o diálogo entre o Governo Nacional e os Estados, representam espaços institucionais de participação. Nesse artigo escolhemos observar a formação da agenda de políticas públicas a partir das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Políticas Públicas são ações do Estado ao enfrentamento de problemas públicos e sua implementação está atrelada ao papel que os atores exercem durante etapas do ciclo de políticas públicas, tendo como exemplo a etapa da formação da agenda, na qual muitas vozes e interesses se articulam. Esse artigo teve como objetivo demonstrar o espaços das conferências nacionais e sua relação com o ciclo de políticas públicas. A metodologia consistiu na revisão de bibliografia sobre o tema a partir de estudos já realizados e se concluiu que as Conferências Nacionais representam um espaço importante para a reunião de diferentes atores, contudo, é preciso que as demandas finais alcancem a agenda governamental.

PALAVRAS CHAVE: Agenda; Ciclo de Políticas Públicas; Conferências Nacionais.

¹Mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (2017 – em andamento). Pós-Graduada em Filosofia e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2017). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2015). E-mail: beatrizbarud@gmail.com. Agência de Fomento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/CAPES.

INTRODUÇÃO

Quando se pensa em participação social é comum criar imagens de pessoas nas ruas, com cartazes, faixas e palavras de ordem. A teoria agregou estes símbolos aos movimentos sociais, que são uma expressão relevante da participação social principalmente quando se quer vocalizar direitos de minorias excluídas. Mas, a participação social é uma dimensão muito maior e outras atitudes a contemplam como: associação dos moradores de um bairro; grupos de entidades religiosas; participação em eleições (...) ou seja, a participação social é uma atividade que pode ser praticada tanto no âmbito institucional quanto no âmbito não institucional.

Na esfera da participação social institucional, nos deparamos com espaços como conselhos gestores e orçamentos participativos, ou seja, a participação mais institucionalizada representa, certa medida, o binômio *Estado x Sociedade*, pois são nesses espaços que encontramos pessoas das duas esferas. A escolha em trabalhar com as Conferências surge a partir da hipótese de que elas são um espaço de participação social no qual uma pluralidade de atores se reúnem para debater um tema e o recorte foi para criança e adolescente, pois as conferências para este grupo acontecem desde 1995 e demonstram a relevância da temática para a sociedade.

Para entender o que são as Conferências, estudos percussores e os Anais de Conferência forneceram as informações necessárias para atingir o objetivo de compreender a dinâmica das Conferências e verificar se elas representam um espaço para formação da agenda de políticas públicas e impacto no ciclo de políticas públicas.

O trabalho divide-se em duas seções de conteúdo além da introdução e conclusão. Na primeira demonstra-se o que é uma conferência, o que a caracteriza e se elas se encaixam na teoria das instituições participativas; Na segunda seção aborda-se uma etapa do ciclo de políticas públicas, com o intuito de compreender melhor o papel dos atores e por fim, na conclusão, reflete-se sobre a importância das conferências para a democracia e sobretudo para assegurar direitos.

O espaço das Conferências Nacionais

As Conferências Nacionais ganharam espaço como campo de atuação para a formulação de políticas públicas e também na agenda de pesquisa sobre instituição

participativas. É importante estabelecer um ponto no tempo e espaço para o surgimento das Conferências Nacionais, bem como suas principais características, pois assim será possível compreender o fenômeno em sua totalidade.

No ano de 1937 tem-se o registro da realização da primeira Conferência Nacional sob responsabilidade do Ministro da Educação e Saúde Pública a partir da Lei 378². A motivação para o criação desse espaço, era fomentar a articulação da esfera federal com os estados (SOUZA *et al*, 2013). Até hoje é possível analisar as conferências a partir da ótica de que elas auxiliam a articulação federativa entre as três esferas.

Para compreender o que é uma conferência e chegar a um conceito, a análise de suas características se faz essencial. A primeira característica destacada é a *necessidade de regulamentação*: as conferências podem ser regulamentadas por decreto presidencial, ou por resolução do conselho da área. Em seguida é preciso que a conferência apresente *um regimento interno*: documento que orienta as etapas estaduais e municipais, indicando os critérios de realização e participação. A realização de *etapas interconectadas*: correspondem a realização das etapas estaduais e municipais que também elegem os representantes para a etapa nacional e a elaboração do *relatório final*: documento elaborado ao fim da etapa nacional que contém as propostas aprovadas. Em resumo, a conferência possui uma regulamentação específica, organiza seu funcionamento e a realização das etapas interconectadas a partir de um regimento e por fim elabora o relatório final, responsável por fornecer as diretrizes para os trabalhos no estados e municípios (SOUZA *et al*, 2013).

Ademais, o Instituto Pólis apresentou os objetivos de uma conferência, três merecem destaque: *i*) definir princípios e diretrizes de políticas setoriais; *ii*) avaliar programas em andamento; *iii*) dar voz a vários segmentos da sociedade. (*Ibid.*, 2013, p. 57). A partir das características e dos objetivos, pode-se analisar as conferências a partir de estudos sobre instituições participativas. Conhecidas como modalidades mais institucionalizadas de engajamento político, as instituições participativas compreendem a participação como um processo de formação das vontades coletivas e a atenção se volta para a participação da sociedade civil. Um exemplo são as Conferências de políticas públicas (ALMEIDA, 2015) que tratam de direitos assegurados, que não se concretizam e apresentam como objetivo a promoção de diretrizes para formular políticas públicas, ou então, implementar políticas formuladas (POGREBINSCHI, 2013). Portanto, a possibilidade de novos atores participarem

²Art. 90. Ficam instituídas a Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes á educação e á saude, realizadas em todo o Paiz, e a oriental-o na execução dos serviços locais de educação e de saude, bem como na concessão do auxilio e da subvenção federaes. (BRASIL [*sic*], 1937)

do processo decisório – deliberativo de políticas públicas é essencial para a esfera pública, aqui compreendida como um espaço para a livre interação de grupos e associações, no qual indivíduos podem interagir e debater. Os elementos centrais da esfera pública são os atores, que constroem identidades, estabelecem novas formas de solidariedade e buscam superar a condição privada de dominação (AVRITZER, 1999). Sendo assim, quando as instituições participativas apareceram na esfera pública, elas deram nova roupagem para a participação e possibilitaram a inserção de novos atores no debate.

Face à essas noções introdutórias é possível vislumbrar um conceito para as Conferências Nacionais como uma alternativa para integrar a participação social em um contexto mais amplo, o do fortalecimento da democracia, sobretudo a partir de 1980. Não há um somente um conceito para explica-las, mas analisando as características e os objetivos a luz de estudos sobre instituições participativas, compreende-se que o fenômeno das conferências objetiva articular diferentes sujeitos em torno de uma temática, para que o debate produza diretrizes essenciais à formulação de políticas públicas.

No tocante as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, seu surgimento data de 1995. É uma das conferências mais antiga em edições, dez conferências já foram realizadas, todas em Brasília e cada uma com seus temas, objetivos e resultados na luta pelos direitos das crianças e adolescentes (FNDCA, 2010). Atualmente, a Resolução nº 121 de 20 de dezembro de 2006 que regula o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) faz a chamada da Conferência em seu art. 12:

Art. 12. O plenário do CONANDA é o fórum de deliberação plena e conclusiva, configurado por reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com requisitos de funcionamento estabelecidos neste regimento, e a ele compete:

IV – Convocar, ordinariamente, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para avaliar e deliberar a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; (CONANDA, 2006).

Na última CNDCA o regimento interno foi discutido em plenária com os delegados “Durante a X CNDCA o Regimento Interno, bem como seu processo de construção e aprovação pelo Conanda, foram apresentados ao Plenário da Conferência e em seguida ratificado pelos delegados” (Anais X CNDCA, 2016. p. 17) e também se realizaram etapas anteriores “[...] o Conanda aprovou o Documento Base da Conferência que orientou todo o processo municipal, estadual e nacional” (Anais X CNDCA, 2016. p. 3). É válido ressaltar que a partir da III CNDCA (1999) todas as que se seguiram contaram com edição de etapas preparatórias. Sendo assim, as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do

Adolescentes preenchem as principais características de uma conferência e atentam-se aos objetivos e, por contarem com a participação de representantes governamentais e não-governamentais, se caracterizam como tal, o que corrobora sua importância na luta por direitos e políticas públicas.

A relação com o Ciclo de Políticas Públicas

O estudo das Políticas Públicas permite observar a realidade que se apresenta e refletir quais atitudes podem ser adotadas no enfrentamento de um problema público. Nos Estados Unidos o estudo e pesquisa de políticas públicas se iniciou no campo acadêmico a ênfase era no estudo sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006). Desse modo, as políticas surgiram como resposta às mudanças que vinham ocorrendo no âmbito público, principalmente após a década de 70. Alguns fatores contribuíram para essa implementação, como as crises financeiras, o cenário pós-guerra e também um pequeno avanço dos meios telemáticos. Com este cenário, o anseio por participação democrática e agilidade nas ações do governo, permitiu que o binômio: *ação e planejamento* cedesse lugar à Política Pública, que se apresentava como uma forma moderna de lidar com as incertezas (SARAVIA, 2006).

No Brasil, o estudo no campo das políticas públicas começou a partir de uma abordagem mais ampla, que buscavam entender como o Estado se relacionava com a sociedade. Os estudos nessa linha se iniciaram em 1980, com pesquisadores como Gilberto Hochman e Marta Arretche. Compreender as políticas públicas no Brasil é um passo no caminho para assegurar direitos e diminuir as desigualdades. Um conceito introdutório pode ser apresentado como “uma diretriz para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016. p. 2), ou seja, as políticas públicas entram em cena quando há necessidade de enfrentar um problema público e a percepção desse problema se dá com o vislumbre de que a situação atual está inadequada e existe uma situação ideal que pode ser alcançada com alguma ação.

Dois abordagens ajudam na compreensão das políticas públicas. A abordagem estadocêntrica coloca o Estado e os atores estatais como as únicas capazes de elaborar uma política pública, ao passo que, a abordagem multicêntrica considera que os atores governamentais em conjunto com atores não governamentais, desenvolvem uma rede de políticas públicas³ (SECCHI, 2016. p. 3). Para observar a relação das políticas públicas com as conferências nacionais, a observação a partir da abordagem multicêntrica é valiosa. Nota-se

³ O conceito de *rede de políticas públicas* foi apresentado por Rhodes (1988) e ideia central do conceito é que em uma rede de políticas públicas os atores governamentais são também atores sociais (RHODES, 1988 *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015).

que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda- é formado por composição paritária:

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

O quadro a seguir apresenta a composição do Conanda na gestão 2017/2018 e sua inserção ajuda a observar a abordagem multicêntrica com a presença de representantes governamentais e não-governamentais, bem como, reforça o posicionamento de que as conferências nacionais são instituição participativas responsáveis por ampliar a presença de atores na esfera pública, sobretudo a sociedade civil.

QUADRO 1

CONSELHEIROS (AS) GOVERNAMENTAIS	
Casa civil	Ministério da saúde
Ministério do desenvolvimento social e agrário	Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão
Ministério da cultura	Ministério do trabalho
Ministério do esporte	Ministério da justiça e cidadania
Ministério da fazenda	Secretaria especial de direitos humanos
Secretaria da previdência do ministério da fazenda	Secretaria especial de políticas de promoção da igualdade racial
Ministério das relações exteriores	
CONSELHEIROS (AS) DA SOCIEDADE CIVIL	
Fundação fé e alegria do brasil	Rede nacional de pessoas Trans do brasil - REDETRANS (s)
Associação internacional Maylê Sara Kali	Associação nacional criança não é de rua (s)
Federação nacional das APAES - FENAPAES	Movimento nacional de meninos e meninas de rua - MNMMR (s)
Centro de educação e cultura popular - CECUP	Movimento nacional dos direitos humanos - MNDH (s)
Confederação nacional dos trabalhadores na agricultura - CONTAG	Coletivo nacional de juventude negra - enegrecer (s)
Casa de cultura ilê asa d'osoguã - CCIAO	Articulação brasileira de gays - ARTGAY (s)
Associação brasileira de educação e cultura - ABEC	Conselho federal de psicologia - CFP (s)
Conferência nacional dos bispos do brasil - CNBB	Instituto alana (s)
Associação nacional dos centros de defesa da criança e do adolescente - ANCED	Aldeias infantis SOS brasil (s)
Central única dos trabalhadores - CUT	Associação dos magistrados brasileiros - AMB (s)
Federação nacional dos empregados em instituições beneficentes, religiosas e	Educação e mobilização social - avante (s)

filantrópicas - FENATIBREF	
Federação brasileira das associações cristãs de moços - ACM	Conselho federal de serviço social (s)
Conselho federal da ordem dos advogados do brasil	Fundação luterana de diaconia - FLD (s)
Instituto Tellus	Fundação ABRINQ pelos direitos da criança e do adolescente (s)

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

Elaborada pela autora.

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

O argumento de que as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente se articulam enquanto um espaço de formulação de Políticas Públicas se reforça com a abordagem multicêntrica, nesse sentido o quadro a seguir apresenta os conselheiros do Conanda na gestão 2016/2017, responsável pela última CNDCA.

QUADRO 2

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

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

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

A inserção desse quadro tem o intuito de demonstrar a influência das conferências nas políticas públicas, um terceiro quadro será apresentado com o objetivo de apresentar a comissão organizadora da X CNDCA, que também se desenvolve em paridade, ou seja, com representantes governamentais e não-governamentais. A sistematização dos dados se deu a partir da busca textual nos Anais da X CNDCA disponibilizados *online* que apresentam os nomes que compuseram a comissão organizadora (pg.5) em seguida os nomes dos conselheiros e sua vinculação a algum ministério ou instituição (pg. 10 a 13). A busca foi feita por nome primeiro na lista da comissão organizadora e depois na lista da composição do conselho para encontrar o segmento representado. Vale ressaltar que alguns nomes apresentados na lista da organização, não estavam na lista do conselho, mas isso não invalida o exemplo, tampouco o objetivo sumário de demonstrar a composição multicêntrica.

QUADRO 3

COMISSÃO ORGANIZADORA DA X CNDCA E SEGMENTO QUE REPRESENTAM
Secretaria Nacional De Direitos Humanos Da Presidência Da República
Federação Brasileira De Associações Socioeducacionais De Adolescentes
Confederação Nacional Dos Trabalhadores Na Agricultura (Suplente)
Federação Brasileira Das Associações De Síndrome De Down
Aldeias Infantis SOS Brasil
Ministério Da Fazenda
Associação De Apoio A Criança E Ao Adolescente
Ministério Da Previdência Social
Movimento Nacional De Meninos e Meninas De Rua
Salesianos

Fonte: dados da pesquisa. Corresponde a comissão organizadora da X CNDCA. Elaborada pela autora.

Portanto, a abordagem multicêntrica, como exaustivamente demonstrado nas tabelas acima, é a que melhor se encaixa quando se pensa as políticas públicas no espaço das conferências, sobretudo, nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do

Adolescente. Tal abordagem não anula nenhum ator político, ao contrário, permite que atores não governamentais estabeleçam e liderem processos de políticas públicas. Para pensar os atores é válido analisar o ciclo de políticas públicas, entendido como o ciclo de vida de uma política. As sete fases do ciclo são: *i*) identificação do problema; *ii*) formação da agenda; *iii*) formulação de alternativas; *iv*) tomada de decisão; *v*) implementação; *vi*) avaliação; *vii*) extinção. Neste artigo será explorada a fase da formação da agenda, pois a partir dela será possível compreender o papel dos atores que foram exaustivamente demonstrados na abordagem multicêntrica.

A agenda corresponde aos problemas e temas relevantes; é o momento que se decide qual problema público será enfrentado. Secchi explica “existem problemas que ganham ou perdem espaço progressivo na agenda [...] outros são cíclicos [...] existem problemas adormecidos que ganham súbita atenção” (2016. p. 47). O autor diferencia a agenda política e agenda formal de modo que, a agenda política apresenta os temas que a *comunidade política*⁴ percebeu como passíveis de enfrentamento, e a agenda formal representa os problemas que o poder público já decidiu enfrentar. Falar de agenda remete à algo abstrato, e por vezes pode-se pensar em algo como uma agenda que se utiliza no dia a dia para marcar compromissos, mas, quando se menciona a agenda no estudo de políticas públicas, tem-se em mente “um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, uma simples lista de assuntos” (*Op Cit.*, 2016. p. 46). Demonstrou-se que, no âmbito das conferências a organização dos atores corresponde a abordagem multicêntrica, que por contar com diferentes *policymakers*, dispõem de múltiplas agendas (*Ibid.*, p. 46).

A agenda sofre diversas intercorrências até consolidar os temas importantes. Uma das forças que atua sob a agenda são os *atores*. Comumente divididos em *atores governamentais* que ocupam posições institucionais, exemplo: Presidente da República; membros do Legislativo e do Judiciário; prefeitos (...) e *atores não governamentais* como: acadêmicos; sindicatos; associações civis; organizações não governamentais (...) (RUA, 2009). Os atores são importantes para incluir, ou fazer com que determinado assunto permaneça na agenda. Kingdon ao falar do fluxo da política e de seus participantes no estabelecimento da agenda ensina “Eles organizam os indicadores e defendem que certas situações devem ser definidas como problemas, ou que suas propostas satisfazem testes lógicos, tais como viabilidade técnica ou aceitabilidade” (KINGDON, 2006, p. 229).

⁴ Outro conceito elaborado por Rhodes (1988) onde as comunidades políticas se articulam a partir de um número limitado de atores, mas com alta consistência e integração (RHODES, 1988 *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015).

O autor ainda se refere aos atores como *players in the game*, ou seja, jogadores na partida. Os classificados como *Inside of Government* são representados, basicamente, pelo presidente, seus assistentes e os departamentos responsáveis por ele. Sobre o presidente, Kingdon explica que ele sozinho não controla toda a agenda, pois ele não tem o controle das alternativas que serão consideradas. Seus assistentes e departamentos ligados a ele, são importantes, embora aqueles não sejam os que mais discutem, enquanto estes são mencionados com mais frequência no sistema político (KINGDON, 2011). Os atores *outside of Government* são representados pelos grupos de interesse; pesquisadores; mídia [...] (*Op Cit.*, 2011). No modelo proposto por Kingdon os atores acompanham a dinâmica das ideias disputando sobre os problemas e as alternativas. Em suma, os atores de políticas públicas são aqueles que influenciam o conteúdo e o resultado de uma política; eles interagem, alocam recursos, constroem coalizões e resolvem conflitos no cenário político (SECCHI, 2016).

Essas construções teóricas são importantes, pois ajudam na visualização do cenário onde as políticas públicas são construídas. As instituições são um cenário importante e representam as regras formais que condicionam o comportamento dos indivíduos, ou seja, o comportamento dos atores políticos é reflexo da organização das instituições. (SECCHI, 2015. p. 82). E ao pensar instituições, se reflete sobre instituições participativas e ao observar a movimentação que ocorre na etapa da formação da agenda, compreende-se as Conferências como um espaço em que atores se reúnem e debatem as pautas mais importantes, em seguida elaboram o documento final da conferência, disponibilizam-no ao público de maneira *online*, e sua função é servir de base para que ações, ou seja, políticas públicas sejam pensadas. Pogrebinschi (2013) sintetiza bem essa ideia “As diretrizes aprovadas em Conferências Nacionais têm por objeto a deliberação de políticas universais. As demandas aprovadas em plenária final se consolidam como diretrizes das Conferências Nacionais e podem ser de três tipos: a) diretrizes para inclusão em políticas setoriais; b) diretrizes de ampliação de políticas específicas; c) diretrizes de políticas gerais (*Op Cit.*, 2013, p. 250-51).

Percebe-se que as Conferências são momento em que diferentes atores se encontram e tal acontecimento resulta em uma confluência de diretrizes que ajudam a estruturar as políticas públicas, para que essas políticas sejam implementadas é preciso que o problema público que a originou tome espaço na agenda. Em uma democracia, as questões que chegam ao governo não podem ficar nas mãos de um grupo dominante, razão pela qual é importante pensar no pluralismo político (CAPELLA; BRASIL, 2015). Vislumbra-se esse pluralismo nas conferências e no argumento de que tal espaço se ancora na composição multicêntrica.

A escolha por uma política pública se relaciona com a formação da agenda, que por sua vez, depende do trabalho dos atores. Os primeiros estudos sobre *agenda setting* estavam vinculados a composição e formação da agenda da mídia. Em um segundo momento, os estudos se debruçaram na agenda pública e buscaram compreender como a agenda midiática afetava a opinião pública. Atualmente, os estudos demonstram que a agenda pública influencia a agenda de políticas públicas, pois “um problema percebido pelo coletivo tem o poder de influenciar a ascensão de um tema a pauta governamental” (CAPELLA; BRASIL, 2015. p. 50)

Policy agenda setting corresponde a busca em entender de que forma temas existentes na sociedade se tornam questões que os formuladores de políticas querem enfrentar. Estudos anteriores demonstraram que há uma relação entre a ampliação da participação, a formação da agenda governamental e o fortalecimento democrático, de modo que “o envolvimento de mais atores torna a demanda mais visível para ser captada pelo Estado para a formulação de políticas públicas” (COBB; ELDER *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015. p. 53). Sendo assim, a realização de uma conferência nacional, suas características e objetivos são importantes para dar visibilidade a assuntos que merecem ser alvo de políticas públicas.

Um exemplo que reforça a importância das conferências, principalmente das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, para a vocalização de problemas públicos parte da análise da implementação do Sistema Socioeducativo – SINASE. Hoje a lei 12.594/12 regula o sistema, responsável por gerenciar as medidas socioeducativas e entendido como um “conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas” (BRASIL, Lei 12.594/12). Antes do SINASE se tornar lei, em 2002 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda – e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos em conjunto com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude – ABMP – e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de atendimento à Criança e ao Adolescente – FONACRID – somaram suas forças para debater e avaliar as medidas socioeducativas, com intuito de organizar o que viria a ser o SINASE. (CONANDA, 2006. p. 15-16), tal organização gerou um documento que foi amplamente debatido durante a VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2007 e resultou em demandas finais que ressaltaram a importância da implementação desse sistema para a garantia dos direitos das crianças e adolescente. Esse exemplo ajuda na reflexão sobre a importância dos debates que ocorrem na conferência e como elas representam um canal de diálogo entre o Estado e a Sociedade. Souza

e Pires (2012) em um estudo que analisou as conferências nacionais a partir da perspectiva de gestores federais, ensinam que:

[as] conferências podem ser interfaces socioestatais [...] Há multiplicidade de papéis desempenhados pelas conferências nacionais. Os gerentes de programas [federais] identificam nas conferências nacionais oportunidades ligadas a outras fases do ciclo de gestão de políticas públicas (SOUZA; PIRES, 2012. p. 505; 510).

Com as exposições realizadas nesse trabalho, o objetivo foi apresentar as conferências nacionais, principalmente do direito da criança e do adolescente como uma instituição participativa que conta com a reunião de diferentes atores, o que corresponde a abordagem multicêntrica das políticas públicas. Dessa reunião, a análise passou para a formação da agenda de políticas públicas e foi possível perceber que o âmbito das conferências corresponde a um momento importante para chamar atenção a problemas públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão que se faz é exploratória e ajuda a refletir sobre a importância das conferências para a democracia, que no caso brasileiro é percebida de forma segmentada pelos brasileiros. Os que aderem a ela, gostam de um aspecto ou outro, gostam de poder exercer o direito ao voto e a liberdade de expressão, mas não gostam da existência dos partidos políticos. A dimensão fragmentada da democracia é perigosa, pois impede que outros bons aspectos da democracia sejam considerados.

Difundir uma visão geral da democracia vai de encontro com as instituições participativas e a necessidade de sua publicização. A sociedade precisa saber que esses espaços existem e que são importantes para a democracia. Portanto, a primeira contribuição das Conferências Nacionais, é que elas consolidam um espaço em que, a participação social pode ser exercida por pessoas de fora do governo, por pessoas que sabem e sentem a falta de políticas públicas efetivas, eficientes e eficazes.

Outra contribuição, mais positiva e palpável, é que as Conferências Nacionais ajudam a estabelecer pautas que em um dado momento podem influenciar a agenda, de modo que elas se tornam importantes para vocalizar demandas para àqueles que não conseguem acessar esses espaços. É difícil dar efetividade a direitos que estão positivados, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 assegura em seu art. 227 ser dever do Estado, da Família e da Sociedade a prioridade absoluta à crianças e adolescentes e salvá-los de formas de violência, mas não é incomum nos deparamos com notícias de crianças que sofrem maus tratos; de adolescentes

periféricos que são mortos pela polícia; pedidos de diminuição da maioria penal, e mais um sem número de manifestações que lesam o que o texto constitucional tentou assegurar, agora, imaginemos como seria mais difícil ainda assegurar direitos sem um espaço como os das conferências, que ajuda, sobretudo, na elaboração de políticas públicas. O desmonte seria maior e as reivindicações por direitos, seriam invisíveis.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla. **A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate.** in MARTELI, C. G.G; JARDIM, M. C; GIMENES, E. R: Participação Política e democracia no Brasil Contemporâneo. p. 11-31. UNESP: Cultura Acadêmica, 2015.

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

BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.242 de 12 de Junho de 1991.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18242.htm>. Acesso em 10 maio 2018

Brasil. Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE CONANDA, 2006. Disponível em:<<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>> Acesso em 01 set. 2017

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

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

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

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **O processo de agenda setting para os estudos das políticas públicas.** Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, RP3. Brasília, n. 6, p. 41-63. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/15903>>. Acesso em 21 ago. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Análise De Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel Dos Subsistemas, Comunidades E**

Redes. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo , n. 101, p. 57-76, 2015. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000100057&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 Set 2017.

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

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

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

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

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, vol. 1, 2006.

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

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

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

SOUZA, Clóvis Henrique Leite; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Conferências Nacionais como Interfaces Socioestatais:** seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 63, n.4. p. 499-518. 2012. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/109>>. Acesso em 17 set. 2018.

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