



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA**  
**INFÂNCIA E JUVENTUDE**

SUSANA CECILIA LAVARELLO MINTEGUI

**COMITÊ DE PARTICIPAÇÃO ADOLESCENTE DO CONSELHO DE DIREITOS DA**  
**CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL (CDCA/DF):**  
**AGENDA TEMÁTICA E PROCESSOS DECISÓRIOS**

Brasília

2024

SUSANA CECILIA LAVARELLO MINTEGUI

**COMITÊ DE PARTICIPAÇÃO ADOLESCENTE DO CONSELHO DE DIREITOS DA  
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL (CDCA/DF):  
AGENDA TEMÁTICA E PROCESSOS DECISÓRIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas para Infância e Juventude, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de mestra em Políticas Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Benedito Rodrigues dos Santos

Brasília

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

**SUSANA CECILIA LAVARELLO MINTEGUI**

**COMITÊ DE PARTICIPAÇÃO ADOLESCENTE DO CONSELHO DE DIREITOS DA  
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL (CDCA/DF):  
AGENDA TEMÁTICA E PROCESSOS DECISÓRIOS**

Dissertação de Mestrado Profissional apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas para Infância e Juventude da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de mestra em Políticas Públicas.

Aprovada em:

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Benedito Rodrigues dos Santos  
Universidade de Brasília

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Irene Rizzini Malcom Bush  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Neiara Moraes  
Universidade Estadual do Ceará

---

Prof. Dr. Pedro Demo  
Universidade de Brasília

## AGRADECIMENTOS

Nominalmente, agradecerei poucas pessoas. Em primeiro lugar, com todo meu coração, ao meu amigo Rokmenglhe Vasco, que foi secretário executivo do CDCA/DF, um dos meus maiores apoiadores para que eu me apresentasse na seleção do mestrado, depois de mais de 15 anos fora da academia, para dar vazão a tantas inquietações que eu tinha enquanto acompanhava o Comitê Consultivo de Adolescentes, mas, durante o início dessa caminhada, ele partiu...

À Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do Governo do Distrito Federal, que me concedeu a licença para dedicar-me aos estudos do Mestrado.

Ao meu orientador, mestre e inspirador, Bené, que está na minha vida há muitos anos e segue me orientando pelos caminhos da aprendizagem, da generosidade e do diálogo.

A minha família que foi incondicional e pacienciosa em ver minha reconstrução nesse exercício profundo de passagem para o texto.

Aos meus amigos queridos que, por vezes, me ofereciam colo, café, chimarrão ou aperitivo e, por outras, tempo para ler meus manuscritos e comentá-los.

Aos adolescentes do Comitê Consultivo que me mostraram como a gente está por fora.

Aos professores da Banca: Pedro Demo, Irene Rizzini e Neira Moraes, que me inspiram em querer chegar mais longe.

Aos meus colegas e professores da primeira turma do mestrado do PPGPIJ, que me proporcionaram trocas incríveis para a vida toda.

E, por fim, aos compas de *la Universidad de la Republica Uruguay* pela recepção afetiva na minha terra natal.

## RESUMO

Esta dissertação analisou os processos de políticas para o agendamento temático e de tomada de decisão para a constituição do primeiro comitê de participação de crianças e adolescentes em conselhos de direitos no Brasil, criado, em 2014, pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal/CDCA-DF sob a denominação de Comitê Consultivo de Adolescentes (CPA). A metodologia utilizada, centrada na pesquisa qualitativa e na observação participante, empregou técnicas de análise documental. A análise desses processos constitutivos teve por objetivo compreender as concepções de participação de adolescentes em processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas subjacentes aos debates realizados no período compreendido entre 2012 e 2015. O argumento central aqui enunciado é o de que, se de um lado a institucionalização da participação de crianças e adolescentes nos Conselhos Direitos representa um avanço para o exercício da cidadania destes sujeitos de direitos; por outro, não verificamos uma ruptura com o paradigma participatório e decisório adultocêntrico. Todo o processo de constituição da CPA/DF primou pelas formalidades técnicas, foi dirigido pelos conselheiros adultos, contou com pouquíssima ou quase nenhuma participação das próprias crianças e adolescentes, e resultou em um mecanismo de caráter consultivo. Conclui-se que a participação de crianças e adolescentes ainda se encontra condicionada a um modelo “cidadania regulada” na qual parte da legislação as mantém como “incapazes ou relativamente incapazes” (Código Civil) e outra parte promove a sua emancipação (ECA).

**Palavras-chave:** participação, adolescentes, conselhos de direitos, políticas públicas, tomada de decisão

## ABSTRACT

This dissertation analysed public policy processes for thematic scheduling and decision-making for the constitution of the first committee for the participation of children and adolescents in rights councils in Brazil, created in 2014 by the Council for the Rights of Children and Adolescents of the Federal District/CDCA-DF under the name of Adolescent Consultation Committee (CPA). The methodology used, focused on qualitative research and participant observation, employed document analysis techniques. The analysis of these constitutive processes aimed to understand the inclusion of adolescent participation in processes of formulation, implementation and evaluation of public policies underlying the debates held in the period between 2012 - 2015. The central argument stated here is that, if on the one hand, the institutionalisation of the participation of children and adolescents in rights councils represents progress towards the exercise of citizenship by these types of rights; on the other hand, there is still little break from the adult-centric participation and decision-making paradigm. The entire process of establishing the CPA/DF focused on technical formalities, was directed by adult counsellors, had very little or no participation at all from children and adolescents themselves, and resulted in a system of advisory nature only. It is concluded that the participation of children and adolescents is still conditioned by a "regulated citizenship" model in which part of the legislation maintains them as "incapable or relatively incapable" (Civil Code) and another part promotes their emancipation (ECA).

**Key Words:** participation, adolescent, council for rights, public policies, decision-making

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Material analisado no arquivo físico da Sejus.....	43
Quadro 2 - Recorte temporal da pesquisa e marcos cronológicos mapeados.....	48
Quadro 3 - Concepção de participação em diferentes cenários.....	51



## LISTA DE SIGLAS

Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
CDCA/DF	Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal
CDPDDH	Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
CEAG/UNB	Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília
CEDECA/DF	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal
Cepeti	Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
Cevesca	Comissão de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
CF	Constituição Federal
CIESPI	Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância
CMF	Comissão de Formação e Mobilização
CNDH	Conferência Nacional dos Direitos Humanos
COMFMOB	Comissões de Mobilização e Formação
COMP	Comissões de Políticas Públicas
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COTEC	Coordenação Técnica Especializada em Criança e Adolescente
CPA	Comitê de Participação de Adolescentes
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e Adolescente
FNPETI	Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
Ipea	Instituto de Pesquisa Aplicada
OCA	Orçamento Criança

ONU	Organização das Nações Unidas
PNDDCA	Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PPA	Plano Plurianual
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal
PT	Partido dos Trabalhadores
RIDE	Região do Entorno
SECriança	Secretaria de Estado da Criança
SEDH	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sejus/DF	Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal
Sicop	Sistema Integrado de Controle de Processos
SGDCA	Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
SNPDCA	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1. CONSELHO GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>19</b>
1.1. Conselhos: Gestão Democrática e Participação Social.....	19
1.2. Conselho de Direito de Crianças e Adolescentes: Os Desafios para sua Institucionalidade e para a Participação.....	24
<b>2. PERCURSO METODOLÓGICO.....</b>	<b>34</b>
2.1. Pesquisa Documental.....	37
2.1.1. <i>Identificação dos Documentos Analisados.....</i>	<i>39</i>
<b>2.2. Das Categorias de Participação: Definição a Partir da Ferramenta Teórico- Metodológica do “Tipos Ideais”.....</b>	<b>48</b>
<b>3. CRIAÇÃO DO COMITÊ CONSULTIVO DE ADOLESCENTES: INCORPORAÇÃO DO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>55</b>
<b>4. AGENDAMENTO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE ADOLESCENTES NOS CONSELHOS DE DIREITOS.....</b>	<b>75</b>
4.1. Bases da Política Nacional e Eixos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.....	75
4.2. Debate do Conanda e Resolução Nacional nº 159 de 2013: Participação de Crianças e Adolescentes de Acordo com Eixo 3 do PNDDCA.....	91
<b>5. CONCEPÇÕES E CATEGORIAS ESTABELECIDAS DE PARTICIPAÇÃO IDENTIFICADAS NA ANÁLISE DOCUMENTAL.....</b>	<b>118</b>
5.1. Considerações sobre a Participação de Crianças e Adolescentes.....	118
5.2. Dos Desafios para a Participação de Crianças e Adolescentes.....	127
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>140</b>

<b>APÊNDICE I.....</b>	<b>148</b>
<b>APÊNDICE II.....</b>	<b>156</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>161</b>

## INTRODUÇÃO

### ***Das utopias***

*Se as coisas são inatingíveis... ora!*

*Não é motivo para não querê-las...*

*Que tristes os caminhos se não fora*

*A mágica presença das estrelas!*

(Mario Quintana)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sancionado em 1990, agregou à estrutura jurídica e administrativa do Estado brasileiro o Conselho dos Direitos da criança e do adolescente, com conceito da gestão compartilhada da política pública entre a sociedade civil e o poder público. É um órgão controlador, deliberativo e formulador de políticas no campo dos direitos da criança e do adolescente.

Em que pese a participação de crianças e adolescentes tenha sempre sido desejável pelo movimento da infância/militantes e haja uma dívida histórica quanto sua concretização, muitas das discussões giravam em torno de quais mecanismos poderiam ser criados para assegurar a escuta e a participação de crianças e adolescentes nos processos de políticas públicas (mecanismos formais, não formais, consultivos, eventuais), nos espaços de convivência e de construção da cidadania.

Observa-se que, na cronologia de resoluções do Conanda, compiladas para esta pesquisa, o tema da participação de adolescentes vai se configurando em seu caráter político e emancipatório, não apenas ligado à participação na família, nas instituições e na comunidade, ou diante de situações de violência ou na socioeducação, ou, ainda, na participação nas conferências dos direitos da criança e do adolescente, mas também, passou para a dimensão do participar nas orientações das políticas públicas e nos espaços dos conselhos de direitos.

A temática da participação de crianças e adolescentes vem sendo objeto de muitas pesquisas e algumas revisões bibliográficas que refletem acerca das principais discussões do tema que contemplam os aspectos epistemológicos da concepção da criança, as dimensões metodológicas para captação da perspectiva da voz/lugar da

criança e, outras ainda, na participação de caráter político por se tratar de sujeitos/cidadãos.

Este trabalho identificou alguns marcos cronológicos que colocaram em evidência a formação da agenda e a demanda caracterizada pela participação dos adolescentes nos espaços dos conselhos de direitos que foram debatidas e elaboradas para a revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos — PNDH-3, para as bases da Política e dos eixos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PNDDCA), que tiveram como cenários a VIII e IX Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O primeiro Comitê de Participação de Adolescentes (CPA)<sup>1</sup> do Brasil, vinculado ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA/DF), no marco da Resolução Conanda nº 159/2013 (Brasil, 2013b), foi o lócus do estudo empírico desta pesquisa. O CPA, mecanismo consultivo, formal e instituído pelo Colegiado, onde os adolescentes têm assegurado o direito à voz de forma permanente e sistemática e onde podem discutir, formular e apoiar nas questões relacionadas à vida pública, política e comunitária com seus pares e adultos, subsidiando o CDCA/DF na tomada das decisões.

Esse comitê foi criado por meio da Resolução nº 68/2014, a qual podemos considerar como uma regulamentação tardia em relação ao advento da Constituição Federal de 1988, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) que, gradativamente, incorporaram as crianças na agenda do Direito Internacional, produzindo e formatando novas concepções sobre a criança, a infância e a noção de sujeito de direitos (Oliveira, 2018).

Apesar dos avanços normativos, a política pública dos direitos da criança e do adolescente ainda é tratada pelo universo dos adultos, reforçando a visão adultocêntrica em que crianças e adolescentes são vistos como propriedade, potencialidade e não como parceiros (Rizzini; Couto, 2022). Ainda vigora a concepção de que a adolescência é uma fase de transição para a vida adulta e de aprendizado

---

<sup>1</sup> No Distrito Federal o Comitê de Participação de Adolescente (CPA) é chamado de Comitê Consultivo de Adolescentes, de acordo com Resolução do CDCA/DF nº 68/2014, que criou o dispositivo. Para este estudo, os termos são considerados sinônimos.

para o futuro. De acordo com Benedito dos Santos, “vale dizer que esse novo mundo não foi inventado exclusivamente para as crianças em sinal de reconhecimento de sua natureza particular; na verdade, ele não passa de uma especialização e segmentação do mundo dos adultos” (Santos, 1996, p. 125).

A revisão de literatura, as discussões teóricas no campo de políticas públicas, os debates dos conselheiros e as observações empíricas prévias acerca da experiência com os conselhos de direitos, apontaram desafios quanto o que se entende por participação e como efetivá-la para além do campo retórico. Ainda há muitos impasses para a concretização dos princípios da Convenção no tocante à participação de crianças e adolescentes e, por sua vez, a construção de um diálogo propositivo para ultrapassar as acumulações teóricas e contribuir efetivamente para sua realização.

A literatura aponta que a participação é um tema polissêmico, com várias concepções em disputa, e não se trata de uma questão meramente semântica, elas refletem as resistências dos adultos em reconhecer as capacidades e as potencialidades existentes nas crianças e adolescentes (Giorgi, 2010). E a tomada de posição diante de alguma definição de participação ou sua isenção, se pode ser dito desta maneira, demarca um lugar desde onde se “habilita” a participação de crianças e adolescentes.

Conforme aponta a Cartilha do CPA/Conanda (2022), até a criação de Comitês de Participação de Adolescentes, os únicos conselhos de políticas públicas que não contavam com a participação dos sujeitos das políticas em sua composição eram os da criança e do adolescente. Nesse viés, a relevância do estudo proposto justifica-se, uma vez que as políticas públicas impactam diretamente na vida das crianças e do adolescente. Desse modo, a questão que orienta esta pesquisa é a seguinte: Quais foram o contexto político, os argumentos e os processos internos do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal que incidiram sobre a decisão de criar o Comitê de Participação de Adolescentes (CPA/DF)?

O objetivo geral é analisar os processos de agendamento temático e de tomada de decisão para a constituição do primeiro Comitê de Participação de Adolescentes (CPA) do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA/DF), alinhado às diretrizes nacionais, que culminou na sua institucionalização em 2014. Como objetivos específicos, busca-se analisar como se deu a participação

dos atores nos debates políticos ocorridos nos Conselhos Nacional e Distrital; discutir as motivações para a constituição do Comitê de Participação presentes nos repertórios discursivos dos atores políticos; e refletir sobre as concepções de participação subjacentes aos processos decisórios desses conselhos dos direitos das crianças e adolescentes.

Esse debate acerca da natureza, da forma e da extensão da participação de crianças e adolescentes em espaços de conselhos de direitos se apresentou como uma perspectiva de pesquisa específica para o campo dos direitos da criança e do adolescente, já que os principais estudos da área têm se mostrado incipientes nesse foco de participação, ainda localizado no nível distrital em que se desenvolve a pesquisa.

Quando se analisa qualquer realidade, o fazemos pelo olhar de dentro e com contextualização, cuja posição e contexto condicionam intrinsecamente o processo de olhar/captar, o objeto é sempre sujeito-objeto. O pesquisador é um observador engajado, implicado, a partir de uma relação dialética, perpassada por determinantes sociais, culturais e históricos que atravessam todos os sujeitos envolvidos. Ainda remetendo a Pedro Demo (2021), fazer ciência é uma desconstrução da realidade observada, negando aceitar as aparências e os discursos sobre a própria realidade.

O interesse por este tema de pesquisa teve início a partir das observações empíricas nos processos internos do CDCA/DF e está diretamente ligado ao meu envolvimento como servidora permanente do quadro do Distrito Federal (DF), apoiadora e conselheira governamental. Desde 2020, participando da coordenação do acompanhamento do CPA/DF, na Comissão de Conselheiros que atuam em conjunto a esse mecanismo de participação e como representante do DF na Comunidade Prática do CPA Nacional.

Assim, já sinalizo a técnica da Observação Participante ou a Observação Ativa, a qual se caracteriza pelo contato direto do pesquisador com o fenômeno estudado, com a finalidade de obter informações acerca da realidade vivenciada desde dentro do próprio contexto. Essa técnica consiste na participação real do pesquisador em uma determinada situação, grupo ou comunidade (Gil, 2008). Ainda em relação aos aspectos metodológicos, o estudo desenvolveu uma pesquisa qualitativa no âmbito dos espaços do CDCA/DF, órgãos colegiados e paritários, em que ocorrem o encontro



de um conjunto de atores que atuam no sistema de garantia de direitos e compõe o Estado em ação.

A escolha por desenvolver a pesquisa dentro do CDCA/DF, considerado uma arena de negociações, de vários interesses e de concepções de projeto de sociedade, de políticas públicas e de cidadania empreendido pelos seus membros, foi, justamente, buscar entender o que se desvela nesse campo de exercício político. Especificamente, essa escolha permitiu compreender em que medida o CDCA/DF tem conseguido romper com uma postura tutelar/menorista em vigência anterior ao ECA, incorporando o paradigma da proteção integral<sup>2</sup>.

A pesquisa qualitativa é aquela que reconhece a multiplicidade de olhares como epistemologicamente constitutivos da realidade, sobretudo social e revolucionária (Demo, 2001). Privilegiou-se como método a pesquisa documental para ampliar o entendimento sobre o objeto e cuja compreensão necessita de contextualização histórica, sociocultural e temporal. O uso de documentos em pesquisa científica permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social e favorece a observação do processo de investigação de grupos, conceitos e práticas (Sá Silva; Almeida; Guindani, 2009). A pesquisa documental se utiliza, portanto, de métodos e técnicas buscando cercar, dada realidade, por meio da apreensão, compreensão e análise de documentos diversos.

O trabalho se estrutura em cinco capítulos. No primeiro, discutimos, no marco da Constituição Federal de 1988 e do ECA, os conselhos gestores como mecanismo democrático e os desafios para a participação nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. No segundo capítulo, apresentamos os caminhos metodológicos da pesquisa, bem como as categorias de participação criadas a partir da ferramenta teórico-metodológica dos “tipos-ideais” do sociólogo Max Weber (1999; 2012). No terceiro e no quarto capítulos do trabalho, propomos discorrer sobre o processo de construção da participação dos adolescentes como política pública no âmbito do Distrito Federal e do Conanda. Dessa discussão, no Capítulo Cinco do trabalho,

---

<sup>2</sup> O Paradigma da “Doutrina da Proteção Integral” se consolida com o advento do ECA com a consagração de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos humanos. Em oposição ao, até então vigente, “paradigma menorista”, que caracterizou as políticas para crianças e adolescentes compreendidos como “menores” em “situação irregular” (órfãos, pobres, abandonados e infratores) à época do Código de Menores (1927 e 1979).

refletimos sobre os desafios para a garantia do direito à participação de crianças e adolescentes nos conselhos de direitos analisados.

Por fim, nas considerações finais, reconhecemos que institucionalização da participação de crianças e adolescentes nos Conselhos de Direitos representa um avanço para o exercício da cidadania destes sujeitos, por outro lado, argumentamos que há certa continuidade do paradigma participatório e decisório adultocêntrico. Isso, porque, os adolescentes passaram a fazer parte do Conselho de Direitos do DF, no entanto, apenas com um papel consultivo e não decisório.

## **1. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Neste capítulo, em diálogo com a literatura sobre o tema, discutimos como, na vigência da Constituição Federal de 1988, a participação social, por meio dos conselhos gestores, tornou-se importante mecanismo democrático e de ampliação da cidadania. Na primeira seção, abordamos o contexto político de emergência dos conselhos gestores a partir de um movimento político mais amplo que compreende a atuação da sociedade civil no processo de redemocratização do país.

Na segunda seção, apresentamos e discutimos o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente como novo modelo de participação e representação política, que se dá por meio da gestão compartilhada da política pública entre a sociedade civil e o poder público. Dessa discussão, discorremos sobre os desafios que a literatura<sup>3</sup> tem apresentado para a garantia da participação no âmbito dos conselhos gestores.

Aqui, importa destacar que a literatura se debruça com muito afinco e densidade sobre a participação em termos gerais e variadas formas de abordagem, especialmente no que diz respeito à política institucional e adulta (Gohn, 2011). Entretanto, os estudos sobre participação de adolescentes a partir do lócus dos conselhos de direitos ainda se mostra prematura, mais notadamente, no nível distrital, onde este trabalho se debruçou.

### **1.1 Conselhos: Gestão Democrática e Participação Social**

Com os avanços trazidos pela Constituição Federal, de 1988, e pelo ECA, no contexto da redemocratização do país, foi instituído normativamente um modelo de gestão pública democrático e descentralizado com a participação da sociedade civil, no qual se destacam os conselhos, as conferências, fóruns, movimentos sociais, entre

---

<sup>3</sup> Essa discussão se construiu a partir da revisão de literatura não sistemática, realizada no banco de dados “Periódicos Capes”. Os termos de busca utilizados foram “Conselho de Direitos da criança AND participação”. O recorte temporal utilizado foi entre os anos de 2001 e 2023 e o tipo de produção escolhida foi apenas artigos. Na busca, encontramos 62 resultados, dos quais, após leitura dos resumos e exclusão das publicações repetidas, foram selecionados 19 trabalhos, que dialogam de maneira mais direta com os propósitos desta pesquisa.

outros como importantes mecanismos de participação no processo de discussão, deliberação e controle social da política de proteção integral aos direitos da criança e ao adolescente (Santos, 2009).

Entre esses mecanismos consolidados de participação da sociedade civil está o Conselho dos Direitos. Como pontua Maria da Glória Gohn (2002), os conselhos gestores atuais<sup>4</sup> foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada e são considerados instrumentos de representação da sociedade civil e da sociedade política, que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Ainda de acordo com a autora, o debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema proposto para a gestão pública, tanto por setores liberais, quanto por segmentos de esquerda. Entretanto, o referencial de cada um desses projetos se dá de modo distinto, para aqueles, como mecanismos de colaboração, para esses como possibilidade de democratização das estruturas de poder (Gohn, 2002).

No Brasil, nas últimas décadas, houve diferentes experiências colegiadas, como os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970; os conselhos populares no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 e os conselhos gestores institucionalizados, os denominados Conselhos de Direitos, nos anos 1990 (Gohn, 2002).

Os conselhos populares<sup>5</sup> foram propostos por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e tiveram diferentes papéis, por exemplo, como organismos do movimento popular que atuavam com setores do Poder executivo ou como organismos da administração municipal, com função de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. Em qualquer dos modelos, a discussão sobre os conselhos já tinha como cerne a questão da participação, reivindicada pela sociedade civil durante o período de luta contra o regime militar.

---

<sup>4</sup> De acordo com a autora, a forma de conselho utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não aparece apenas no contexto da contemporaneidade, sendo mais antigos na história. Como exemplos, destaca que, em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “conselhos municipais como forma político-administrativa desse país, em relação às suas colônias.

<sup>5</sup> Maria da Glória Gohn (2002, p. 12 -13) destaca, entre os conselhos populares criados nos anos 1970 e 1980, os Conselhos Populares de Campinas, articulados aos programas das pastorais religiosas; o Conselho Popular do Orçamento, de Osasco; e o Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo, criado a partir do trabalho de sanitaristas daquela região, articulados ao Partido Comunista.

Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba (2014) também assinalam que a participação emergiu como demanda da sociedade civil ainda no contexto de luta democrática, o que resultou em traços característicos dessa participação. Naquele momento, participação era definida “como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade” (Gohn, 2002, p. 11). Esses esforços deveriam partir da sociedade civil organizada, em movimentos e associações comunitárias (Gohn, 2002).

Nas tentativas de articulação entre sociedade civil e Estado (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), nos anos 1990, os conselhos gestores<sup>6</sup>, de caráter interinstitucional, ganharam espaço na esfera política. Inscritos na Constituição de 1988, que adotou como princípio a cidadania e dispôs sobre instrumentos concretos para o seu exercício por meio da democracia participativa, os conselhos se tornaram instrumentos mediadores na relação sociedade civil e Estado, ou seja, mecanismos de expressão, representação e participação da sociedade civil. Também leis estaduais e municipais passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do Executivo e de instituições da sociedade civil, com possibilidade de controle da gestão do Estado, no âmbito federal, estadual e municipal, por meio da participação no planejamento, formulação e controle social das políticas públicas (Gohn, 2002).

Maria da Gloria Gohn (2002) entende que, se efetivamente representativos, os conselhos podem dar um novo formato às políticas públicas sociais, isso porque se relacionam ao processo de formação dessas políticas e tomada de decisões. Assim, com os conselhos gestores, cria-se uma institucionalidade pública, dado que estabelecem “uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal” (Gohn, 2002, p. 22).

Nesse contexto, a participação também ganha novos contornos como “participação cidadã”, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação

---

<sup>6</sup> Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos populares porque estes são compostos, exclusivamente, de representantes da sociedade civil, “cujo poder reside na força de mobilização e da pressão e não possuem assento institucional junto ao poder público” (Gohn, 2002, p. 22). Já nos conselhos gestores, as estruturas de representação, que se integram aos órgãos públicos vinculados ao Executivo, são mistas, compostas por representantes do poder público e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil.

do conceito de cidadania e num novo entendimento sobre o papel e o caráter do Estado<sup>7</sup>.

A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. [...] a principal característica desse tipo de participação e a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis. (Gohn, 2002, p. 12)

Importa destacar que a institucionalização da participação também reflete uma característica presente nos movimentos sociais brasileiros que, de acordo com Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba (2014, p. 331), tradicionalmente não apenas tensionam ou negociam com o Estado por “fora”, por meio de diferentes repertórios políticos<sup>8</sup>, mas também investiram em ações “por dentro das instituições do Estado”, seja por meio de novas arenas participativas, como assumindo posições na administração pública, seja “transformando o próprio Estado em espaço de militância política”. Assim, esses movimentos criaram “repertórios de interação” entre Estado e sociedade civil (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 331). Entre esses repertórios está a participação institucionalizada, que tem como exemplos o orçamento participativo<sup>9</sup>, as conferências (municipais, estaduais e nacionais) e os conselhos de políticas públicas.

Como forma de interação entre Estado e sociedade civil, a participação institucionalizada se caracteriza pelo uso de canais de diálogos oficialmente sancionados. Os espaços participativos formais são caracterizados por reuniões públicas e registradas, com finalidade de influenciar decisões específicas sobre

---

<sup>7</sup> Como entende Vânia Sierra (2002, p. 181), a lógica de instituição dos conselhos gestores está vinculada à crise de legitimidade do Estado, que não é capaz de atualizar o modelo institucional republicano. A sociedade civil não entende mais como suficientes as determinações partidárias e reivindica o direito de dividir a responsabilidade na definição e na execução de políticas públicas.

<sup>8</sup> Em diálogo com Charles Tilly (1992), os autores mobilizam a noção de repertório como “um conjunto limitado de rotinas que são apreendidas, compartilhadas e executadas por meio de um processo relativamente deliberado de escolha”. Sinalizam modos de se fazer política, isso porque, a ação coletiva é influenciada pela natureza política do problema social, demandas e conflitos e recursos, assim como pelo conhecimento que os sujeitos aprendem a partir do contexto cultural e das lutas anteriores. Assim, a experiência prática também influencia a forma que a ação coletiva assume em dado contexto (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 331).

<sup>9</sup> O Orçamento Participativo (OP) foi implantado no município de Porto Alegre, em 1989. Se caracteriza por ser um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a prefeitura presta contas do exercício anterior e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PI) para o ano seguinte. O OP foi uma tentativa de modernização da gestão pública municipal na implementação de suas políticas, visando “a melhoria da transparência das finanças públicas e facilitar o acesso dos cidadãos à administração pública local” (Franco, 2018, p. 36).

determinadas políticas. Nesses espaços, a participação é geralmente indireta, envolvendo diferentes formas de representação, e caracterizada pela governança compartilhada e por um papel central por parte dos atores estatais em criar e conduzir o processo (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014).

Além disso, a ação pública é realizada por meio da interação dos atores que o Estado agrega e mobiliza, por meio de relações de poder e mediações sociais que configuram a ação coletiva. Entende-se que o sujeito coletivo faz o Estado, inscreve problemas públicos com base nos referenciais societários e de acordo com concepções específicas sobre os enfrentamentos dos problemas sociais.

Como efeito desse processo, o caráter público da sociedade civil se amplia, na medida em que, para além dos espaços de debates, articulações e encontros que buscam discutir questões e propor soluções para problemas públicos, significativos setores da sociedade civil passam a se organizar para a implementação de espaços públicos institucionais (Luchmann, 2007).

No caso dos conselhos gestores, como escreve Ligia Luchmann (2007), sua institucionalização apresenta uma natureza jurídica que traz um caráter legal ao seu status deliberativo na definição, decisão e no controle da Administração. Eles têm um caráter decisório mais estruturado e atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação de políticas nas respectivas esferas de governo. Além de se configurarem como fóruns públicos de “captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado” (Luchmann, 2007, p. 152).

Ainda de acordo com a autora, nessa experiência de participação social, emergem novos mecanismos e relações de representação política específicas e diferentes dos presentes no modelo de democracia representativa “seja por combinarem, em seu interior, mecanismos de representação com participação direta; seja por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil” (Luchmann, 2007, p. 146).

Desse modo, os conselhos gestores ganham centralidade por constituírem experiências exemplares da participação política que se realiza por meio da

representação das organizações da sociedade civil<sup>10</sup>, ou seja, nesses espaços está presente o vínculo entre sociedade civil, participação e representação.

Vânia Sierra (2002) assinala que os conselhos gestores inscrevem um aprendizado político decorrente da junção de representantes da sociedade civil e do governo. Essa junção simbólica entre democracia representativa e democracia direta torna os conselhos um espaço de tensão e conflito pelos desafios postos por nossa cultura política. Porém, menos do que oposição, esses espaços estabelecem novas combinações e articulações entre participação e representação, o que, por sua vez, exige um olhar crítico para a legitimidade da representação dos sujeitos e grupos: “a representação legítima demanda uma participação ativa por parte dos sujeitos, grupos e organizações da sociedade civil” que atuam nos conselhos gestores (Luchmann, 2007, p. 165).

## 1.2. Conselho de Direito de Crianças e Adolescentes: Os Desafios para sua Institucionalidade e para a Participação

O ECA, refletindo os princípios democráticos presentes na CF/88, não apenas dispôs sobre direitos, mas também criou mecanismos para torná-los efetivos. Entre seus mecanismos, estão os Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes, que representam um novo modelo de participação e representação política, por meio da gestão compartilhada da política pública entre a sociedade civil e o poder público (Sierra, 2002).

Como já exposto na introdução do trabalho, o Conselho dos Direitos é um órgão controlador, deliberativo e formulador das políticas no campo dos direitos da criança e do adolescente, que assegura a participação popular e o controle das ações públicas em todos os níveis, além de serem mecanismos considerados indispensáveis para a consolidação da descentralização política e da democracia (SEDH, 2010).

---

<sup>10</sup> A composição dos conselhos agrega participação coletiva (autorrepresentação das entidades escolhidas) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem outros segmentos sociais). De acordo com Lígia Luchmann (2007, p. 154), a representação por entidades ou organizações da sociedade civil está difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover a defesa de interesses e direitos de grupos sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política.



No nível nacional, o Conanda, criado em 1991, pela Lei nº 8.242, é o órgão estratégico para o controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente. Além da definição das políticas para a área da infância e da adolescência, no âmbito de suas atribuições e competências, o Conanda vincula suas ações em todos os níveis, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular, da prioridade absoluta do atendimento à criança e ao adolescente e da prevalência do princípio do interesse superior da criança e do adolescente.

A gestão do Fundo Nacional para a Criança e Adolescente (FNCA) é também uma importante atribuição dada ao Conselho, que deve assegurar que os recursos sejam destinados às ações de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Outra das atribuições é a promoção da participação da sociedade que se manifesta, também, pelo chamamento e organização das conferências.

Destacam-se, ainda, as seguintes competências:

- Buscar a integração e articulação dos conselhos estaduais, distrital e municipais e conselhos tutelares, assim como dos diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais;
- Acompanhar o reordenamento institucional, propondo modificações nas estruturas públicas e privadas;
- Oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação pertinente ao tema;
- Promover a cooperação com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais;
- Órgão consultivo e de apoio no encaminhamento de denúncias de violações de direitos massivas.

No caso do Distrito Federal, o CDCA foi criado em 2002, pela Lei nº 3.033, e teve sua revisão por meio da Lei nº 5.244, de 16 dezembro de 2013. Nessa atualização, já constava a previsão legal da criação do Comitê Consultivo em seu artigo 6º, dentro da estrutura administrativa do CDCA/DF. Este fato foi considerado no Capítulo de Incorporação do Mecanismo de Participação do DF.

O CDCA-DF 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. Além de ter as competências para:

I – formular a política de proteção, garantia e promoção dos direitos da criança e do adolescente e definir suas prioridades;

II – controlar e acompanhar as ações governamentais e não governamentais na execução da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;

III – gerir o FDCA/DF, de que trata a Lei Complementar nº 151, de 30 de dezembro de 1998, definindo a política de captação, administração e aplicação dos seus recursos financeiros;

IV – assessorar o Poder Executivo na elaboração do plano plurianual e da proposta orçamentária, no que se refere à destinação de recursos públicos para as áreas relacionadas com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;

V – estabelecer critérios e proceder ao registro de entidades não governamentais e à inscrição de programas de entidades governamentais e não governamentais, na forma da legislação vigente;

VI – propor e acompanhar o reordenamento institucional, indicando modificações no atendimento à criança e ao adolescente nas estruturas públicas e privadas;

VII – promover, apoiar e incentivar a realização de estudos, pesquisas e eventos sobre a política e as ações de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;

VIII – avaliar a política e as ações de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;

IX – regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha de membros dos Conselhos Tutelares;

X – apoiar os Conselhos Tutelares e os órgãos governamentais e não governamentais para tornar efetivos os direitos da criança e do adolescente estabelecidos na Lei federal nº 8.069, de 1990;

XI – convocar, na forma de sua resolução, a Conferência Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente para avaliar a política e as ações de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento;

XII – promover e incentivar a realização de campanhas promocionais e de conscientização dos direitos da criança e do adolescente;

XIII – elaborar e cumprir o seu regimento interno.

No documento dos 20 anos do ECA, há um trecho da Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República, Carmen Silveira de Oliveira, que destaca a centralidade do Conselho dos Direitos para efetividade dos direitos preconizados no Estatuto, bem como o caráter inovador de sua composição e atribuições.

A particularidade de afirmar estes espaços como centrais no Sistema de Garantia dos Direitos, com o papel de formulação e deliberação da política dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes. Na grande maioria dos países signatários da Convenção [...] e que têm avanços democráticos mais sólidos do que no Brasil, os conselhos não são paritários, ou não tem caráter deliberativo ou, quando deliberam, não formulam as políticas públicas. Assim, tivemos de criar e implementar tais instâncias sem qualquer referência na área. (SEDH, 2010, p. 32)

Os novos dispositivos criados no ECA, a exemplo dos conselhos dos direitos, aliados ao amadurecimento conceitual e regulamentar de suas funcionalidades, a citar a Resolução Conanda nº 113/2006<sup>11</sup>, impactaram na instituição das políticas públicas, sob novas referências de projeto de sociedade e de compromisso com as novas gerações de crianças e adolescentes. A concepção de um sistema de garantia de direitos, com estabelecimento e reconhecimento de espaços institucionais fundamentais para a construção democrática das políticas públicas, foram moldando novos paradigmas e discursos sobre o atendimento aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente<sup>12</sup> representa um marco importante para conexão e diálogo de atores, órgãos e sistemas para a garantia e a exigibilidade dos direitos. Como resultantes dessa inovação democrática

---

<sup>11</sup> Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>12</sup> Referente aos artigos 86º, 87º e 88º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) sobre a política de promoção aos direitos humanos de crianças e adolescentes; linhas de ação da política e diretrizes da política.

chamada SGDCA, a política pública foi incorporando crenças, valores e ideais que tomaram corporeidade na estruturação e no ordenamento dos seus eixos que resultaram no documento preparatório para a VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em dezembro de 2009, um dos marcos cronológicos deste estudo (SEDH, 2010).

Ainda de acordo com as informações presentes no documento dos 20 anos do ECA, estes espaços colegiados sustentam a formulação, gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas da área da infância e adolescência e atuam em duas direções: 1) na “cobrança” pela efetividade do funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, trazendo as demandas da sociedade aos agentes e órgãos públicos responsáveis e 2) na proposição de políticas públicas, formulando propostas a serem encaminhadas as instâncias competentes, com base, preferencialmente, em diagnósticos da situação da infância e no enfrentamento de violações.

Como discutido na seção anterior, o conselho dos direitos é um órgão de funcionamento paritário e colegiado para fazer valer a voz da sociedade, pautando as demandas e os anseios da comunidade para dentro do aparato do Estado. Essa instância define a política pública, responsável pela integração de um conjunto de outras políticas públicas setoriais para crianças e adolescentes com indivisibilidade e integralidade dos direitos, estabelecendo todos os direitos para todas as crianças.

Vânia Sierra (2002) entende que a qualidade das relações interinstitucionais estabelecidas pelos conselhos modela a sua política interna. Para a autora, existem outros fatores a serem destacados e que contribuem para a consistência política dos conselhos, os quais dizem respeito à orientação política dos governantes, a competência social dos conselheiros e a participação da sociedade civil. Essa conjunção de fatores pode fazer avançar ou não a democratização da política para criança e adolescente, no sentido de reconhecer a autonomia dos conselhos, em comparação a outras vertentes que não aceitam outro tipo de representação (Sierra, 2002).

No campo da política representativa, crianças e adolescentes não votam e não podem ser votados. A condição da menoridade jurídica tem influenciado e comprometido que suas vozes sejam escutadas e consideradas pelos adultos nas propostas de governo e na orientação das políticas públicas (Perez; Mendes; Libardi,

2022). Por outro lado, os conselhos dos direitos são considerados os representantes “legítimos” dos interesses de crianças e adolescentes, àqueles que deveriam reivindicar e qualificar os seus representados. Nesse sentido, promovendo e garantindo, sobretudo, os direitos à participação, em uma perspectiva de direitos humanos, com aprendizados de autonomia desde cedo.

O estudo de Beatriz Pérez, Juliana Mendes e Suzana Libardi (2022) sobre a participação de crianças e adolescentes no conselho dos direitos, trata dos desafios e potencialidades para que se garanta efetiva participação desse grupo social nos espaços formalmente instituídos e voltados à participação adulta. As autoras problematizam acerca dos obstáculos colocados para efetivação desse direito de participação e de como promover e garantir essa participação nos espaços de controle social.

Para elas, os obstáculos estão relacionados a questões geracionais, ao pouco impacto da participação de crianças e adolescentes na dinâmica dos conselhos e a não promoção de ações em que crianças e adolescentes possam ter suas opiniões escutadas. Ainda, refletem que é não só pela sobrecarga de trabalho dos conselheiros, nem pela falta de recursos financeiros, mas, sim, por uma falta de priorização de criação de espaços permanentes de participação para crianças e adolescentes (Pérez; Mendes; Libardi, 2022). Ainda asseveram que os conselhos precisam repensar a sua organização interna para poder escutar as opiniões de crianças e adolescentes e que estas possam participar nos processos de formulação, monitoramento e avaliação das políticas de atendimento, superando a visão adultocêntrica e tutelar que demandam competências para a concessão de direitos (Pérez; Mendes; Libardi, 2022).

Por fim, nesse mesmo sentido, o estudo de Sabrina Celestino e Fabiana Schimidt (2017) apontou que as crianças e adolescentes, sujeitos alvos das ações, apresentam limites efetivos em se fazer ouvir e representar (Celestino; Schmidt, 2017; p. 166). Crianças e adolescentes ainda são percebidos como coadjuvantes dentro do conselho dos direitos de crianças e adolescentes.

A revisão de literatura realizada mostrou os estudos empíricos e teóricos que tratam da interrelação e interação com o Estado em um cenário de construção democrática pós 1988 por meio dos conselhos de direitos. Baseiam-se, em sua maioria, como já exposto, em experiências sobre a participação adulta. A literatura

apresenta os desafios para o funcionamento dos conselhos de direitos e o prejuízo na efetivação de suas competências, colocando em risco em “atuar como um tribunal de pequenas causas” e de concentrar seus esforços em atribuições de caráter administrativo.

De modo geral, os estudos apontaram as limitações dos conselhos em cumprir seu efetivo papel no que tange ao controle, participação social e gestão democrática. Critica-se acerca do contraste existente à referência legal com a experiência vivenciada e a coexistência de dimensão ético-políticas diferentes nos discursos em nome dos direitos da criança e do adolescente. Ainda nesse sentido, as experiências apontam do potencial participativo dos conselhos à participação de fato, existindo muitos limites e contradições, mantendo aportes apenas na esfera positiva, suprimindo seu real sentido (Celestino; Schmidt, 2017).

Os estudos acenam críticas em que os conselhos organizam sua intervenção em problemas pontuais, com visão fragmentada, reivindicativa e setORIZADA, também ligada a interesses específicos e corporativos e, por vezes, direcionando sua atenção ao acesso dos recursos da Fundo. Essa perspectiva de atuação tem apresentado dificuldades para a incorporação no debate de uma visão articulada e que reconheça a complexidade da realidade e dos problemas sociais (Kleba *et al.*, 2010).

Em relação à comunicação como ferramenta que potencializa o controle social dos conselhos gestores, o estudo supracitado assinala que a comunicação se torna basilar tanto em relação à capacidade de interlocução dos conselheiros com a sociedade, quanto em relação a capacidade de localizar, selecionar e interpretar informações e utilizá-las na elaboração de propostas. Nos termos da autora, essa comunicação implica duas dimensões:

uma é a capacidade de diálogo interno, incluindo ações e estratégias para instrumentalizar os conselheiros ao exercício de suas funções. A outra é a capacidade de comunicação com os espaços externos, como as entidades ou instituições que os conselheiros representam, outros fóruns deliberativos e a sociedade em geral. (Kleba *et al.*, 2010, p. 800)

Porém, nem sempre os conselheiros estão abertos para ouvir com interesse o outro, ao contrário, por vezes, estão mais preocupados com suas propostas e com vencer o debate público, o que dificulta o diálogo interno (Kleba *et al.*, 2010). Esse estudo chama atenção para o fato de que a defesa do diálogo interno não significa negar disputas de interesses ou o poder diferenciado dos sujeitos para influenciar as

escolhas no conselho, mas, tão-somente, reconhecer que as diferentes experiências, concepções e perspectivas políticas não podem ser traduzidas como posições antagônicas e inconciliáveis (Kleba *et al.*, 2010). Ainda, pondera que, apesar das dificuldades enfrentadas na efetivação de processos de diálogo e comunicação, os conselhos representam espaços de aprendizagem da cidadania e democracia.

Ismael Souza e Fabiana Borges (2021) destacam a importância da formação dos conselheiros para a qualificação de conhecimentos políticos, administrativos e normativos, de modo a permitir que eles atuem em condições equitativas com os conselheiros governamentais, influenciando, de fato, nas decisões e na fiscalização de seu cumprimento. Da mesma forma que questiona o caráter deliberativo dessa instância à medida em que a atuação dos conselheiros não esteja restrita a aconselhamentos, opiniões e consultas, desvirtuando-os das finalidades precípua que é a tomada de decisões, proposição de políticas públicas, o controle e fiscalização do Estado (Souza; Borges, 2021, p. 346).

As constatações apresentadas nesses estudos, dialogam com o que Luciana Tatagiba (2005) destaca sobre as relações do governo e da sociedade civil serem marcadas por discrepâncias de recursos organizacionais, informacionais, educacionais, financeiros, gerenciais, tecnológicos, que incidem sobre a possibilidade do exercício de autonomia. Autonomia, para a autora, informa acerca da qualidade e a natureza das relações/vínculos em que estão inseridos os atores políticos, com maior ou menor capacidade de escolher interlocutores em função das agendas, defender interesses, definir objetivos de interação e, ainda, de pautar ou serem pautados (Tatagiba, 2005).

Ainda, somam-se aos recursos políticos disponíveis, uma maior ou menor permeabilidade do Estado às demandas sociais e o poder dos espaços participativos. Aliado a isso, Denise Auad (2012) acrescenta outro fator que reforça essa perspectiva: nem sempre os conselhos de direitos são vistos como parceiros institucionais pelo poder público. Além disso, outros desafios ainda estão presentes, tais como a predominância de interesses corporativos, disputas por poder, privilégios, viés assistencialista, barganhas, dentre outros que impedem avanços na consolidação da Doutrina da Proteção Integral inscrita na Constituição e no ECA.

Luciana Tatagiba (2004), em seus escritos sobre os conselhos de participação, aponta também questões no tocante às dinâmicas de funcionamento e aos processos

decisórios que ocorrem no interior dessas instâncias. Marcados pela heterogeneidade e pela diversidade da composição das organizações representadas nos conselhos, ela pondera a capacidade deliberativa dos conselhos e o seu impacto na produção de políticas públicas. Segundo a autora, as experiências são recentes e ainda se tem poucos parâmetros seguros de análise. Entretanto, foi verificado que, em alguns estudos, as experiências de participação assumem características ambivalentes, uma vez que inovam nos processos e nos conteúdos e, por outro lado, mantém rígidos os limites no que cabe ao diálogo entre o sistema político e as organizações referentes à democratização das decisões (Tatagiba, 2004).

Outras questões a serem consideradas no funcionamento dos conselhos que aprofundam o nível de compreensão acerca dos processos decisórios, apontadas pela autora dizem respeito a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a representatividade fragilizada, desigualdade de recursos entre os segmentos, dificuldades em lidar com a pluralidade de interesses e a recusa do Estado na partilha do poder (Tatagiba, 2004).

A construção de uma cultura democrática evidenciou uma participação mais efetiva dos cidadãos nas agendas, na integração das ações e na comunicação argumentativa para a dinamização de projetos públicos. Essas interfaces criadas entre sociedade civil com o Estado nem sempre significam um processo de cooperação, cocriação ou de novas estruturas de governanças democráticas (Faleiros, 2010).

O conselho dos direitos tem competência para o planejamento e fiscalização das políticas públicas e com potencialidade para ser um propulsor para pressionar a máquina pública com políticas de longo prazo, entretanto, demonstrando na prática que sua atuação está aquém do que a legislação concebeu (Auad, 2012). Na mesma direção, Luciana Tatagiba (2002; 2004) descreve que as avaliações mais comuns presentes na literatura apontam que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa, uma vez que apresentam baixo potencial de inovação nas políticas públicas e que a participação da sociedade civil assume caráter mais reativo que propositivo.

A esse respeito, como escreve Denise Auad (2012), ainda existe muito desconhecimento por parte de toda a sociedade do papel protagonista dos conselhos de direitos nas decisões e prioridades para o rumo de uma política garantidora de direitos humanos para crianças e adolescentes. Para a autora, é necessário fortalecer



esse ator fundamental, aproximando-o da sociedade em um processo de participação cidadã, engajando todos nesse debate sobre a democracia e cidadania, que seja “capaz de transformar indivíduos assistidos em sujeitos sociais e coletivos” (Almeida *et al.*, 2008, p. 22).

A construção de uma democracia é permeada por avanços e retrocessos e a participação é um dos mecanismos de relação com o sistema político, uma das estratégias de encaminhamento das demandas e, muitas vezes, combinado a outros fundamentos possíveis e desejáveis, como a relação com democracia representativa (Tatagiba, 2006). Destaca-se também a intrínseca relação entre democracia e igualdade, que norteia a discussão sobre autonomia e as potencialidades emancipatórias dos processos participativos, que não podem estar dissociados de um projeto de transformação social.

## 2. PERCURSO METODOLÓGICO

Neste capítulo, apresentamos o percurso metodológico da pesquisa e as categorias de participação criadas a partir da análise documental e que orientaram a discussão e análise dos resultados da pesquisa. Inicialmente, destacamos que o ponto de partida para o desenvolvimento desta pesquisa é a minha experiência como servidora pública, atuando na área da infância e adolescência desde 2011 e, atualmente, como conselheira governamental pela Sejus/DF, na coordenação do acompanhamento do CPA. Experiência importante, por um lado, por me permitir identificar os limites de uma política pública que busca garantir a participação de adolescentes em espaços de decisões como o CDCA/DF, por outro por me mobilizar a compreender esses limites a partir da análise do processo histórico e político de formação da agenda para a participação de adolescentes nos espaços de conselhos.

Importa pontuar também o lugar do conhecimento produzido neste trabalho. Como escreve Pedro Demo (2001), o trabalho de pesquisa opta por validades relativas, a ciência não lida com verdade e/ou realidade pronta/acabada, mas com a proposta de construir um argumento epistemologicamente formulado, mediado, e articulado no jogo de forças dos contrários e/ou contraditórios na produção do conhecimento. As elaborações teóricas, práticas e metodológicas refletem uma aproximação interminável acerca da realidade, em um exercício constante de revisão e renovação da própria pesquisa (Demo, 2022). A produção dessa escrita se caracterizou como um processo em que se foi tecendo e compondo as aproximações dessa realidade na busca de conexões e sentidos para melhor cercá-la durante o período estudado. Ainda mais, por não ter tido acesso a “partes” dessa história e nem à completude dos documentos oficiais que forneceriam e retratariam com mais preciosidade a compreensão do objeto da pesquisa.

Em uma pesquisa qualitativa, a qualidade formal e metódica é fundamental, bem como sua qualidade política que lhe é constituinte, porque, sendo atividade humana, busca ressonância na sociedade. Sua validade está no potencial de mudança que pode ocasionar, formando cidadãos capazes de qualificar a democracia e dar voz às suas lutas. A politicidade, portanto, é uma dimensão que se situa no campo da ciência como atividade social e política, e que se enlaça na possibilidade

de buscar entender a realidade em que se vive, querer mudá-la intervindo no destino, sem renúncia as prioridades da cidadania coletiva (Demo, 2003).

Assim, como já exposto na introdução, este trabalho teve como fio condutor o processo de políticas públicas para o agendamento da temática da participação de adolescentes, tendo como lócus os conselhos de direitos. Os conselhos, como discutido no primeiro capítulo, são mecanismos complexos e estão sujeitos a várias determinantes e dinâmicas em seu funcionamento. Eles retratam o espaço de disputa dentro do Estado entre a sociedade civil e o poder executivo, em um jogo de forças que podem estar mais ou menos vinculadas à Doutrina da Proteção Integral.

Ana Cláudia Capella (2018) nos lembra que a agenda pode ser entendida como uma lista de prioridades situadas em um campo contextual, dinâmico, envolvendo diferentes instituições e atores, assim como elementos do sistema político e valores sociais. Essa agenda abarca quatro ideias fundantes, quais sejam: contexto, prioridade, ação e agenda governamental, que é a análise sobre a qual se debruçam os estudos em políticas públicas.

As definições de agenda circunscrevem um processo de disputa para transformar questões públicas em prioridades governamentais. Ainda, a formação da agenda busca entender por que algumas informações estão disponíveis ao público em detrimento de outras, como a opinião pública é moldada pela mídia e por que algumas questões entram para a esfera pública como problemas públicos e outras não recebem atenção dos formuladores. O processo de definição da agenda nunca termina, caracterizando-se um mecanismo contínuo de hierarquização de prioridades e atenção (Capella, 2018).

Nesse sentido, para compreendermos os processos de políticas que ocorreram em âmbito nacional e distrital para a construção da agenda do CPA, importa acionar a reflexão de Pierre Muller (2018), que questiona sobre como algum problema se torna objeto de uma política pública. De acordo com o autor, existe uma evidência de que há política pública porque há um problema a ser enfrentado. Entretanto, acontece que “não se sabe exatamente em que consiste um problema político e, sobretudo, que não se sabe a priori por que um problema social se torna objeto de uma política pública” (Muller, 2018, p. 28).

Por meio da literatura sobre o tema, sabemos que a adoção de alguma política pública está ligada a uma transformação da percepção dos problemas, denotando que há uma construção social atrelada a múltiplos fatores sociais e ao sistema político relacionado. O importante é “desmontar os mecanismos concretos que determinam a inserção deste problema na agenda dos decisores” (Muller, 2018, p. 29).

O tema da participação institucionalizada dos adolescentes no CDCA/DF, de forma simplista, pode ser considerado uma “questão de valência” — mesmo que os atores possam ter consenso em torno dele, somado a um apelo em relação ao público-alvo ou na capacidade de poder intervir diante do problema, ainda pode movimentar forças oponentes, dado que os recursos são escassos e outros temas podem se configurar mais importantes para determinados grupos (Capella, 2018).

Ana Claudia Capella (2018) entende que, no caso de temas de maior consenso dentro da arena pública, a disputa se direciona para resolver o problema e não para se discorrer sobre sua existência. Este foi o caso identificado na análise dos processos de políticas públicas sobre a participação de adolescentes. Luciana Tatagiba (2004) coloca em evidência que, por vezes, o debate e a negociação têm sido restritos pela imposição dos interesses do Estado e de seus projetos políticos, configurando uma centralidade ao Poder Executivo. Entretanto, neste caso, havia uma negociação e afinidade com a sociedade civil, mesmo reconhecendo que o Poder Executivo conduzia um projeto político progressista ampliado para a pauta da infância e dos direitos humanos durante o período estudado.

Como será discutido nos próximos capítulos deste trabalho, a contextualização da condução da política pública identificada nos documentos apontou que o tema da participação já vinha sido elaborado e apresentado como demanda clara nas instâncias de participação máxima como na XI Conferência Nacional dos Direitos Humanos (PNDH 3) e nas VII, VIII e IX Conferências dos Direitos da Criança.

O objeto de estudo da pesquisa implica uma historicidade que precisou ser resgatada e ressignificada, partindo de uma dialética entre a pesquisadora, profissional engajada com sua potência no olhar sobre o fenômeno, assim como os desafios decorrentes da necessidade de um “certo” distanciamento para captar novas perspectivas que se abriram nessa “imersão dialógica” entre teoria e prática. O engajamento se deu não só por se tratar de uma profissional da área comprometida

com o trabalho, mas também por ter estado presente em vários momentos da construção dessas políticas públicas<sup>13</sup>.

A pesquisa documental exige esforços e criatividade do pesquisador quanto ao mapeamento dos depósitos dos arquivos ou das fontes potenciais de informação, não só vinculado ao objeto de pesquisa, mas também com a problematização das hipóteses (Cellard, 2008). Assim, várias questões são acionadas ao se fazer a análise dos documentos e que elas estão intrinsecamente ligadas a um repertório de escolhas mobilizadas pelo tema, pelo problema de pesquisa, pela orientação ideológica, conceitual, teórica, pelo contexto interpretativo e pela abordagem metodológica.

Escolhas que também são influenciadas pela personalidade do pesquisador e por inúmeras outras variáveis que envolvem os potenciais científicos e a as possibilidades interpretativas (Cellard, 2008). Desse modo, a análise documental buscou responder, em especial: como se deu o agendamento temático sobre a participação de adolescentes dentro do CDCA/DF? Como o tema da participação ganhou intensidade, densidade e recorrência dentro do CDCA/DF? Como foram construídas as decisões e os argumentos teóricos-políticos que são trazidos e debatidos na esfera pública pelos atores?

## 2.1. Pesquisa Documental

Neste trabalho, a pesquisa documental buscou identificar e analisar documentos oficiais disponíveis nos registros públicos, de modo a compreender as interações que ocorreram nos conselhos nacional e distrital quando das discussões para a formulação das normativas de participação. Buscou-se, também, entender como se deu o percurso histórico e político do agendamento e tomada de decisão para a consolidação do processo de participação de adolescentes no âmbito do CDCA/DF.

---

<sup>13</sup> Estive trabalhando na Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/SEDH desde o final do ano de 2006 à metade do ano de 2010, com a Professora Carmen Silveira de Oliveira e com o Professor Benedito Rodrigues dos Santos. Participei de muitos processos de discussão e formatação das políticas públicas e de eventos importantes. Para destacar participei no grupo redator do PNDH3; na organização da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; como redatora de oficina do III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; na redação da versão Sinase POP; nos encontros do Fórum Nacional de Justiça Juvenil (FONAJUV); nas discussões de saúde mental para adolescentes privados de liberdade; nas discussões da Agenda de Convergência para Grandes Eventos, já como representante do Distrito Federal; entre outros.

Em especial, identificar as concepções e/ou os sentidos da participação que entraram em disputa e influenciaram os processos decisórios de políticas públicas.

Nesse tipo de pesquisa, como argumenta Pedro Demo (2003), o(a) pesquisador(a) decompõe o conteúdo dos documentos e reconstrói o material em diálogo com seu questionamento de pesquisa. Para alcançar isso, o pesquisador precisa descobrir as ligações entre os fatos, fazer um encadeamento de conexões a partir das diversas observações extraídas dos textos e se atentar a elementos que parecem destoantes, o que lhe permitirá interpretações e configurações significativas com lógica interna, plausíveis e confiáveis para uma reconstrução histórica. Portanto, os arranjos possíveis para alinhar os diferentes elementos presentes nos documentos se estabelecem em relação ao contexto, à problemática, ao quadro teórico-metodológico e ao pesquisador. Além disso, foi a primeira etapa da pesquisa, ou seja, realizada antes das escolhas teóricas, de modo a mobilizar a literatura a partir das questões empíricas insurgentes, observando suas necessidades de tratamento teórico-conceitual.

Assim, considerando a proposta da pesquisa, foi preciso compreender não só os marcos cronológicos que precederam a Resolução nº 68/2014, como também a contextualização política que fez com que os atores pautassem a temática da participação nos espaços de conselhos.

Atualmente, são considerados documentos não apenas os registros escritos, manuscritos ou impressos, mas toda a produção cultural inscrita em alguma forma material (Reginato, 2017). Assim, são também considerados documentos os registros iconográficos, cinematográficos e qualquer outro tipo de registro cotidiano como filmes, vídeos, fotografias etc. Há diferentes classificações possíveis para os documentos. A mais recorrente na literatura sobre o tema é a distinção entre documentos públicos e documentos privados<sup>14</sup>.

Os documentos públicos, privilegiados na pesquisa, são aqueles publicados, apresentados publicamente ou aqueles organizados e classificados em arquivos públicos “e sobre os quais geralmente recai, observadas regras específicas, o dever

---

<sup>14</sup> Os documentos privados, por sua vez, podem estar relacionados a uma organização de natureza jurídica privada e, por essa razão, estarem ordenados e classificados também em arquivos. São os documentos privados de natureza organizacional, como documentos de empresas, sindicatos etc. Ainda são documentos privados os documentos pessoais, diários, cartas, autobiografias, entre outros (Reginato, 2017, p. 196).

de publicidade” (Reginato, 2017, p. 195). Incluem-se, nessa categoria, os documentos oficiais, ou seja, todos os produzidos pelas instâncias da administração pública.

Os documentos expressam a materialidade das deliberações, assim como os processos percorridos pelos atores no Colegiado até a deliberação final, em dado tempo, com seus aspectos técnicos, políticos, científicos, criativos e de poder. Fornecem, assim, elementos para compreendermos as dinâmicas deliberativas dos Conselhos em suas diversas etapas: proposição, prioridade, debate, argumento, encaminhamento e decisão. De acordo com Luciana Tatagiba (2004), pode-se observar, nas dinâmicas conselheiras, quais assuntos são abordados e de que maneira, bem como se as falas são seguidas de debate ou contestação e quais são os argumentos explicitados ou implícitos na explanação dos sujeitos.

Para André Cellard (2008) a flexibilidade também é rigor, pois a análise minuciosa das bases documentais pode abrir inúmeros caminhos para a pesquisa e levar à formulação de novas interpretações ou até modificar pressupostos ou fundamentos prévios. No que concerne ao acesso dos documentos nos sites oficiais, houve razoável facilidade, porém uma dificuldade encontrada foi a parcialidade/incompletude de certos documentos disponíveis ao público.

No caso das resoluções do Conanda, foi possível o acesso completo delas por ano. Já no caso das resoluções do Distrito Federal, não se verificou a mesma facilidade. Uma hipótese possível para isso foi a mudança do domínio institucional, quando do “desmonte” da antiga Secretaria de Estado da Criança e posterior retorno para a atual Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (Sejus/DF).

Porém, mesmo com a dificuldade de chegada em todos os documentos, o acesso a diferentes documentos, como atas das reuniões do plenário, as Resoluções dos Conselhos, assim como os relatórios/produções de órgãos governamentais, foi suficiente para proporcionar à pesquisa dados em quantidade e qualidade.

### *2.1.1. Identificação dos Documentos Analisados*

Em relação à coleta de dados, foi feito um levantamento/inventário de documentos disponibilizados nos sites oficiais governamentais (distrital e federal)<sup>15</sup> e nos arquivos físicos da antiga Secretaria da Criança e atual Sejus.

a) Todas as Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), de 1993 até 2022, considerando a disponibilidade no respectivo site do conselho (Apêndice I);

b) Todas as Resoluções do Conselho dos Direitos da criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA/DF) no site oficial, de 2004 até 2022, considerando a disponibilidade no respectivo site do conselho (Apêndice II);

c) Publicações das atas das reuniões Plenárias do CDCA/DF em Diário Oficial (DODF) — de 2012 a 2015;

d) Levantamento das Atas das Comissões Permanentes do CDCA/DF disponíveis no site oficial — de 2013 a 2014 (não identificadas). Solicitamos o acesso aos arquivos físicos armazenados no protocolo da Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, autorizado em maio de 2023.

Nessa busca inicial, identificamos alguns elementos importantes que redefiniram alguns aspectos metodológicos. Em 2014, o CDCA/DF estava vinculado à Secretaria de Estado da Criança (SECriança) do Distrito Federal. Em 2023, no ano desta pesquisa, a política da criança e do adolescente já havia sido incorporada, novamente, à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (Sejus/DF), tornando-se uma Subsecretaria de Políticas para Criança e Adolescente. Essa mudança fez com que a pauta da infância e adolescência fosse dividida com outras políticas de promoção e defesa de direitos humanos e serviços de atendimento ao público, perdendo status e centralidade da pauta, bem como dividindo a máquina administrativa.

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) começou a ser formatado no âmbito do Governo do Distrito Federal a partir da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2013, e teve sua implantação na Sejus, em 2018. Além dos processos dos servidores relevantes ao acompanhamento da carreira, migraram para o formato

---

<sup>15</sup> A busca online foi realizada a partir das seguintes palavras-chave: “participação de adolescentes” na busca das Resoluções do Conanda e do CDCA/DF; “participação de adolescentes”; “Comitê Consultivo de Adolescentes” para a busca das Atas das Plenárias do CDCA/DF (2012-2015) e para a busca das Atas das Comissões Permanentes do CDCA/DF (2013 a 2015).



digital, apenas, os processos que ainda estavam em andamento. Esse não era o caso dos documentos do Conselho de Direitos referentes ao CPA, de 2014, uma vez que já estavam encerrados os trâmites administrativos (publicada a resolução sem nenhuma alteração, o edital específico, seleção).

Dada essa mudança institucional, os documentos que não foram digitalizados, pois não tinham prosseguimento, foram organizados e arquivados, de forma física, no arquivo de responsabilidade e gestão do Protocolo da Sejus (Rodoferroviária), setor que forneceu autorização para a realização da pesquisa. Toda a documentação que estava sob responsabilidade da SECriança retornou para a Sejus.

A sala onde estavam disponíveis os arquivos físicos do CDCA/DF, inicialmente, parecia “bem-organizada”, com documentos em caixas nas estantes e todas etiquetadas, como mostra a Imagem 1.

**Imagem 1 – Foto dos arquivos físicos do CDCA/DF – Sejus.**



**Fonte:** Foto tirada pela autora.

A equipe responsável explicou que tinha a sala dos arquivos físicos, os quais eram compostos por caixas com documentos que foram organizados por alguns servidores comissionados, que categorizaram de “alguma forma” a partir do que entendiam pelos conteúdos: ofício recebidos, ofícios expedidos, processos de escolha

de conselheiros tutelares, processos de registro de cadastro de entidade junto ao CDCA/DF, despachos etc.

Entre as 104 caixas que estavam disponíveis no arquivo físico no protocolo da Sejus referentes ao CDCA/DF, foram selecionadas àquelas que dialogavam com o objeto da pesquisa e sua temporalidade (de 2012 a 2015). Assim, das 104 caixas, foram selecionadas 10 caixas a partir da descrição do conteúdo externo, descritas no Quadro 1.

**Quadro 1 – Material analisado no arquivo físico da Sejus.**

<b>Número</b>	<b>Descrição na Caixa</b>
029	Eleições da sociedade civil 2012-2014.
032	Assembleia do comitê consultivo 2018 e Registros de correspondência CDCA 2013.
047	Memorandos expedido e recebidos e Ofícios expedidos e recebido 2013.
055	Comitê para Democratização da Informática no DF (2013) Processo proposição de Decreto e Outros.
066	Ofícios expedidos e recebidos 2013.
067	Ofícios 2014.
069	Publicação DODF Comitê Consultivo e Outros 2015/2016/2017.
071	Memorandos 2013/2014/2016/2017.
087	Eleições sociedade civil 2012.
091	Plenárias 2013.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Depois de compreender de que forma os documentos estavam “organizados”, com a abertura posterior das caixas, verificamos que não havia critério bem delineado para essa “organização”. Isso porque havia muitos documentos “soltos”, alguns processos inteiros inseridos em uma caixa que nada tinha relação com a categoria nominal dela e alguns agrupamentos de documentos sem critério razoável que os relacionasse entre si de alguma forma.

Outro aspecto que merece destaque se refere a não padronização quanto à datação temporal dos documentos, nem uma organização que dialogasse com a estrutura e procedimentos administrativos do CDCA/DF. Por exemplo, em uma mesma caixa, havia processos de cadastro de entidade, avaliação de desempenho de servidor e de processo de escolha de conselheiro tutelar.

Assim, já nessa etapa inicial da pesquisa, foi possível identificarmos que a administração pública não priorizou o armazenamento da memória e a documentação dos processos do CDCA/DF, pois estava “aparentemente organizado”, mas “frágil na categorização e, supostamente, no armazenamento”, podendo indicar pouca valorização dessa instância, somado a isso, a rotatividade de servidores, que, à época, eram em sua maioria comissionados e em pouca quantidade. O Secretariado Executivo é realizado por servidor comissionado ou efetivo, indicado pela administração pública.

Na busca por analisar mais elementos para o cercamento do entendimento do contexto histórico, foi sugerido pela pessoa responsável pelo Protocolo que fizéssemos consultas ao antigo e, ainda utilizado como base de dados, Sistema Integrado de Controle de Processos (Sicop), o sistema informatizado utilizado pelo servidor público para registrar o cadastro e a movimentação de processos nos órgãos do governo de Brasília. Entretanto, após as consultas com apoio da equipe do Protocolo, com os marcadores “comitê consultivo de adolescentes”, “adolescentes”, “participação” e “Conselho de Direitos” não apareceu nenhum processo específico de utilidade para a pesquisa (apenas apareceu do Comitê de Proteção aos Grandes Eventos, Processo nº 0417.00149/2014).

Depois disso, foi sugerida uma última tentativa de busca pelo “Relatório de busca avançada” para o ano de 2014 (12/01/2024), com resultados de 1.562 registros, sendo todos eles referentes à Secretaria, nenhum ao CDCA/DF.

Após essa incursão metodológica, foi verificado que as atas das Comissões Permanentes/temáticas do CDCA/DF, as quais sinalizariam o teor dos debates nas Comissões de Políticas Públicas (COMPP) e/ou de Comissões de Mobilização e Formação (COMFMOB), não estavam disponíveis no site oficial, nos arquivos físicos e nem nos arquivos de processo — referente ao ano 2013 a 2014. Novamente, reforça-se a hipótese da mudança do domínio institucional e da pasta do governo distrital responsável pela pauta, o que pode ter comprometido a alimentação e a preservação de documentos.

Identificamos apenas uma ata de reunião da COMFMOB, de 04/04/2013, o que pode indicar que os documentos dos registros das Comissões ficavam disponíveis no computador do Secretário Executivo e/ou de alguém do apoio administrativo. Não havia nenhuma caixa no arquivo chamada Relato das Comissões Temáticas (Permanentes), Relatos das reuniões de Diretoria Executiva ou dos demais espaços de atuação do CDCA/DF em que havia designação formal (FNPETI, Cepeti, Cevesca, OCA, PPCAAM, Fórum Aprendizagem, Plano Operativo Saúde/Socioeducativo, entre outros). Nenhuma organização dos temas por políticas em que atuavam os conselheiros de direitos, em sua maioria, relacionavam-se a pautas específicas de proteção especial.

Nessa investigação, foram encontrados alguns documentos relevantes para condução da análise que será feita nos capítulos subsequentes. Foi identificada uma Pauta da Diretoria Executiva, que sinalizava as pendências do CDCA/DF para o ano de 2013 (isso indica que os debates internos do CDCA/DF iniciaram em 2012) com destaque para Minuta com alterações do Regimento Interno do CDCA/DF e Minuta de Resolução sobre Comitê de Adolescentes no CDCA. No Relato da Comissão de Legislação sobre as alterações do Regimento Interno do CDCA, afirmou-se que seria discutida a participação de adolescentes no CDCA. No mesmo registro, outra conselheira acrescenta que a participação de adolescentes precisaria de regulamentação própria e independente da alteração do Regimento Interno.

Na Ata nº 22IX da Plenária Ordinária do CDCA/DF, em 21 de março de 2013, consta que a sociedade civil cede à presidência do CDCA/DF ao governo/SECriança, por mais um ano consecutivo, mediante acordo.

### **1. Alteração da Lei Distrital nº 3030/02 que dispõe sobre o CDCA/DF;**

2. Alteração da Lei do Fundo da Infância;
3. **Efetivação do Comitê Consultivo de Adolescentes;**
4. Maior incidência na garantia de direitos de crianças e adolescentes sobre impactos da Copa Mundo de Futebol;
5. Efetivação da Escola de Conselhos;
6. Campanha de doação do Fundo;
7. Implementação do Sinase.

Além desses compromissos, foram acrescentados pela Secretaria: Efetivação do Plantão de Conselhos Tutelares; Criação do cargo de Conselheiro Tutelar e não privatização do sistema socioeducativo.

O documento da Resolução Ordinária do CDCA/DF nº 119, de 21 de março de 2013 apresenta a composição das comissões temáticas e demonstra que a SECriança estava apenas na Comissão de Finanças, Orçamento e Fundo, na Diretoria Executiva e na Presidência.

Na leitura das atas das plenárias do CDCA/DF, foram identificados registros concernentes à pauta do Comitê Consultivo de Adolescentes, geralmente vinculada ao contexto de alteração da Lei Distrital e do regimento interno do CDCA/DF. Entretanto, observamos que os documentos só apresentavam a pauta simples e nominativa, o que impedia captar o teor do debate empreendido pelos conselheiros. Isso indica que não estava em questão o mérito da pauta em si da participação dos adolescentes, assim como o formato de participação no espaço do conselho, mas o conteúdo acerca da discussão da concepção da participação não foi possível compreender.

Nesta etapa de pesquisa, foi avaliada e construída, com o professor orientador, uma estratégia de reconstruir, a partir das atas do Conselho Nacional, a contextualização política do debate para a formação da agenda de participação no campo das políticas públicas e o sentido da participação, que foi mobilizada pelos atores à época. Esse desdobramento metodológico teve a finalidade de suprir uma lacuna identificada e buscar elementos para compreender as aproximações e as diferenças da instituição do mecanismo de participação local.

Assim, foram identificadas as atas das reuniões Plenárias do Conanda de 2013, no site oficial, ano da publicação da Resolução Conanda nº 159/2013. Esse foi o marco institucional que serviu de adesão e incorporação das diretrizes traçadas nacionalmente para a constituição do primeiro Comitê de Participação do Brasil no DF, em 2014. Foi analisado e extraído conteúdo de 06 atas das Plenárias (fevereiro, março, junho, julho, agosto e dezembro); 04 Resumos Executivos (abril, maio, setembro e outubro) e, não disponível, a ata e o resumo do mês de novembro.

Com a intenção de traçar o percurso da política pública de participação nos espaços dos conselhos de direitos, foram elaboradas estratégias de composição de análise a partir dos marcos cronológicos, do contexto político institucional, do desenho da política pública e dos argumentos que sustentaram essa modalidade de participação institucionalizada. Esse tipo de participação formal e permanente dos adolescentes nos espaços dos conselhos, compreendido, portanto, como um dos pilares estruturantes para o processo de construção de políticas públicas, foi o que norteou o capítulo da contextualização do debate nacional.

Depois da seleção e análise preliminar das atas das Plenárias do Conanda, partimos para a análise dos dados, ou seja, dos conteúdos: “elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave” (Sá Silva; Almeida; Guindani, 2009, p. 10-11). Com a finalidade de entender o processo de criação do primeiro Comitê CPA no âmbito do CDCA/DF, foi preciso o resgate histórico do percurso da política pública nacional conduzido pelo Conanda para, assim, compreender a adesão e as especificidades identificadas na política local.

A investigação documental, como mencionada anteriormente, revelou uma “inconsistência/ausência” nos arquivos e registros oficiais do conselho distrital que oferecesse elementos para capturar o teor da discussão conceitual em torno dessa instância de participação. Foi necessário, portanto, o resgate do debate nacional que originou a Resolução Conanda nº 159, de 04 de setembro de 2013<sup>16</sup>, a qual serviu de ancora para o DF.

---

<sup>16</sup> Dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes em conformidade com Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – PNDDCA e recomenda os Conselhos de Direitos aprovarem resolução específica e apresenta cronograma.

Conforme orientação da literatura sobre análise documental, foi preciso aceitar, e contentarmos com o documento tal qual ele é, por vezes, impreciso, incompleto ou parcial e compor com outras fontes documentais a análise pretendida (Sá Silva; Almeida; Guindani, 2009). Assim, o contexto do debate nacional buscou mapear a trajetória das políticas públicas durante o período estudado, momento em que o tema da participação e da escuta de crianças e adolescentes estava na centralidade dos debates. Analisamos, desse modo, o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), a construção das bases da Política Nacional e os eixos do Plano Nacional Decenal (nas VIII e IX Conferências Nacionais), que explicitaram a demanda para a entrada dos adolescentes nos espaços dos conselhos.

No Quadro 2, descrevemos o recorte temporal da pesquisa e os marcos cronológicos que orientaram a análise documental.

**Quadro 2 – Recorte temporal da pesquisa e marcos cronológicos mapeados.**

Ano de 2012	2012 antecede o ano da inserção do artigo 6º que prevê a criação do Comitê Consultivo de Adolescentes na revisão da Lei que cria o CDCA/DF em 2013.
Ano de 2013	<p>Previsão legal do Comitê Consultivo de Adolescentes na Lei nº 5.244, de 16 dezembro de 2013 de criação do CDCA/DF.</p> <p>– Publicação da Resolução Conanda nº 159, de 04 de setembro de 2013 – que dispõe sobre o processo de participação de adolescentes e orienta os Estados a aprovarem resolução referente às diretrizes para participação de crianças e adolescentes e sugere calendário.</p>

Ano de 2014	<p>– Publicada Resolução do CDCA/DF nº 68/2014 que cria o Comitê Consultivo de Adolescentes em junho de 2014.</p> <p>– Publicação da Resolução Normativa, nº 70, de 11 de novembro 2014 – revisão do Regimento Interno do CDCA/DF que inclui o art. 7º Deve ser formado um comitê consultivo, com direito a voz no CDCA/DF, constituído por adolescentes.</p>
Ano de 2015	Identificação se houve alguma outra normativa específica, como o Regimento Interno do Comitê Consultivo (previsto na Resolução de criação do Comitê de Adolescentes), por exemplo.

Fonte: Elaborado pela autora

## 2.2. Das Categorias de Participação: Definição a Partir da Ferramenta Teórico- Metodológica do “Tipos Ideais”

A literatura aponta a participação como um tema polissêmico, com distintas concepções em disputa. Tais concepções não se trata de uma questão meramente semântica, elas podem refletir as resistências dos adultos em reconhecer as capacidades e as potencialidades existentes nas crianças e adolescentes (Giorgi, 2010). Isso porque, a tomada de posição diante de alguma definição de participação ou sua isenção demarca um lugar desde onde se “habilita” a participação de crianças e adolescentes.

A partir da noção de “tipo ideal”, criada por Max Weber (2012)<sup>17</sup>, e da análise documental, estabelecemos categorias para analisar as diferentes concepções de

<sup>17</sup> Max Weber utilizou a noção de tipo ideal em distintos estudos. Em sua teoria da ação social, por exemplo, o sociólogo definiu quatro tipos ideais: ação racional com relação a fins; ação racional com relação a valores; ação afetiva; e ação tradicional. Esses tipos ideais foram mobilizados como referências analíticas para descrever e explicar as diferentes motivações das ações humanas (Silva, 2016). Ainda, a noção de burocracia moderna, como um modelo caracterizado por regras formais, hierarquia definida e impessoalidade nas relações, é outro importante exemplo de tipo ideal nas obras do autor (Coser, 1977). Como pondera Lewis Coser (1977), em nenhuma organização real de Estado se encaixa todos os elementos desses modelos, no entanto ele é útil para identificar características, padrões e questões comuns às instituições modernas.



participação presentes nos principais documentos analisados: PNDH3, PNDDCA, VIII e IX Conferências Nacionais, discussões internas que demarcaram vertentes no debate do Conanda e as Resoluções Nacional e Distrital sobre participação.

O modelo de análise denominado tipo ideal tem um lugar central na teoria sociológica de Max Weber (Schütz; Silva Júnior, 2018, p. 141).

O conceito de tipo ideal presente na perspectiva epistemológica de Max Weber refere-se a uma construção parcial da realidade, em que o pesquisador seleciona características, observa elementos e passa a construir um todo inteligível dentro outros vários possíveis. [...] é, assim, obtido mediante o conjunto de vários fenômenos analisados de forma macro, que, a fim de melhor compreensão do observador o reduz a micro para poder extrair da sua observação o maior conjunto possível de verdades, tenso a clareza da sua instabilidade.

Desenvolvida no contexto da chamada sociologia compreensiva<sup>18</sup>, esse modelo é uma construção teórica que pretende simplificar e explicar a complexidade das ações e dos fenômenos sociais, permitindo aos(as) pesquisadores(as) elaborarem modelos conceituais abstratos, mas coerentes com a realidade empírica estudada.

Assim, a metodologia proposta pelo sociólogo contribui para a compreensão de determinados aspectos e elementos em uma análise específica, “por meio do confronto entre o real e o não real” (Schütz; Silva Júnior, 2018). Isso porque, permite construir categorias que não pretendem representar a realidade em si, mas que auxiliam em sua descrição e explicação, por meio da comparação e do contraste com situações concretas (Weber, 2012).

Como asseveram Jenerton Schütz e Edinaldo da Silva Júnior (2018), o tipo ideal não submete a realidade social em tipificações previamente definidas e imutáveis. Ao contrário, como um conjunto de conceitos que os(as) pesquisadores(as) constroem para fins da pesquisa (Schütz; Silva Júnior, 2018), esse recurso teórico-metodológico contribui para “precisar o conteúdo objeto de análise e é precedida justamente pelo recorte dos elementos conceituais de um fenômeno social, através

---

<sup>18</sup> A sociologia compreensiva de Max Weber é uma abordagem teórica e metodológica que busca compreender a ação social a partir do ponto de vista dos sujeitos que a praticam. Diferente de abordagens positivistas das ciências sociais, que explicam os fenômenos sociais como base em construções teóricas gerais, Max Weber propõe uma sociologia que compreenda o sentido subjetivo e concreto atribuído pelos sujeitos às suas ações (Weber, 2012). O recurso metodológico do tipo ideal permite a descrição e análise de ações sociais que ocorrem sob determinadas condições, desse modo, permite uma análise sociológica da realidade empírica estudada (Schütz; Silva Júnior, 2018).

do qual as interrelações são confrontadas com formas típicas dispostas pelo pesquisador (Weber, 1999, p. 12).

Podemos, conforme a necessidade, construir diferentes tipos ideais de um mesmo fenômeno, tantos quantos forem necessários para sua compreensão (Schütz; Silva Júnior, 2018). Assim, como sugere Gabriel Cohn (1979), mobilizamos a noção de tipo ideal como um aporte teórico-metodológico, como um recorte da realidade analisada, de modo a compreender aspectos específicos das concepções de participação presentes no processo histórico de criação do primeiro Comitê de Participação de Adolescentes (CPA), no marco da Resolução Conanda nº 159/2013 (Brasil, 2013b).

Esta categorização teve por finalidade compreender quais concepções estavam em jogo nas proposituras dos documentos e, dentre elas, como o Conanda foi construindo sua posição e seu argumento para elaboração da Resolução nº 159/2013 sobre participação. Esse debate, desenvolvido em meio a um cenário inédito, depois da construção das bases de uma política nacional decenal e onde a participação se apresentava no bojo prioritário de uma gestão de governo.

A participação não é um conceito pacífico (Carrano, 2012), a investigação documental apontou algumas concepções de participação, não excludentes entre si, nem neutras e sempre interrelacionadas. Foram estabelecidas categorias para organizar e dialogar de que forma a participação tem sido compreendida nesse período estudado, conforme apresentado no Quadro 3.

**Quadro 3 – Concepção de participação em diferentes cenários.**

<b>Concepção</b>	<b>Cenário</b>
Participação como princípio, incorporação de todos os direitos humanos para criança e adolescente.	PNDH3 PNDDCA
Participação como cidadania/democracia/ como exercício político e de direito.	PNDH3

	<p>VIII Conferência Nacional (2009)</p> <p>PNDDCA</p> <p>IX Conferência Nacional dos (2012)</p> <p>Vertente dentro do Conanda</p> <p>Resolução CDCA/DF nº 68/2014</p>
Participação como transversal a todos os direitos.	<p>PNDH3</p> <p>PNDDCA</p>
Participação como aprendizagem.	<p>Proposta elaborada para discussão na VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2009)</p> <p>Vertente dentro do Conanda</p>
Participação como metodologia/operacional (restringe-se a participação nas conferências).	<p>Debates dentro do Conanda</p>
Participação entendido como MEIO de se expressar e ser ouvido nos espaços de discussão de direitos e de convivência social, nas diferentes ações de promoção, proteção, defesa, família, nas políticas de atendimento, na escola, no sistema de justiça, no controle social.	<p>PNDH 3</p> <p>PNDDCA</p> <p>Resolução Conanda nº 159/2013</p> <p>Resolução CDCA/DF nº 68/2014</p>

Participação como FIM, ações vinculadas diretamente a garantia do direito de participar, (não necessariamente com um fim em si mesma).	PNDH3 PNDDCA Resolução nº 68/2014
Participação literalmente nominada para ocorrer dentro dos espaços de conselhos de direitos.	PNDH3 Deliberações da VIII Conferência (2009) Deliberações da IX Conferência (2012) PNDDCA Vertente dentro do Conanda Resolução Normativa CDCA/DF nº 68, de 25 de junho de 2014

**Fonte:** Elaborado pela autora.

As categorias de participação foram construídas a partir dos seguintes entendimentos:

- **Participação como princípio, incorporação de todos os direitos humanos para criança e adolescente:** entendidos como os princípios universais de direitos humanos que estão nas bases das normativas internacionais e na CF, ECA, PNDH3 e do PNDDCA, assim como os específicos de crianças e adolescentes (proteção integral, prioridade absoluta, sujeito de direitos);
- **Participação como cidadania/democracia/ exercício político e de direito:** entendidos como direitos de cidadania para todos os cidadãos, inclusive crianças e adolescentes, envolvidos na construção coletiva da vida em comum e na garantia da participação para o aperfeiçoamento da democracia;

- **Participação como transversal a todos os direitos:** entendida a participação como direito ordenador e fundante para o desenvolvimento integral dos sujeitos-cidadãos crianças e adolescentes e para a garantia da efetivação de todos os demais direitos que estão intrinsecamente vinculados entre si pela indivisibilidade e interdependência;
- **Participação como aprendizagem:** entendida como um processo coletivo e construído entre crianças, adolescentes e adultos. Participar se aprende participando no hoje e na vivência do agora, compartilhando as percepções, as perspectivas e aspirações para a construção coletiva da realidade. Aqui, cabe reconhecer que não é apenas as crianças e adolescentes que têm que aprender ou serem “formados”, os adultos precisam estar diretamente implicados;
- **Participação como metodologia/operacional (restringe-se à participação nas conferências):** entendida a partir das experiências de participação de crianças e adolescentes nas conferências e pela busca de aperfeiçoamento de metodologias que promovam e fortaleçam essa dimensão;
- **Participação entendido como MEIO de se expressar e ser ouvido nos espaços de discussão de direitos e de convivência social, nas diferentes ações de promoção, proteção, defesa, na família, nas políticas de atendimento, na escola, no sistema de justiça, no controle social:** entendida a participação como um direito de crianças e adolescentes serem escutados em todas as dimensões de sua vida, dependente, também, das condições necessárias que precisam ser proporcionadas para que esses direitos sejam respeitados e, por sua vez, possam influenciar processos de políticas públicas e de controle social;
- **Participação como FIM, ações vinculadas diretamente a garantia do direito de participar, (não necessariamente com um fim em si mesma):** entendido pelo direito de participar, de ser ouvida e considerada, como dimensão cidadã a ser reconhecida a crianças e adolescentes e sua correlação direta na garantia de outros direitos de promoção e de proteção;
- **Participação literalmente nominada para ocorrer dentro dos espaços de conselhos de direitos:** demanda apresentada desde o PNDH3, PNDDCA, nas conferências e especificada na Resolução do conselho distrital.

Essas categorias estabelecidas não tiveram a intenção de esgotar nem de enquadrar os vários conceitos que cercam o entendimento sobre participação de crianças e adolescentes. Foram propostas algumas categorias que nos fazem problematizar a noção de participação a partir do que foi apresentado nos debates dos conselheiros de direitos e nos documentos analisados. Não foi a pretensão desta escrita estabelecer por meio de alguma propositura, o que seria um tipo ideal de participação para a pesquisadora. A proposta era re-flexionar e desdobrar seus variados usos e entendimentos e entender o contexto em que se manifestaram.

A participação se mostrou como um termo amplo, não consensual, em disputa e em construção durante o período histórico estudado, e se mostrou rodeada por alguns desafios que, por vezes, afastam a concretização desse direito fundamental. Inclusive, considerando, as dinâmicas intergeracionais, os desafios internos ao funcionamento dos conselhos de direitos e os impedimentos objetivos relacionados ao tratamento dado a crianças e adolescentes.

### **3. CRIAÇÃO DO COMITÊ CONSULTIVO DE ADOLESCENTES: INCORPORAÇÃO DO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DO DISTRITO FEDERAL**

Neste capítulo, analisamos como se deu o processo de políticas públicas para a incorporação do mecanismo de participação, plasmado, no formato de Comitê Consultivo de Adolescentes do Distrito Federal. Sinalizamos que, para estudarmos a formação da agenda, torna-se importante olhar como os atores pautaram o tema, ou seja, na presente pesquisa, analisarmos como a questão da participação dos adolescentes ganhou relevância no debate público no Conselho de Direitos. Isso porque a participação se tornou questão entre tantos outros possíveis temas também relevantes no âmbito do CDCA/DF.

O campo de disputa dos sentidos sobre conceitos estruturantes como Estado, participação e sociedade civil, entre outros, é constituinte em todos os processos de políticas públicas, não só na formação da agenda e na sua implementação, como também na identificação dos problemas até a sua avaliação. Nesse processo político de disputa para a incidência e convencimento, os atores buscam influenciar o debate com suas perspectivas para formatar a visão sobre a raiz do problema e seus desdobramentos, para definição do que entra e como entra na agenda decisória.

Como visto na parte da formação da agenda, para este estudo empreendida de dentro do Conselho de Direitos, no campo das políticas públicas, corresponde a fazer um pequeno recorte da realidade para compreender de que forma determinadas percepções dos problemas entraram em disputa e nortearam as escolhas políticas, inscrevendo-se, portanto, como um problema público.

De acordo com Pierre Muller (2018), o acesso à agenda política é um processo complexo que nada tem de natural, sendo objeto de controvérsias social e política. A inserção de um problema na agenda é um produto construído em um campo de forças e de disputa, fruto dos atores políticos e suas relações. A realidade dos problemas decisórios está bem afastada de um modelo racional e dependerá da configuração do campo de força, que remodelará o ambiente decisório central.

Antes de ser eleito o candidato a governador do Partido dos Trabalhadores, para gestão 2011-2014, Agnelo Queiroz, assinou um Termo de Compromisso com a Prioridade Absoluta à Criança e ao Adolescente no âmbito do Distrito Federal, em

setembro de 2010. E dentre seus 20 compromissos firmados, no cenário dos 20 anos do ECA, estava em primeiro lugar: 1. Criação da Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, órgão ao qual o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA/DF) e os Conselhos Tutelares seriam vinculados administrativamente (Anexo I).

Cabe destaque, também para esta pesquisa, o compromisso nº 3:

Construção coletiva de um único Plano Distrital de Promoção, Proteção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que contemple todos os programas, projetos e ações, e cuja coordenação caberá a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente.

Em 1º de janeiro de 2011, foi publicado o Decreto nº 32.716, de criação da Secretaria de Estado da Criança (SECriança), definindo sua competência e atuação na articulação de programas e projetos destinados à proteção, defesa e promoção da criança e do adolescente, nos conselhos Tutelares e no Sistema Socioeducativo. A Secretaria tinha uma unidade administrativa própria que dava suporte ao Conselho de Direitos e era exclusivamente para a condução da pauta da criança e do adolescente no Distrito Federal.

Em 2012, foi coordenado pela Secretaria de Planejamento do Distrito Federal, um processo de construção institucional do Mapa Estratégico, contendo a Missão, Visão e os Objetivos Estratégicos para a SECriança. O Governo do Distrito Federal cria uma Secretaria da Criança com o compromisso de imprimir, dentro do Poder Executivo, o caráter articulador das políticas públicas pautadas nos direitos humanos.

A SECriança apresentava relevantes mudanças de paradigma na gestão da política pública e tinha focado no desenvolvimento de ações que vão ao encontro dos interesses de criança e adolescentes, entendidos como sujeitos de direitos. Neste contexto, a Secretaria se situava atuando na implementação estrita da Política de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente e se norteava pelos princípios da intersetorialidade e da articulação com a finalidade de assegurar que crianças e adolescentes sejam tratados com prioridade absoluta na agenda governamental.

Pode-se dizer que, nesse período que abrangeu a contextualização estudada, os governos federal (2003-2016) e distrital (2011-2015) estavam orientados por um projeto político mais progressista e, com isso, os processos institucionais e participativos nas esferas do Conanda e CDCA/DF estavam fortalecidos. Esses



espaços participativos estabeleceram canais de deliberação, regulamentação e orientação que deram expressão ao entendimento daquilo que os atores que compõem essas arenas têm sobre a sociedade no exercício da política. E a pauta da participação alçou status de prioridade nas duas esferas.

Ana Claudia Capella (2018) define a agenda como o direcionamento dado a determinadas questões ou problemas específicos que acabam concentrando interesse de vários atores e instituições, em uma combinação de elementos técnicos e políticos, tornando determinados assuntos importantes na arena pública. Segundo a autora, como o problema será compreendido e definido nesta fase da agenda, impactará todo o processo de políticas públicas, assim como norteará o debate e influenciará a tomada de decisão.

Para a autora, investigar a formação da agenda consiste em última instância, averiguar o poder político. O estabelecimento de entendimentos sobre os problemas públicos, orienta o debate em torno de determinadas questões, definindo o tratamento e o encaminhamento para a tomada de decisão pelo sistema político. Da mesma forma que entender o processo de formulação em políticas públicas amplia a compreensão sobre a participação dos diversos atores, como burocratas, partidos políticos, gestores, técnicos, organizações e movimentos sociais, mídia, com suas ideias e crenças que influenciam o agendamento e a visão dos problemas.

A contextualização histórica demonstrou que a construção dos eixos do Plano Decenal e as bases para a Política Nacional, as normativas criadas, as deliberações das conferências (VIII e IX), o conteúdo das discussões temáticas, a prioridade para fortalecer a participação de adolescentes e a condução política nos processos internos de ambos os conselhos, apresentaram indícios de afinidade entre as esferas nacional e distrital. Essa concertação resultante da interação do Estado e sociedade, nessas interfaces chamadas conselhos de direitos, promoveram avanços significativos para a garantia do direito fundamental à participação de crianças e adolescentes no Distrito Federal.

Ana Paula Capella (2018) defende também que os problemas não são simples fatos ou disfunções de uma lógica positiva-funcionalista, nem se restringem a um diagnóstico técnico-formal e neutro ou ainda considerados elementos latentes trazidos à tona. A autora coloca que a atividade governamental no processo de políticas públicas está intrinsecamente relacionada à definição dos problemas, à construção do

discurso político baseado na percepção dos atores sobre os problemas públicos e os interesses envolvidos que são sustentados, simbolicamente, por explicações, descrições, recomendações e, indiscutivelmente, persuasão e convencimento, sem neutralidade.

Essa perspectiva progressista na condução e formatação da política pública, nesse período estudado, em âmbito distrital, pôde ser identificada nos documentos institucionais arquivados do CDCA/DF que expressaram a concretização de um reordenamento institucional, uma visão intersetorial da política (reconhecimento da incompletude institucional) e a construção de políticas públicas locais, estratégicas e alinhadas a vanguarda dos direitos de crianças e adolescentes. Foram identificados alguns documentos que ilustram esse cenário (selecionados e organizados pela pesquisadora):

– Lei nº 12.696/12, que cria mais conselhos tutelares e a execução de emenda parlamentar de 2 (dois) milhões para estruturação dos 33 Conselhos Tutelares do DF e Equipagem dos 05 novos, convênio de 2012, em uma parceria com governo federal; criação da Coordenação Técnica Especializada em Criança e Adolescente (COTEC), que dava apoio aos conselhos tutelares em uma perspectiva de fortalecer e esclarecer sua atuação na rede; desenvolvido estudos para circunscrição chamado Projeto de Definição das Áreas de Atuação dos Conselhos Tutelares; atualização e implantação de uma central para fornecer apoio ao Plantão do Conselho Tutelar e categorização das violações de direitos alinhada ao Disque 100 Nacional (Lei nº 5.294, de 13 de fevereiro de 2014, regulamentada, posteriormente, pelo Regimento Interno dos Conselhos Tutelares por meio do Decreto nº 37.950 de 12 de janeiro de 2017);

– Participação no 1º Seminário Distrital dos Conselhos de Estado (2012);

– Inauguração do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) aos adolescentes a quem se atribui cometimento de ato infracional (2013);

– Decreto nº 34.142/2013 que Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal (PPCAAM/DF) passou a ser executado não apenas no Distrito Federal, mas também abrangendo a região do entorno (RIDE) (tripé governo federal, governo do Distrito Federal e instituição executora);

– Publicação de Decreto nº 34301, de 22 de abril de 2013 — que criava o Comitê de Proteção Grandes Eventos alinhada à Agenda de Convergência do Governo Federal;

– Reunião do Grupo de Trabalho constituído para discutir a implementação do Centro integrado de Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual no Distrito Federal;

– Minuta de Decreto que criava a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual — documento construído junto ao Comitê Nacional, Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (Cedeca/DF) e outros parceiros para atualizar a Cevesca revisar e atualizar o Plano Distrital de Enfrentamento a VSCA; campanhas de Carnaval e Dia 18 de maio; monitoramento das políticas de enfrentamento à violência sexual);

– Pacto pela Primeira Infância (pacto governamental pela primeira infância e a importância do agendamento desta temática na esfera pública distrital; criação do Comitê Distrital para Elaboração do Plano Distrital pela Primeira Infância, junto ao CDCA/DF e a sociedade civil);

– Publicação de Decreto nº 34.773, de 30 de outubro de 2013, que Institui o Programa Vira Vida (como política pública no DF) e dá outras providências;

– Portaria nº 263, de 22 de outubro de 2013 da SECriança com a Secretaria de Educação com proposta pedagógica específica para adolescentes autores de ato infracional;

– Participação no Pacto para construção do Fluxo para Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes coordenado pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (novembro de 2013);

– Revisão da Lei do CDCA/DF que resultou na Lei nº 5.244 de 16 de dezembro de 2013 com previsão de criação do Comitê Consultivo de Adolescentes;

– Resolução Normativa nº 69, de 06 de agosto de 2014 – dispõe sobre a criação e manutenção da Escola de Conselhos do DF que previa formação e capacitação continuadas aos integrantes do Comitê Consultivo de Adolescentes, participação do conselho gestor numa parceria entre Centro de Estudos Avançados de Governo e

Administração Pública da Universidade de Brasília (CEAG/UNB), Governo Federal e SECriança);

– Resolução Ordinária nº 154, de 18 de dezembro de 2014, a qual dispõe sobre o compromisso com a prioridade absoluta à criança e ao adolescente no âmbito do Distrito Federal — Gestão 2015-2018 — “Dispõe sobre a execução de políticas públicas para o atendimento aos princípios constitucionais do interesse superior e da proteção integral à criança e ao adolescente, de que tratam a Constituição Federal, especialmente no artigo 227, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica do Distrito Federal, no âmbito do Distrito Federal. Destacando o item 7. Alocar recursos orçamentários e financeiros no PPA, na LDO e no PLOA, conforme Plano Decenal Distrital dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, tendo por base diagnósticos da área da infância e das necessidades identificadas e recomendadas pelo CDCA/DF, vedado seu contingenciamento, conforme Lei Complementar nº 151/1998.

– Participação no Fórum Mundial de Direitos Humanos (FMDH/2013), nas atividades autogestionadas com o lançamento da Cartilha dos Direitos para Crianças e Adolescentes elaborada pela COTEC; diálogos dos psicólogos do sistema socioeducativo e explanação da ação integrada e intersetorial de prevenção e erradicação do trabalho infantil no lixão da Cidade Estrutural;

– Participação da IV Conferência Distrital de Direitos Humanos (2013) em parceria com o Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (CDPDDH), com representação da SECriança desde 2012;

– Participação na criação e publicação do Fluxo de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho Infantil no âmbito do Distrito Federal em 2013;

– Processo final de desativação do antigo Cajé, unidade de internação do Plano Piloto, entre outros.

Com essa breve exposição referente a algumas das políticas públicas estruturantes para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, a criação do Comitê Consultivo de Adolescentes do Distrito Federal se apresentava em uma conjuntura política favorável, convergindo com interesses, em uma afinidade comunicativa com o governo federal para o agendamento temático da participação

dos adolescentes no âmbito local, dando concretude aos princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Também se constatou um cenário propício para a implementação de novas normativas e um direcionamento da política pública, na perspectiva da proteção integral, tendo por base as novas diretrizes nacionais do Plano Nacional Decenal — que apresentou um eixo específico sobre participação, reforçando a centralidade da pauta e a necessidade de elaborar propostas mais efetivas para sua concretização.

A agenda do tema de participação ganhou relevância no Distrito Federal, num determinado contexto com a presença de determinados atores os quais foram imprescindíveis, nesse jogo de forças nas escolhas advindas dos processos internos e externos ao CDCA/DF, que marcaram a intencionalidade e a institucionalidade nos processos decisórios para a constituição do Comitê Consultivo de Adolescentes.

O resgate histórico do percurso da política pública nacional conduzido pelo Conanda, assim como a contextualização política que ocorreu no DF neste período, trouxe elementos para compreender a adesão, e as especificidades identificadas na política local. A contextualização forneceu subsídios para melhor compreender as aproximações conceituais acerca das definições que circundavam as formulações da política de participação de adolescentes, expressa e analisada nos documentos escritos, que desencadeou no formato do Comitê de Participação de Adolescentes do Distrito Federal.

O Comitê Consultivo de Adolescentes (CPA) do Distrito Federal é um coletivo formado por 32 adolescentes, com idades entre 12 e 18 anos incompletos, que tem assegurado a participação de forma sistemática e institucionalizada no CDCA/DF, em um diálogo entre pares e adultos sobre temas da vida pública e comunitária. O Comitê tem como objetivos: garantir o exercício da participação social, aproximar as políticas públicas da realidade das crianças e adolescentes e apoiar o CDCA/DF nas suas discussões. Enquanto CPAs se referem a espaços formais de participação para que os adolescentes tenham voz junto à sociedade por meio dos conselhos de direitos.

O Comitê Consultivo de Adolescentes tem sua institucionalidade e amarração normativa que lhe dá materialidade à sua existência:

– Criação vinculada ao CDCA/DF, conforme mandamento do artigo 6º da Lei nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013 — revisão da lei que rege o CDCA/DF;

– Regulamentado pela Resolução Normativa CDCA/DF nº 68, de 25 de junho de 2014;

– Inserido na revisão do Regimento Interno do CDCA por meio da Resolução Normativa nº 70, de 11 de novembro 2014 que inclui o “art. 7º Deve ser formado um comitê consultivo, com direito a voz no CDCA/DF”;

– Possui Comissão Específica para seu acompanhamento — Comissão de Acompanhamento do Comitê Consultivo de Adolescentes (CACON).

O CPA do DF foi formalmente instituído como um órgão consultivo vinculado ao CDCA/DF e tem a finalidade de garantir a opinião, a expressão e a participação dos adolescentes. A participação dos adolescentes tem caráter voluntário, não remunerado e transitório e requer compromisso com a missão institucional do CDCA/DF.

A resolução especifica a promoção da “participação enquanto exercício de direito”. Os institutos formais para garantir os espaços de fala e de escuta dos adolescentes foram garantidos no âmbito do Conselho. Esse é um patamar muito importante que garante a continuidade e a permanência desse mecanismo de participação.

De acordo com o primeiro material informativo elaborado pelo CDCA/DF, constava: 2) O que faz o adolescente no Comitê? Os adolescentes propõem, acompanham e avaliam as ações, os projetos e os programas voltados à criança e ao adolescente, auxiliando o CDCA/DF em suas decisões.

A Resolução Normativa nº 68, de 25 de junho de 2014, de criação apresenta as seguintes competências do Comitê Consultivo, conforme art. 4º:

I – manifestar-se sobre os mais variados temas que se relacionem com os direitos das crianças e adolescentes;

II – propor temas e assuntos, relacionados aos direitos da criança e do adolescente, para serem discutidos pelo CDCA/DF;

III – acompanhar e avaliar as ações, os projetos e os programas governamentais voltados à criança e ao adolescente do Distrito Federal;

IV – fomentar estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada, individual ou coletiva e a expressão livre de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Conforme a Resolução Normativa CDCA/DF nº 68/2014, no art. 16º: “É de responsabilidade do CDCA/DF, com apoio da Secretaria de Estado da Criança, proporcionar os meios necessários ao funcionamento do Comitê Consultivo”. E, por fim, no art. 18º consta que “o Comitê Consultivo deverá elaborar seu Regimento Interno” (consta que até 2023 ainda não havia sido feito).

Vale destacar que, na resolução distrital, consta que é de responsabilidade do CDCA/DF, com apoio da Secretaria da Criança, proporcionar os meios necessários ao funcionamento do Comitê Consultivo. Servidores da Secretaria foram designados para dar suporte e promover atividades junto aos adolescentes, em uma composição propositiva para o fortalecimento do Comitê Consultivo.

Posteriormente, o próprio CDCA/DF, por meio de comissão específica, criada para essa finalidade, exercitaria o acompanhamento do Comitê Consultivo, resultando em uma organização interna para a incorporação desse mecanismo de participação de forma “orgânica” em sua rotina. O CDCA fez a opção por não contratar uma Instituição para desenvolver a atividade com os adolescentes, ao menos, até o ano de 2023. Não havia entrado na pauta do CDCA a possibilidade de “terceirizar” ou receber apoio “logístico” ou formativo por meio de uma organização da sociedade civil para dar suporte direto ao Comitê. A formação dos adolescentes estaria prevista na matriz da Escola de Conselhos.

Essa Resolução de criação do CPA considera a especificidade do papel importante do CDCA/DF em promover a participação de crianças e adolescentes na garantia de seus direitos, atendendo ao previsto no art. 12 da CDC, e em considerar o art. 16, II e VI, do ECA, que garantem opinião, a expressão a participação da vida política à criança e ao adolescente em relação ao direito à liberdade, na forma da lei.

Mais adiante, no último “considerando” faz a filiação com o alinhamento nacional ao Plano Nacional Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, deliberado na IX Conferência Nacional, no Eixo 3, que protagoniza a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (Resolução nº 68/2014).

Nesta análise, verifica-se que na Resolução do Conselho Distrital não apresenta, explicitamente, a adesão direta a Resolução nº 159/2013 do Conanda.

Entretanto, conforme o cronograma previsto na Resolução do Conselho Nacional (em uma perspectiva de cronograma geral proposto), a criação de resolução específica do conselho distrital atendia em sincronicidade de debates e produção da normativa local a “vinculação” à resolução nacional, estabelecendo o marco institucional para a criação do Comitê Consultivo de Adolescentes do DF.

A Resolução Nacional nº 159/2013 apresenta alguns elementos importantes que caracterizam o processo orientado pelo Conanda aos conselhos estaduais e municipais. Ela foi publicada em setembro de 2013, o cronograma tem o prazo de início e cumprimento em outubro de 2013 para os conselhos estaduais e distrital elaborarem e aprovarem resolução específica com diretrizes e orientações para a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes. No caso do DF, essa agenda já estava colocada desde a reformulação da lei de criação do CDCA (2012), o que foi um facilitador para atender a correspondência temporal prevista na resolução nacional, que tinha um cronograma comprimido.

No art. 3º, no caso do Distrito Federal, estava prevista a elaboração do plano de ação em conformidade com as diretrizes do Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do PNDDCA e do respectivo plano estadual decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes (com cronograma de novembro 2013 a março de 2014). Não se teve acesso aos arquivos e memórias do CDCA/DF, não se sabe se foram produzidos documentos para esse fim dentro do prazo e nem se foram enviados ao Conanda.

A Resolução Nacional apresentou um marco referencial geral sem especificar a maneira para o efetivo fortalecimento e criação dos mecanismos de participação. Não estava explicitamente colocado qual modalidade/formato ou a natureza de participação dos adolescentes (permanente, eventuais, consultivo, nas plenárias, em audiências públicas, informativa, nas discussões metodológicas das conferências, nas políticas de atendimento etc.) e quais eram os lugares considerados “espaços de convivência e de construção da cidadania”, inclusive “nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas”.

Essa “fragilidade” na condução do Conanda e a falta de delimitação clara em sua formulação foi captada no teor dos debates estabelecidos, que foram registrados nas atas das Plenárias do Conanda, em especial no entendimento do que seja



participação e como promovê-la (aspecto a ser desenvolvido no capítulo sobre a Resolução nacional).

Só para fins de caracterização, neste momento, o debate sobre a Resolução nacional despontou em meio a retóricas e que foi reconhecido, em ata, que não havia um alinhamento conceitual sobre o que era participação no Conanda. Neste ponto, vale lembrar que, para a VIII Conferência, foram elaborados conteúdos orientadores que descreviam cada Eixo do PNDDCA de modo a ofertar matéria-prima para apropriação e reflexão dos conselheiros e, ainda, com propostas de alternativas para promover a participação dos adolescentes, dentre elas, nos espaços dos conselhos.

Já havia sido sinalizado, na versão do PNDDCA, o desafio quanto a necessidade de estabelecimento de consensos, o que era preponderante para a condução dos debates. Chama a atenção, neste sentido, o papel estratégico e de liderança dos conselhos na condução dos processos de tomada de decisão, formulação, de seguimento e monitoramento de suas deliberações, no tocante à participação de crianças e adolescentes, a fim de torná-la realidade.

Não parecia se tratar da intenção do Conselho Nacional em fazer uma “resolução guarda-chuva” com vistas à promoção da autonomia dos Estados e municípios na criação de seus mecanismos de participação, mas também, sobretudo, indicava uma desconsideração e um despreparo por não orientar a condução da política no caminho já percorrido com as deliberações das 8ª e 9ª Conferências, PNDCCA e do PNDH 3 em que se acenava a demanda de participação dos adolescentes de forma explícita dentro dos espaços dos conselhos, dentro de outras possíveis possibilidades.

O processo de implementação dessa Resolução até chegar ao nível dos municípios, local de execução de uma política pública, pode desencadear formatos bem distintos para promoção de mecanismos de participação. Não estava explícito o que o Conanda entendia por participação e em que modalidade e natureza estava se promovendo a participação. Não estava explicitado que é uma participação dentro dos espaços de conselhos de direitos, de forma permanente e formalmente instituída. A partir da Resolução Nacional identificasse um campo sem muitas delimitações para que o Conanda analisasse processos estaduais e municipais na perspectiva de avançar na regulamentação para a participação.

Percebe-se um hiato temporal e discursivo que não foi possível captar a influência entre o processo de discussão para a elaboração da Resolução nº 159, de 04 de setembro de 2013, e seus impactos na produção da Resolução Normativa CDCA/DF nº 68, de 25 de junho de 2014, declarando objetivamente o formato do mecanismo de participação proposto pelo DF.

Não foram identificados registros da produção ou da entrega do DF de informações para o CONANDA, que estava aguardando dados provenientes dos conselhos estaduais e distrital, com vistas a elaborar as normas sobre a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes.

Outro aspecto identificado nos debates nacionais e que foram apresentados no relato dos Estados quanto à elaboração de seus planos locais, é que a implementação do Eixo 3 de Participação do PNDDCA estava diretamente vinculada à elaboração dos próprios Planos Decenais locais. As ações andam juntas e na complementariedade uma da outra.

O Conanda optou, dada a relevância e urgência da pauta, debruçar-se sobre a Resolução específica sobre participação, primeiramente. Logo em seguida, expediu outra resolução, voltada à orientação da criação de comissões locais, que estabelece parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos de crianças e adolescência nos Estados, distrital e municipal, incluindo a participação efetiva dos adolescentes na sua composição (Resolução 161/2013 — alterada pela Resolução nº 171, de 04 de dezembro de 2014).

O Distrito Federal conduziu sua política atendendo as orientações do Conanda. Primeiro, criou sua resolução específica para participação de adolescentes dentro do conselho em 2014 e, quatro anos depois, elaborou seu Plano Decenal do Distrito Federal (2018).

A Resolução Distrital apresenta claramente a criação do mecanismo de participação de adolescentes vinculada ao próprio conselho, dentro dessa instância, de forma institucionalizada, permanente e contínua. Pelo acesso aos registros disponíveis, não havia brecha para que o desenho da participação não ocorresse nesse formato. Na Resolução Distrital de criação do Comitê Consultivo estavam definidas suas competências, composição, requisitos para o exercício das atribuições,

o processo de eleição de seus membros, atuação e formação continuada dos adolescentes. Assim, esta exposição textual representa e apoia uma configuração de participação de adolescentes de natureza consultiva, instituída por instrumentos legais, que garantem a participação institucionalizada dos adolescentes no espaço do CDCA/DF.

De acordo com a análise das atas da Plenária do CDCA/DF (anos 2012/2013/2014/2015) foi possível identificar uma “posição aparentemente consensual” definida pelos conselheiros que corroboraram com o resultado apresentado nesta Resolução. A discussão não estava em torno do mérito de criar o Comitê dentro do CDCA/DF, nem de como fazer, e, sim, para quando fazer a resolução. Tampouco foi possível identificar qual foi o debate que sustentou o entendimento e a concepção da participação entre os conselheiros ou se foi feita uma interpretação e direcionamento para sua aplicação a uma parte do previsto no PNDDCA no Objetivo Estratégico 6.1 – (...), inclusive nos processos de **formulação, deliberação, monitoramento** e avaliação das políticas públicas, que são característica/atribuições de natureza conselheira. Mais além de atender esses atributos correspondentes aos espaços de conselhos, fez-se uma escolha política de qual mecanismo privilegiar, vinculada a uma resolução normativa nacional de ampla aplicação, sem uma orientação muito específica de seus contornos.

No caso do DF, a forma que Os adolescentes adentraram no espaço do conselho vinha se delineando desde 2012 nas discussões de revisão da lei que cria o conselho local. Esse percurso histórico local trouxe para estrutura administrativa do CDCA/DF, um mecanismo institucionalizado de participação de adolescentes, chamado Comitê Consultivo, com direito à voz, à época da Secretaria de Estado da Criança.

O DF recepcionou a Resolução Nacional e elaborou uma Resolução Normativa contendo às diretrizes e às orientações para a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes, em que no seu processo de formulação, fez uma opção pela criação de um Comitê Consultivo de Adolescentes.

Como já apontado, havia uma sincronicidade e afinidade na condução dos processos distrital e nacional. Mas a posição do DF diante da Resolução Nacional, dentre as interpretações e arranjos possíveis, de acordo com Eixo 3 do PNDDCA, foi

a de criar um espaço formal e permanente de participação de adolescentes dentro do CDCA/DF para apoiá-lo em suas decisões.

Da mesma maneira, como já exposto anteriormente, com o levantamento documental acessado/disponível, não foi possível identificar as discussões relativas à fase de formulação dessa política pública que direcionou a tomada de decisão para o formato de Comitê Consultivo. Vale ressaltar, também, que não foi identificado nenhum documento ou registro de qualquer tipo (carta, cartazes, audiência pública, participação nas plenárias) que demarcasse que houve participação ou consulta de adolescentes durante o processo de definição de como eles adentrariam ao CDCA/DF.

Aqui, pode-se presumir algumas reflexões para além da “autonomia” dos Estados em compreenderem e darem aplicação à normativa nacional. Caberia alguma especulação no sentido ser impossível dar conta dos canais de comunicações institucionais e pessoais que ocorrem de forma extraoficial aos espaços de conselhos e reconhecer que muitas ‘construções paralelas” e “entendimentos compartilhados” se dão fora dos espaços formalmente instituídos, nos bastidores.

A proximidade territorial entre o conselho nacional e distrital é um elemento facilitador de trocas de ideias, de percepções, encontros e interesses entre as instituições de representação nacional sediadas em Brasília, que compartilhem a mesma rede de atuação local, além das afinidades e posições pessoais que interferem na condução e na tomada de decisão. Houve construções políticas de forma paralela que nos escapam, neste momento, de reconstrução histórica referente às fases de políticas públicas que ocorreram nesse período estudado.

Em 1º de novembro de 2012, em Plenária 224ª do CDCA/DF, o vice-presidente

ratificou a importância da participação de todos nesta construção e que alguns assuntos específicos como a regulamentação do Comitê Consultivo de Adolescentes será disposto em resolução para possibilitar as adequações necessárias com mais agilidade.

A pauta da participação já estava colocada na mesa do CDCA/DF desde 2012, e a Presidência estava a cargo do executivo. A regulamentação do Comitê estava inserida na discussão da revisão da lei que rege o CDCA/DF (2013), assim como do Regimento Interno (2014). Somado a isso, foi identificado em ata da plenária o pacto

estabelecido pela sociedade civil com o executivo para a efetivação do Comitê Consultivo de Adolescentes, com anuência da permanência da presidência, por dois anos consecutivos (2012/2013), que se mantinha na figura da própria Secretária da pasta, denotasse o compromisso entre a condução da política pelos governantes e as expectativas da sociedade civil de que a resolução de participação de adolescentes seria concretizada.

Havia um processo de debate no âmbito distrital que marcava a posição e a intenção, aparentemente “consensual”, de seus membros quanto à criação do mecanismo de participação de adolescente no âmbito do conselho, reforçada também com o documento identificado da Diretoria Executiva com as pendências para 2013. Neste documento, havia definida uma pauta com pendências trazidas do ano anterior que sinalizava alguns debates internos prioritários com destaque para a minuta com alterações do Regimento Interno do CDCA/DF e a minuta de Resolução sobre Comitê de Adolescentes no CDCA.

Um dos únicos pontos que foi possível identificar uma leve “divergência” no entendimento quanto a formalização a ser adquirida pelo Comitê que, de acordo com a posição do Relato da Comissão de Legislação sobre as alterações do Regimento Interno do CDCA, seria discutida a participação de adolescentes no CDCA. Na continuidade da exposição, uma conselheira coloca que a participação de adolescentes precisaria de regulamentação própria e independente da alteração do Regimento Interno. A pequena diferença de posição do Comitê ter regulamentação própria não exclui a sua importância em se constituir parte da estrutura administrativa do próprio conselho, como já estava previsto em lei, e estar integrada ao seu Regimento Interno.

Adiante, em julho de 2013, de acordo com a ata da Plenária nº 231, estava registrado a revisão da Lei nº 3.033, de 2002, que previa a constituição do Comitê com a seguinte redação

Art. 6º. Será formado um comitê consultivo, com direito a voz no CDCA-DF, constituído por adolescentes representando crianças e adolescentes, escolhidos em assembleia específica, observadas as normativas do Conselho da Juventude do Distrito Federal, conforme regulamento aprovado pelo CDCA-DF.

Em seguida, na ata de dezembro de 2013, publica-se a Lei nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013, com a seguinte redação final “Art. 6º Deve ser formado comitê consultivo com direito à voz no CDCA-DF constituído por adolescentes escolhidos em assembleia específica, conforme resolução aprovada pelo CDCA-DF”. Não se fez mais menção sobre a política da juventude na versão publicada, declarando de alguma maneira que as políticas voltadas para crianças e adolescentes podem ser divididas em abordagens específicas para dois subgrupos formuladas no âmbito do ECA: o das crianças e o dos adolescentes. Essas não coincidem, por sua vez, exatamente com os jovens (coincidem no intervalo dos 15 aos 18 incompletos) cujas políticas passaram a ser objeto específico de conferências nacionais em 2008, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), em 2005, e a instituição do Estatuto da Juventude (2013).

Num dos registros identificados, ata da 243ª Plenária do CDCA/DF, quando foi feita a leitura e a apreciação da minuta de Resolução que implantava o Comitê Consultivo para atuar junto ao CDCA, foi feita a primeira alteração no último considerando, que declara a filiação ao processo com alinhamento nacional e ao cumprimento das deliberações da IX Conferências Nacionais.

O texto ficou com a seguinte redação:

Considerando o Plano Nacional Decenal de Crianças e Adolescentes, deliberado na IX Conferência Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, no Eixo III, que protagoniza a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Mais adiante, foi feita a segunda alteração no texto, no artigo 5º, que passou a ter a seguinte redação

O Comitê Consultivo de Adolescentes do CDCA/ DF será composto por 32 (trinta e dois) adolescentes membros, com idade **entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos incompletos**, sendo garantidas 2 (duas) representações por segmento, respeitada a paridade de gênero quando couber (*grifos nossos*).

Neste trecho, destaca-se que a idade dos adolescentes para compor o Comitê Consultivo é de 12 a 18 anos incompletos, entretanto, nos editais de chamamento para composição do Comitê Consultivo, estabelece-se que é necessário aos adolescentes terem, na data da posse, a idade mínima de 12 e a máxima de 16 anos,

e que o mandato é de dois anos, ainda que o adolescente complete 18 anos durante o exercício.

A terceira alteração foi feita no artigo 6º, que passou a ter a seguinte redação: “Art. 6º. O Comitê Consultivo será representado pelos seguimentos específicos voltados à promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, com as seguintes temáticas [...]”.

Neste trecho, está garantida a diversidade das representações e que não se restringem aos adolescentes vinculados aos programas de atendimento ou as organizações que compõem o CDCA, como também segmentos específicos, como as seguintes temáticas: adolescência negra, povos indígenas e comunidades tradicionais, mulher e equidade de gênero, orientação sexual e identidade de gênero, cultura, pessoa com deficiência, saúde, educação e movimentos estudantis, educação profissional e aprendizagem, adolescência rural, população em situação de rua, acolhimento institucional, medidas socioeducativas, mobilidade urbana, assistência social e direitos humanos e esporte e lazer (art. 5º).

Na sequência, explicitada em ata do CDCA/DF, a quarta alteração foi feita no artigo 9º, que passou a ter a seguinte redação: “Art. 9º. A escolha dos membros do comitê será feita pelos seus pares, mediante eleição por segmento para mandato de 2 (dois) anos, em assembleia específica, convocada pelo CDCA/ DF”.

Nesta parte, destaca-se a importância de que os adolescentes sejam escolhidos por eles mesmos, em um processo de escolha de àqueles que irão representá-los, onde os adultos organizam, promovam e divulgam o processo para que seja o mais amplo e democrático possível para garantir o direito à participação.

A quinta alteração foi feita no artigo 11, que passou a ter a seguinte redação: “Art. 11. A Assembleia Eleitoral será instalada pela Presidência do CDCA/DF que proporá a constituição de uma Mesa Dirigente dos trabalhos, composta por 03 (três) adolescentes, escolhidos entre os presentes, desde que não sejam candidatos”. Reforça-se, na normativa, a garantia da participação de adolescentes em todas as etapas e que estejam compartilhando espaços de influência/decisão com os adultos.

A última alteração foi feita no artigo 15, que passou a ter a seguinte redação: “Art. 15. O Comitê Consultivo de Adolescentes deverá escolher até quatro

adolescentes membros para representá-lo nas reuniões plenárias do CDCA/DF, com direito a voz”.

Na resolução, consta que essa “representação nas reuniões plenárias” acontecerá sem prejuízo da participação de outras crianças e adolescentes no exercício de sua cidadania, sinalizando a abertura do espaço do CDCA/DF para que todas as crianças e adolescentes possam ser escutados e na melhor das hipóteses, terem suas opiniões levadas em consideração.

Após as alterações, a Resolução do Comitê Consultivo de Adolescentes do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal foi aprovada pela plenária, com um voto contrário de um conselheiro que discordava do quantitativo de adolescentes para composição do comitê. Não foi possível identificar o teor dessa questão nos registros. E, por fim, uma conselheira propôs a definição da composição da Comissão Eleitoral do Comitê Consultivo dos Adolescentes que tivesse a Comissão de Legislação e a Comissão de Formação e Mobilização como partícipes. Ainda não havia sido criada a Comissão Especial para Acompanhamento dos Adolescentes do Comitê Consultivo.

Em junho de 2014, publica-se a Resolução nº 68 que estabelece a Criação Comitê Consultivo de Adolescentes no âmbito do CDCA/DF. Após esse processo de formulação do escopo da resolução distrital, o Conselho foi desencadeando uma sequência de ações coordenadas (administrativas, políticas e decisórias) para que, no mesmo ano, acontecesse a posse dos adolescentes do Comitê Consultivo de Adolescentes, configurando sua primeira edição.

Nas atas plenárias do ano de 2014, após a publicação da Resolução, foram identificadas algumas medidas tomadas pelo Conselho para dar prosseguimento e articulação ao processo de constituição do Comitê Consultivo:

- Discussão da minuta do Edital de Eleição do Comitê Consultivo e ficha de inscrição;
- Mobilização junto aos Conselhos Tutelares, que seriam “pontos focais” para facilitar o recebimento de inscrições dos adolescentes e entregariam ao CDCA, com autorização dos pais/responsáveis;
- Mobilização junto à regional de educação para divulgar o processo de eleição dos adolescentes;



- Mobilização junto ao sistema socioeducativo;
- Organização de encontro com adolescentes para explicar o que é o Comitê Consultivo de Adolescentes e o processo de eleição;
- Publicação da Resolução Normativa nº 69, de 06 de agosto de 2014 — Criação e manutenção da Escola de Conselhos do Distrito Federal: “(...) Considerando a criação do Comitê Consultivo de Adolescentes pela Resolução Normativa nº 68, de 25 de junho de 2014, do CDCA/DF, por força da Lei nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013:

RESOLVE: Art. 1º Instituir a Escola de Conselhos do Distrito Federal que tem como objetivo precípua propiciar cursos de formação e capacitação continuadas, destinados aos Conselheiros de Direitos da Criança e do Adolescente, aos integrantes do Comitê Consultivo de Adolescentes e aos Conselheiros Tutelares do Distrito Federal [...]”.

- Em outubro, é publicado o Edital nº 2, de 22 de outubro de 2014, que dispõe sobre a Convocação da Assembleia de Eleição de Representantes do Comitê Consultivo de Adolescentes do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal.

De acordo com registro da Ata (24VIII reunião plenária):

Assembleia será instaurada às 9 horas da manhã, os **candidatos se apresentarão, e discorrerão sobre suas propostas**, e em sequência será dado início ao período de votação, que se estenderá até as 16 horas (...) destaca que o espaço do Comitê Consultivo é um grande avanço, haja vista que oferece a possibilidade de os adolescentes acompanharem e participarem das políticas públicas que são pensadas e executadas para eles.

- Publicação da relação de adolescentes habilitados para participar como candidatos do Comitê Consultivo (DODF 24/11/2014 - Nº 61);
- Publicação dos representantes do Comitê Consultivo (DODF 18/12/2014 nº 95).

Por fim, no art. 13 da Resolução Distrital, o adolescente eleito deverá assumir o compromisso de:

- I – Participar, continua e efetivamente, das discussões do Comitê Consultivo de Adolescentes;
- II – Participar das formações realizadas pelo CDCA/DF ou em parceria voltadas aos membros do Comitê Consultivo;

- III – respeitar as missões institucionais do CDCA/DF;
- IV – Não **denegrir** a imagem do CDCA/DF.

#### **4. AGENDAMENTO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE ADOLESCENTES NOS CONSELHOS DE DIREITOS**

Pierre Muller (2018) propõe encarar as políticas públicas como um fluxo contínuo de decisões e de procedimentos com sequências paralelas que interagem mutuamente e se modificam continuamente. Nesse sentido, para analisarmos o processo de políticas públicas de participação de adolescentes nos espaços de conselhos, é importante considerar a complexidade e a diversidade que estão colocadas em questão para que não se incorra em abordagens reducionistas, uma vez que não é simples compreender as nuances da relação entre sociedade e Estado.

Assim, na primeira seção do capítulo, discutimos como a condução das políticas públicas, em práticas e estratégias retóricas, contribuíram com o complexo processo de construção da participação de adolescentes no âmbito do Conselho Nacional. Dessa discussão, na segunda seção, contextualizamos os elementos que acompanharam o debate sobre participação no âmbito nacional, bem como implementação do Plano Nacional.

##### **4.1. Bases da Política Nacional e Eixos do Plano Nacional Decenal dos Direitos humanos de Crianças e Adolescentes**

De um modo mais geral, as análises de políticas públicas retratam como as sociedades definem sua relação com o mundo e consigo mesmas quando da definição de seus problemas e a natureza dos instrumentos para resolvê-los (Lascoumes; Le Galés, 2012). As políticas públicas passam a ser compreendidas como dispositivos pelos quais o Estado e as sociedades constroem sua relação com o mundo e consigo mesmas e como atuam diante dos problemas emergentes (Muller, 2018). As políticas públicas são alguns dos instrumentos que temos para incidir sobre objeto de estudo do primeiro Comitê de Participação, como também para conformar esse assunto, esse problema, esse objeto.

Como exposto no capítulo metodológico, para entendermos a contextualização e o debate nacional sobre a política de participação, foi preciso não só compor a cronologia das resoluções do Conselho Nacional, as leituras das atas/memórias das plenárias, como também buscar um entendimento retroativo do cenário, bem como

identificar as novas diretrizes que foram pautadas para a condução da política pública, com o agendamento temático específico da participação de adolescentes no PNDDCA.

O planejamento estratégico desse processo se deu pela parceria do Conanda com a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), que foi criada para auxiliar o Ministro de Estado da Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República nas questões relativas à promoção, à garantia e à defesa dos direitos da criança e do adolescente e por meio da articulação de políticas públicas específicas e do sistema de garantia dos direitos como um todo. O Conanda integrava a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi dado um novo status à coordenação da política nacional dos direitos da criança e do adolescente, que foi modificada de um departamento vinculado à Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, para, em 2003, uma Subsecretaria na Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Mais adiante, em 2010, uma nova estrutura foi consolidada atingindo o patamar de Secretaria Nacional de um órgão ministerial da Presidência, a Secretaria de Direitos Humanos (SEDH, 2010).

A promoção da política dos direitos da criança e do adolescente estar localizada em uma estrutura de secretaria especial, traz a dimensão e a concepção transversal e articuladora para a gestão das políticas públicas específicas para determinados segmentos sociais, que apresentam desafios setoriais e que precisam ampliar suas capacidades institucionais de forma sinérgica e integrada.

Por outro lado, no caso da coordenação nacional da política da infância e adolescência, estar numa secretaria especial de direitos humanos, apresenta-se como grande desafio para o aprimoramento do pacto federativo (União, Estados, Distrito Federal e os Municípios) já que nem sempre a condução e articulação dessa política nacional encontra correspondência local da pasta com a política dos direitos da criança e adolescentes vinculada aos temas de direitos humanos (uma espécie de “comando único” como ocorre com a política da saúde e assistência social, em todos os níveis, por exemplo).

A política de promoção aos direitos humanos de crianças e adolescentes é de natureza intersetorial e de incompletude institucional, onde as unidades governamentais precisam estar coordenadas para obtenção de objetivos comuns, que não são específicos de nenhuma área isolada, para o enfrentamento dos problemas sociais de crianças e adolescentes e para maior efetividade nas intervenções em políticas públicas.

No capítulo dos Conselhos, verificamos, dentro de uma concepção sistêmica e de fluxos que se retroalimentam, a vinculação direta entre os processos de participação, representação e deliberação das Conferências dos Direitos da Criança, com os rumos da política pública. Políticas públicas compreendidas com um conjunto heterogêneo de concepções e práticas que construíram este objeto de estudo da participação dentro de uma orientação de uma condução mais progressista empreendida pelos governantes.

As conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente são consideradas os fóruns genuínos de participação, de encontro da sociedade, das pluralidades, da heterogeneidade e, por assim dizer, são espaços de disputa e de conflito. Ocorre a pretensão de debater e formular as políticas públicas de forma ampliada, onde a população representada seja de fato materializada, mantida e cultivada (Oliveira, 2014).

As conferências são espaços públicos institucionais que visam incorporar a participação da sociedade nos processos de políticas públicas com dimensão de escala e pode-se dizer que a participação é a própria representação dos segmentos envolvidos na pauta dos direitos de crianças e adolescentes (Oliveira, 2014, p.116). O papel do Conanda é preponderante e central nas conferências, não apenas no momento de elaboração e formulação das políticas públicas, mas, especialmente, no acompanhamento e monitoramento dos resultados que foram aprovados.

Este é um dos tantos desafios colocados para fortalecer a institucionalidade dos conselhos, ainda considerada com uma trajetória incipiente sua implementação, com baixa influência no tocante ao planejamento orçamentário, sem priorização da participação das crianças e adolescentes, com foco na incidência das medidas de proteção especial mais do que na formulação de uma política de proteção integral, fragilidade nas instâncias decisórias e nos fluxos de decisão contínuos, com

predominância do caráter burocrático das ações e reduzida ação inter conselhos, medidas estas que teriam impacto direto na gestão pública e no controle social.

A participação do Conselho não se restringe ao momento das conferências, e o conselho nacional tem a responsabilidade pela efetividade de suas deliberações por meio da implementação dos compromissos pactuados a favor do controle social do Estado, que se materializam nos seus atos normativos (resoluções), nos encaminhamentos de suas reuniões ordinárias e extraordinárias, nas comissões internas e nos grupos de trabalho, entre outros. Há uma estrutura organizativa e funcional para dar andamento às tomadas de decisão dos processos internos do conselho que impactam diretamente o planejamento governamental e a formação da agenda do próprio conselho.

Em documento elaborado pela SEDH e pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI), em 2010, em menção aos 20 anos do ECA, consta que foram realizadas oito Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, todas em Brasília, com caráter deliberativo e a participação de delegados adolescentes desde 2007. Ana Paula Souza *et. al.* (2010) entendem que a VII Conferência se tornou um marco na história das conferências dos direitos da criança e do adolescente pelo seu caráter deliberativo, uma vez que as anteriores possuíam o status de recomendação.

Das deliberações da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente “Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um Investimento Obrigatório” (2007), entre seus objetivos específicos, destacavam-se:

fortalecer a relação entre o governo e a sociedade civil para uma maior efetividade na formulação, execução e controle da política para a criança e adolescente; definir eixos e estratégias que promovam a devida implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente e promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas.

Houve, ainda, a ampliação do protagonismo infanto-juvenil com o aumento na proporção do número de delegados adolescentes em relação ao de adultos e que, no quesito qualidade, os adolescentes tiveram os mesmos direitos dos adultos, já que, em conferências anteriores, eles participavam de conferências paralelas (Souza *et al.*, 2010).

Além do legado das “deliberações” da VII Conferência que compuseram o Plano de Ação Bianual do Conanda quanto à qualificação das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, destacou-se a grande mobilização política e estratégica que envolveu a presença de inúmeras pessoas que compunham instâncias de tomada de decisão e de influência.

Teve-se a presença do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, dos Ministros da Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Educação, do Desenvolvimento e Combate à Fome, o Presidente da Câmara, o Especialista Independente para as Nações Unidas, a Secretária Nacional do Fórum DCA e os representantes dos delegados adolescentes. De acordo com os registros, estiveram presentes inúmeros deputados da Frente Parlamentar pelos Direitos da Infância, deputados representando comissões do Congresso Nacional, representantes de organismos internacionais e, ainda, inúmeros representantes de organizações não governamentais mobilizados e engajados na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

A partir da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, as conferências deixaram de ser temáticas e passaram a discutir a política nacional, apontando um salto de qualidade no debate público, com centralidade do papel estratégico e de liderança do Conanda no estabelecimento dos marcos referenciais de orientação a todo processo. É ponderado o aspecto de que os princípios, as diretrizes e as bases da política nacional estavam sendo gestadas e debatidas depois da existência de planos específicos temáticos.

Estes foram considerados importantes, de qualquer maneira, pelo seu caráter operacional, mais simples para responder as demandas de violações e ameaças de direitos que mereciam atenção dos gestores das políticas públicas. Cabe ressalva que, até o momento, a incidência era sobre as medidas de proteção especial, não havia se formulado uma política de proteção integral de crianças e adolescentes.

Dando continuidade ao contexto, em 2009, realiza-se a VIII Conferência Nacional com o temário “Construindo Diretrizes da Política e do Plano Decenal”. A elaboração do Documento-Base da VIII Conferência, deliberado pelo Conanda, incorporou as contribuições das etapas estaduais e distrital e as sugestões das diretrizes sobre a política nacional que se transformaram em um Caderno de teses sobre Diretrizes da Política de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança

e do Adolescente. O documento-base dessa Conferência também contou com um Suplemento do Documento-Base da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — Descritores dos Eixos Prioritários. Essa produção teórica foi diferenciada pela riqueza de conteúdo, que se aplicou e orientou todas as etapas municipal, estadual e distrital, que se constituem em um desdobramento em todos os níveis da participação e da deliberação.

No Suplemento do Documento-Base, constava orientação para discussão da Participação de Crianças e Adolescente em espaços de construção da cidadania que, para além das conferências, os Conselhos de Direitos têm o compromisso de criar mecanismos concretos e permanentes de escuta e participação de crianças e adolescentes nos próprios Conselhos de Direitos. Segue exemplificando algumas formas para que isso ocorra, como, por exemplo, comitês consultivos, plenárias e audiências públicas sistemáticas. Por fim, pontua que uma política pública para esses segmentos sociais só será efetiva se o conselho promover e garantir que crianças e adolescentes sejam escutados, envolvidos e respeitados naquilo que lhes é próprio como suas aspirações, perspectivas de compreensão e direitos nos processos de políticas públicas.

O Caderno de Teses sobre as Diretrizes Nacionais (2009) compilou um trabalho coletivo e intersetorial em várias instâncias e com diversos atores que foram levados ao debate durante a VIII Conferência Nacional e se constituíram nas diretrizes que serviram de norte para a formulação dos eixos da Política Nacional e as bases do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No Caderno de Teses, consta que a concepção para a elaboração da Política de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente estava estruturada nos pilares dos direitos humanos, sendo eles universais, indivisíveis e interdependentes entre si, articulando as várias políticas setoriais por meio de um conjunto de ações governamentais de atenção aos direitos humanos de crianças e adolescentes, com responsabilidades e atribuições compartilhadas em todas as esferas de governo (federal, estadual, distrital e municipal).

Foram estabelecidos oito princípios norteadores da política nacional, organizados da seguinte maneira, a saber:

Princípios universais de direitos humanos de toda pessoa:  
Universalidade dos direitos com Equidade e Justiça Social;



Igualdade e direito a diversidade;  
Princípios considerados exclusivos de direitos humanos de crianças e adolescentes:  
Proteção integral para a criança e o adolescente;  
Prioridade absoluta para a criança e o adolescente;  
Reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos;  
Princípios para organização e gestão da política pública para crianças e adolescentes:  
descentralização político-administrativo;  
participação e controle social;  
intersetorialidade e trabalho em rede.

Nessa perspectiva, e visando intensificar a articulação intersetorial, interfederativa e interinstitucional, cumpriu-se o desafio de elaborar um desenho para a Política Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a ser apoiada e implementada pelos Estados, em parceria com os Conselhos de Direitos, a sociedade, órgãos do SGDCA, movimentos sociais e entidades e organismos internacionais. Ou seja, uma agenda social construída a partir de uma experiência intersetorial de articulação e integração dos alicerces desse sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Nessa parceria, as atribuições do Conanda no processo de formulação dos pilares para a Política Nacional e para o Plano Decenal não comprometem o papel suplementar e articulador dos conselhos locais (estaduais, distrital e municipais), uma vez que é de responsabilidade dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, nos três níveis, formular e deliberar a respeito das políticas e planos em seu âmbito de atuação, com seus arranjos institucionais e estruturas administrativas vinculadas.

Cabe destacar que a VIII Conferência Nacional reflete um processo de discussão amadurecido quanto à proposta de um novo ordenamento para os eixos do sistema de garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes e proporcionou visibilidade específica para a participação desses segmentos sociais. Este é um dos marcos cronológicos de análise deste estudo, quando a dimensão da participação de crianças e adolescentes se tornou agenda prioritária e se tornou destaque para os formuladores das políticas públicas.

Um dos objetivos previsto na VIII Conferência era o de promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas e nos espaços de construção da cidadania. Também especificava os Eixos orientadores do PNDDCA, que eram:

- I – Promoção e universalização dos direitos em um contexto de desigualdades.
- II – Proteção e defesa no enfrentamento das violações de direitos humanos de crianças e adolescentes.
- III – Fortalecimento do sistema de garantia de direitos.
- IV - Participação de crianças e adolescente nos espaços de construção da cidadania.
- V – Gestão da Política.

Seguindo na contextualização do cenário, cabe o registro de que, nesta edição da VIII Conferência Nacional estava prevista, dentro de seus objetivos, a criação e montagem do Projeto da Cidade dos Direitos, aberta à comunidade, para debater e socializar os avanços na implantação das políticas públicas, com atividades culturais e produções artísticas. Essa experiência pontual simulava os principais equipamentos de promoção e proteção de direitos e as figuras tomadoras de decisão, de modo a sensibilizar, divulgar, informar e educar para os direitos aos 598 delegados adolescentes e cerca de 8 mil estudantes da rede escolar do DF.

No documento (SEDH, 2010), há um trecho da fala do Presidente do Conanda, Fábio Feitosa, representante da sociedade civil:

Nós tivemos, na Conferência de 2007, 250 adolescentes participando e, na Conferência de 2009, cerca de 600. Esse aumento do número e, também, da qualidade de participação dos adolescentes garante aquilo que a gente tem discutido na questão do protagonismo juvenil. Foi de imensa importância a participação desses adolescentes nas conferências municipais, nas estaduais e como delegados na Nacional. O que aumentou nesse processo foi o número não só de quantidade, mas de qualidade de fato da apresentação e da representação de adolescentes na conferência. (SEDH, 2010, p. 111)

O Presidente segue com a avaliação do Plano Decenal como um marco importante no processo de elaboração de políticas públicas com a participação dos jovens:

O que a gente quer trabalhar, em síntese, da questão do plano decenal, é primeiro a questão das políticas sociais básicas. (...). A gente trabalha com a questão da política como um todo, depois a gente trabalha com as violações, e um dos recortes que para nós é fundamental é o protagonismo juvenil. Como garantir de fato que, no processo da construção da política e depois do monitoramento, se garanta a participação das crianças e dos adolescentes. (SEDH, 2010, p. 111)

Na convergência de iniciativas para o fortalecimento e garantia da participação de adolescentes identificadas nesse período, tem-se a experiência ocorrida no III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e

Adolescentes (2008), sediado no Rio de Janeiro. Participaram 3.145 pessoas, incluindo 282 adolescentes brasileiros e estrangeiros. Em documento, consta que esse número revela que houve um crescimento nos mecanismos de participação dos adolescentes ao longo das edições: em Estocolmo, na Suécia, em 1996, eram 17 os adolescentes participantes; no Japão, em 2001, foram 100 adolescentes (SEDH, 2010). A escolha do Brasil para sediar o III Congresso “ratificou o reconhecimento internacional das bem-sucedidas estratégias adotadas no país e que se constituíram como referência não apenas no âmbito do Mercosul, como na cooperação Ibero-Americana” (SEDH, 2010, p. 89).

É relevante caracterizar o “caldo” em que estavam inseridos os debates para a realização da VIII Conferência Nacional do Direitos da Criança e do Adolescente, que expressa a coerência e se encontra afinada com o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), que teve sua atualização na XI Conferência Nacional de Direitos Humanos com o tema “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: superando as desigualdades” (2008).

Nessa sintonia dos debates e da “intencionalidade” da condução política, o direito de opinião, voz e participação de crianças e adolescentes recebeu atenção especial nos eixos orientadores do Programa Nacional de Direitos Humanos III, como agenda social do governo e impulsionando políticas públicas com perspectiva integral, transversal e de direitos humanos.

Com a finalidade de pontuar as deliberações decorrentes da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos, que se materializaram e influenciaram a construção da política nacional dos direitos de crianças e adolescentes no tocante à participação, destacaram-se os seguintes trechos:

Eixo Orientador III: Universalizar direitos em um contexto de desigualdades: Preconiza-se o dever de assegurar-lhes, desde cedo, o direito de opinião e participação. [...] Diretriz 8: Promoção dos direitos de crianças e adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação.

Na estrutura do documento, constava também:

Objetivo estratégico I: Proteger e garantir os direitos de crianças e adolescentes por meio da consolidação das diretrizes nacionais do ECA, da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU e mais adiante, nas ações programáticas: e) Assegurar a opinião das crianças e dos

adolescentes (...), na formulação das políticas públicas voltadas para estes segmentos (...).

Para fins desta contextualização, no PNDH 3 também está explicitado como objetivo estratégico II o seguinte:

Consolidar o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, com o fortalecimento do papel dos Conselhos Tutelares e de Direitos. E dentro das ações programáticas está previsto e) Desenvolver mecanismos que viabilizem a participação de crianças e adolescentes no processo das conferências dos direitos, nos conselhos de direitos (...).

Verifica-se um momento propício com condições políticas favoráveis, com os espaços participativos fortalecidos (conferências e os conselhos de políticas públicas), desde 2003, para a implementação de novas normativas, e o PNDH 3 serviu como um “guarda-chuva” para orientar a formatação da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes que estava sendo gestada. Até a regulamentação e a concretização da participação dos adolescentes nos espaços dos conselhos, para além de sua participação assegurada nas conferências, a agenda intersetorial foi tomando o escopo no sentido de formular a política para a priorização da escuta, da fala e da participação de crianças e adolescentes.

Das Deliberações Finais da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2009), o Eixo da Participação ficou da seguinte forma: “Eixo 4 – Participação de Crianças e Adolescentes em Espaços de Construção da Cidadania”. Dentro do Eixo da Participação foram estabelecidas 14 diretrizes, com destaque para as que dialogam mais diretamente com este trabalho de pesquisa:

Diretriz 43: Assegurar às crianças e adolescentes o direito de participar, opinar e ter suas ideias consideradas nos espaços de articulação, elaboração, deliberação, execução e fiscalização das políticas públicas voltadas a esse público, nos três níveis de poder e esferas governamentais.

Diretriz 44: Viabilizar a participação de crianças e adolescentes nos Conselhos dos Direitos e setoriais nas três esferas de governo.

Em outubro de 2010, foi disponibilizado para consulta pública um documento preliminar com o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente que estava para receber contribuições de todos(as) segmentos da infância e tantos outros que quisessem contribuir. Era apresentado como resultado da somatória de esforços do conjunto do Conanda e das Conferências da Criança e Adolescente em todo o país

durante o ano de 2009. Essa versão da Política Nacional era composta por 66 deliberações aprovadas na VIII Conferência.

Após a realização da VIII Conferência e da Consulta Pública, foram reformulados os eixos orientadores para a Política Nacional, que ficaram da seguinte maneira:

1. Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes;
2. Proteção e Defesa dos Direitos;
3. Participação de Crianças e Adolescentes;
4. Controle Social da Efetivação dos Direitos de Crianças e Adolescentes;
5. Gestão da Política.

Para este estudo, o Eixo da Participação vai receber atenção diferenciada para compreender como foram se constituindo as conformações para as bases da participação de adolescentes nos espaços de conselhos dos direitos. A participação de crianças e adolescentes e o controle social da efetivação/exigibilidade dos direitos apresentavam elevada prioridade na agenda governamental desse período.

O Eixo da Participação ficou com a seguinte redação, com destaque para a participação em espaços de conselhos de direitos:

### **EIXO 3 – PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

**Diretriz 05** – Fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a expressão livre de crianças e adolescentes sobre os assuntos a eles relacionados e sua participação organizada, considerando sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

**Objetivo Estratégico 24** – Promover a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

**Meta 71** – Até 2015, implantados mecanismos permanentes de participação de crianças e adolescentes nos Conselhos dos Direitos Nacional, Estaduais e Municipais das Capitais e regiões metropolitanas. (Grifos da autora)

De acordo com a concepção e com o desenho do Plano Decenal, o Eixo da Participação foi entendido como ação finalística e de transversalidade. Considerar a opinião de crianças e adolescentes, e levá-las em conta, de acordo com seu grupo etário, repertório e linguagem, assim como ter sua presença garantida em diferentes espaços e níveis decisórios, é visto como parte do desenvolvimento integral e de sua autonomia (PNDDCA).

O Eixo da Participação, enquanto dimensão transversal e conectivo do direito fundamental à participação, aparece em todas as ações de promoção, proteção e

defesa dos direitos que fazem parte dos eixos iniciais vinculados diretamente à garantia de direitos. Mas também, a participação, por meio do fortalecimento das instâncias do SGDCA, garantindo as condições necessárias para influenciar os processos de políticas públicas na formulação, na implementação e no controle social da Gestão da Política, considerados eixo-meios (PNDDCA).

Alguns dos desafios postos nessa condução orquestral, que compete ao Conanda em parceria com a Coordenação Nacional da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao estabelecer parâmetros conceituais, técnicos, políticos e de gestão para a política pública, encontravam-se os aspectos referentes à implementação dessa política, que diz respeito à necessidade de garantir o diálogo aberto, propositivo e a articulação, em todos os níveis, para o estabelecimento de consensos sociais mínimos. Ou seja, essa dimensão “delicada ou frágil” de conformar concepções básicas vai acompanhar todo o processo de elaboração e implementação dos Planos Decenais locais e as discussões específicas sobre a participação de crianças e adolescentes no âmbito dos conselhos de direitos.

Para cada eixo temático, foram estabelecidas diretrizes e objetivos estratégicos que passaram a orientar a implementação e monitoramento dos planos temáticos já existentes, a exemplo do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Em 2011, foi aprovado, pelo Conanda, o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual foi construído intersetorialmente, prevendo diretrizes da política nacional de proteção integral para o período 2011-2020. O Plano constituiu a diretriz máxima da política nacional com o estabelecimento de metas e objetivos a serem perseguidos pelos gestores da política e pela sociedade civil organizada nos próximos dez anos, perpassando três mandatos presidenciais.

Denotasse como um Plano de continuidade extensa para execução e monitoramento das ações com vistas à melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes, assim como para o enfrentamento das violações de direitos que ainda ocorrem no Brasil. Este Plano representa uma conjunção de esforços e de sinergia política na garantia dos direitos humanos universais e dos direitos humanos especiais dos sujeitos criança e adolescente, que estão em desenvolvimento integral, para o efetivo cumprimento da normativa nacional e internacional.

Ainda em 2011, foram publicadas duas Resoluções que são marcos institucionais para a política pública da infância, uma vez que trouxeram à participação de crianças e adolescentes nas comissões organizadoras para a IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança, nas etapas estaduais, distrital e municipais. Em setembro, foi publicada outra Resolução garantindo a participação apenas de adolescentes para compor a Comissão Ampliada da IX Conferência Nacional, sendo estes considerados delegados natos (Resoluções nº 149, de 26 de maio de 2011, e a Resolução nº 151, de 15 de setembro de 2011).

Esta resolução demarcou uma nova abertura do Conanda no sentido de promover espaços de participação para os adolescentes e reconhecê-los como coparticipes e escutá-los no processo de pensar a conferência e a sua metodologia em todos os níveis. A proporção indicada para a composição das Comissões Organizadoras era de 1 adolescente para 2 (dois) adultos. Para a composição da Comissão Ampliada da Organização da Conferência, cada Estado indicou um adolescente, sendo que 5 deles participavam, mensalmente, representando cada região do país.

Em estudo realizado por Oliveira (2014), foi apontado que as ações orçamentárias evidenciavam de que não há, na maior parte dos casos, dinâmica de fluxo entre as discussões nos conselhos, as deliberações das conferências e a alocação orçamentária. As deliberações da VIII Conferência coincidiram com o tempo de elaboração de Plano Plurianual (PPA – 2012-2015) e dada a inovação desse PPA, que visava a integração das políticas públicas no campo da transversalidade e da multisetorialidade, foram aproveitadas e consideradas as discussões empreendidas para construção da Política Nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes, que se caracteriza por ser ampla e, necessariamente, transversal aos demais programas constantes no orçamento.

A previsão de recursos orçamentários é fundamental para a implementação e execução das políticas públicas para infância e adolescência e, por consequência, para a garantia dos direitos desses públicos. Não só são importantes as discussões técnicas e o desenho da política pública, quanto também, a definição política do orçamento e a prioridade do investimento para consecução dos objetivos traçados nos planos e programas. O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) é

um orçamento público, que engloba e dá visibilidade aos investimentos governamentais para esse segmento, o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é de responsabilidade do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme Resolução nº 137/2010/Conanda (SEDH, 2010 p. 103-104).

Dada a relevância de o Plano Decenal estar incorporado no ciclo de planejamento e orçamento da gestão do próximo Presidente da República (Governo da Presidenta Dilma), o Conanda avaliou a importância de concluir esta segunda parte da elaboração da Plano Decenal com os novos mandatários do governo federal. Portanto, em 2011, foi apresentado ao Conanda o primeiro PPA do Plano Decenal, com a definição de uma matriz programática, destacando os programas, as ações, as metas físicas e financeiras, bem como os órgãos responsáveis no governo federal por sua execução.

A SNPDC/SEDH da Presidência da República, a partir da elaboração do PPA, de 2012 a 2015, adotou a implementação do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e do Plano Nacional de Direitos Humanos III em todas as suas ações de fomento, especialmente por meio da pactuação de instrumentos de transferências voluntárias, prioritariamente para ações de caráter nacional ou regional, e, subsidiariamente, com caráter estadual.

A Resolução do Conanda estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. A Resolução inclui como previsão da Competência da Comissão Intersetorial, a articulação com os órgãos dos poderes Executivo e Legislativo visando à inserção de ações constantes do plano decenal dos direitos da criança e do adolescente no PPA e na lei orçamentária e a garantia de assegurar a participação efetiva de crianças e adolescentes no processo de discussão e elaboração do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes (Conanda, 2013c).

Dos resultados apontados para este estudo, conforme palavras de Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira (2014), não houve nenhuma informação sobre ações de comunicação voltadas à sensibilização de famílias e da sociedade sobre a importância



da participação de adolescentes na discussão sobre os seus direitos. Ainda destaca que, embora este eixo não tenha tido maiores influências no PPA 2012-2015, iniciativas de incluir a participação de crianças e adolescentes nos debates sobre seus direitos foi uma realidade nas duas últimas conferências (Oliveira, 2014, p. 116).

Os adolescentes participantes da Comissão Ampliada da IX Conferência sugeriram a realização das Municipais Livres com Crianças e Adolescentes, com objetivo de mobilizar e articular crianças e adolescentes sobre o tema do ECA. Os Conselhos Municipais deveriam incentivar e apoiar a realização de encontros preparatórios da Conferência Municipal, como as Municipais Livres, com metodologias de trabalho a serem construídas por crianças e adolescentes e com participação deles na composição das mesas de debates.

Em 2012, realizou-se a IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, com tema central: “Mobilizando, Implementando e Monitorando a Política e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças”. Seus objetivos gerais eram de “Mobilizar o sistema de garantia de direitos e a população em geral para a implementar e monitorar a Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Em uma proposta inovadora de articulação, mobilização e formação, a Conferência aplicou a metodologia de educomunicação e contou com a cobertura realizada por adolescentes de todo país.

A VIII e a IX Conferências Nacionais foram amplas e discutiram a Política Nacional e o Plano Decenal. A Política Nacional para crianças e adolescentes estava sendo construída. Os princípios e os eixos previstos no Plano Decenal eram universais. Entretanto, verificou-se que, no Documento-Base para a IX Conferência Nacional, houve uma alteração no Eixo da Participação, incluindo a palavra Protagonismo. Não foi possível identificar o debate feito para a adição dessa palavra e nem a concepção aplicada.

Das deliberações da IX Conferência Nacional, destaca-se, para fins deste estudo, no Eixo 3: Inserir os adolescentes nos espaços democráticos e processos de tomada de decisão e da gestão, contemplando diversidade, tais como: comunidades indígenas, do campo, meninos e meninas em situação de rua e demais grupos culturais, étnicos, religiosos, sociais e de gênero. Para ação de implementação: 02) Alterar e implementar a lei de criação de Conselhos de Direitos, Escolares e

Educação, nas três esferas, a fim de garantir a participação ativa democrática e acessível de crianças e adolescentes, com direito a voz e voto.

Foi uma realidade a construção de propostas para incluir e ampliar a participação de crianças e adolescentes nos debates sobre seus direitos durante a organização das últimas conferências. Com a previsão explícita da participação constante no Plano Decenal, a agenda do Conanda avançou de forma gradativa em metodologias que promoveram aos adolescentes acesso aos espaços de formulação e acompanhamento das políticas públicas.

Tal iniciativa começou na IX Conferência e foi coordenada a partir das atividades do G38, grupo formado por 38 adolescentes representantes das 27 unidades da federação e de 11 movimentos sociais (01 adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas; 01 adolescente com deficiência; 01 do movimento LGBT; 01 do campo; 01 em acolhimento institucional; 01 indígena; 01 em situação de rua; 01 quilombola; 01 afrodescendente/negro; 01 do movimento estudantil e; 01 adolescente cigano).

O G38 participou da construção da metodologia da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2015. Além dessa iniciativa, o Conanda, por meio de recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescentes, apoiou iniciativas de abrangência estadual ou nacional, que estimularam o desenvolvimento e a difusão de metodologias de empoderamento e participação cidadã de crianças e adolescentes, priorizando aquelas que contemplem o apoio a fóruns de articulação amplos, incluindo as diversidades.

Com o tema “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes — Fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente”, a X CNDCA teve como objetivo garantir a implementação da Política e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a partir do fortalecimento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente.

Essa definição do tema da conferência evidenciava a necessidade de fortalecer a institucionalidade dos conselhos, como instância democrática, articuladora, formuladora, integradora e participativa, com base na reflexão de uma Reforma Política do Estado e do próprio Conselho. Esse tema tem sua implicação direta diante do papel estratégico dos Conselhos na condução e na gestão dos Planos Decenais,

apontando os desafios e as estratégias para sua elaboração nas três esferas de governo; no aperfeiçoamento dos fluxos e mecanismos decisórios; na discussão sobre a promoção de participação de crianças e adolescentes e na garantia de continuidade de políticas de perspectiva integralizadora constante no marco da proteção integral.

Destaca-se que essa conferência acontecia em um contexto específico de comemoração dos 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e da realização do primeiro processo de escolha unificado para conselheiros tutelares em todo Brasil. Mas por outro lado, estavam vigentes propostas legislativas sensíveis como a Proposta de Emenda à Constituição nº 171/1993, que tratava da redução da maioria penal e a PEC nº 18/2011, que permitia que o adolescente possa ser empregado a partir dos quatorze anos.

#### 4.2. Debate do Conanda e Resolução Nacional nº 159/2013: O Processo de Participação de Crianças e Adolescentes de Acordo com o Eixo 3 do PNDDCA

Na continuidade da contextualização e da identificação dos elementos que acompanharam o debate nacional em torno da participação de adolescentes e da implementação do Plano Nacional, foi publicada a Resolução nº 159, de 04 de setembro de 2013, que dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes em conformidade com Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do PNDDCA.

O Eixo 3 do PNDDCA trata do Protagonismo e Participação de crianças e Adolescentes. Foi definido em seu Objetivo Estratégico 6.1: promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

O Conanda, ao criar essa resolução, começou a exercer uma influência maior para a provocação e enfrentamento do debate na garantia do direito fundamental à participação em todos os níveis. Significa fomentar e proporcionar abertura para criação de espaços de escuta desses sujeitos e ratificar a importância deles para a orientação das políticas públicas. Dessa forma, afirmou e “convocou” os conselhos estaduais e do DF dos direitos das crianças e dos adolescentes a promover o

protagonismo e a participação de crianças e adolescentes por meio da articulação, acompanhamento e monitoramento junto aos conselhos municipais da realização de atividades de participação de crianças e adolescentes (Brasil, 2013b).

A Comissão de Formação e Mobilização (CMF), dentro do Conselho, é a comissão permanente que tem encabeçado a discussão da participação dos adolescentes. Quando da leitura das atas das plenárias do Conanda, que estavam disponíveis, foram selecionados conteúdos que dialogavam com esta investigação para melhor compreender o contexto do debate sobre participação e a criação da Resolução nº 159, de 04 de setembro de 2013. Após a leitura das atas do conselho nacional, foi possível destacar os seguintes elementos, que compuseram o planejamento e agenda estratégica para o ano de 2013.

As atividades de 2013 foram iniciadas com a Oficina de Planejamento Estratégico, que propiciou um espaço para avaliação da atuação do Conanda, de 2009 a 2012, a construção dos resultados e do plano de ação para cada Comissão para 2013 e 2014. Para a CMF, estabeleceu-se o seguinte Plano de Ação:

- 1. Participação na Comissão da 10ª Conferência Nacional (G38);**
2. Discussão sobre Grêmios Estudantis;
- 3. Criação da Resolução de Participação;**
4. Monitoramento dos Projetos Edital 2013 — Participação de Crianças e Adolescentes;
- 5. Criar linha de financiamento no Edital do Conanda e da SEDH, com foco na Participação de Crianças e Adolescentes.**

Como síntese da leitura das atas do ano de 2013, foi feito um compilado dos principais temas debatidos pelo Conselho para a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente que foram: o enfrentamento às iniciativas de redução da maioria penal e aumento do tempo da medida socioeducativa de internação, a Reforma Política do Conanda, o Repasse Fundo a Fundo, o Edital de Chancela, a Política e o Plano Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes, o Plano de Comunicação do Conselho Nacional e reativação do portal do Conselho, bem como a

matriz e núcleo de gestão da Escola de Conselhos e de Socioeducação. Ainda entrou na pauta a Agenda Nacional de Convergência para os Grandes Eventos e a Carta de Estratégias.

Ainda vale o destaque de que, estrategicamente, o Conanda inseriu em sua agenda anual a realização de encontros de articulação com os conselhos estaduais para alinhamento das diretrizes nacionais. Espaços organicamente importantes, em que foram discutidos as principais dificuldades e desafios para a implementação da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, respeitadas às especificidades dos Estados e municípios, quando da elaboração dos Planos Decenais.

Último ponto destacado da pauta anual sintetizada e extraída das atas do Conanda seria de que a Coordenação Geral do Conselho tinha finalizado os termos de referência para a contratação de cinco consultores para Política e Plano Decenal, Reforma Política, Plano de Comunicação, Portal do Conanda e Anais da IX Conferência (ata de junho). São fontes de informações muito importantes para este trabalho, que não estiveram disponíveis durante esta investigação. Até o mês de dezembro de 2013, conforme apontado em ata, não haviam sido contratados todos os consultores nem os respectivos produtos a serem entregues inicialmente.

Com destaque para a atividade da consultora que faria o registro das atividades do Conanda dos anos 2012/2013/2014 (atas plenárias degravadas, ata de memória mais pormenorizada, ata circunstanciada com os extratos das decisões, sistematização das discussões de cada Comissão Temática do Conanda, produção detalhada para fins de monitoramento do Conselho sobre suas deliberações, [linhas 144-162]). Questão essa de suma relevância neste trabalho que se baseou na análise documental e nas fontes públicas de registros. Se esses produtos já estivessem prontos quando da realização desta pesquisa, poderíamos ter tido uma compreensão mais ampliada e rica sobre o processo de participação que se configurou dentro do Conanda. Por definição do Conanda, a consultora iniciaria por volta de 2013, ano da publicação da Resolução nacional que norteia, em conjunto, com a Resolução Distrital (2014), a exposição contida nesta dissertação.

A partir da leitura da Resolução nº 159/2013, de acordo com art. 2º, consta que caberá aos conselhos dos Estados e do Distrito Federal dos direitos da criança e do adolescente e apresenta cronograma:

I – aprovar resolução referente às diretrizes e às orientações para a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes e apresenta cronograma (outubro 2013).

Parágrafo único. Ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal aplica-se apenas o inciso I deste artigo.

Art. 3º Caberá aos conselhos dos Municípios e do Distrito Federal dos direitos da criança e do adolescente:

I – elaborar plano de ação em conformidade com as diretrizes do Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do PNDDCA e do respectivo plano estadual decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes; (novembro a março de 2014)

II – promover atividades de participação de crianças e adolescentes nos espaços de definição relacionados aos direitos de crianças e adolescentes de acordo com cronograma estabelecido no Anexo I desta Resolução; (novembro a março de 2014).

Parágrafo único. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal deverá encaminhar diretamente para o Conanda o documento final contendo resumo descritivo e registro fotográfico das atividades realizadas, de acordo com o cronograma estabelecido no Anexo I desta Resolução.

Art. 4º. O Conanda elaborará normas sobre a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes a partir das contribuições advindas dos conselhos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto nos arts. 2º e 3º desta Resolução.

Em relação ao tema da participação, foram encontrados alguns elementos que mereceram destaque tanto para melhor compreensão da natureza dos debates empreendidos pelos conselheiros quanto para entendimento do texto resultante na Resolução nº 159, de 04 de setembro de 2013. Foram extraídos e selecionados pontos do relato registrado da CMF nas atas das assembleias plenárias do Conanda.

Consta em ata que foi proposto pelos conselheiros uma resolução que tratasse da participação dos adolescentes e o cronograma para a conferência nacional e que seria apresentada uma “proposta geral” para apreciação. Verifica-se a estreita ligação do Conanda para pensar a participação de crianças e adolescentes e sua vinculação direta com a conferência. Foi possível extrair, dos relatos dos conselheiros, os trechos a seguir, que caracterizaram o debate na Plenária para a elaboração da referida resolução, a qual não recepcionou orientações para conferência em sua versão final:

- Proposta do Conanda e CMF “uma resolução guarda-chuva com orientações para os conselhos estaduais, para articulação de crianças e adolescentes” (ata do mês de junho). A Resolução daria as diretrizes para todos os conselhos estaduais, municipais e distrital. Foi referenciado um

passo a passo a ser realizado para a condução do processo para elaboração da Resolução, conforme plenária ordinária de abril. Consta que não estava disponível a ata na íntegra, apenas o Resumo Executivo.

- Outro passo seria que os conselhos municipais realizem as atividades de acordo com a metodologia que cada um adotasse, sendo que se propunha a realização de seminários, gincanas, eventos, encontros nos quais se deveria trabalhar a discussão do ECA, a partir do Plano Decenal, para a obtenção de propostas de temas e metodologias para a X Conferência Nacional (setembro e outubro).
- Ainda, os conselhos estaduais deveriam encaminhar para o Conanda o relatório dos produtos provenientes e sistematizados dos conselhos municipais.
- Outro encaminhamento seria o de criar outra resolução do Conanda, normatizando sobre a nova conferência, a Comissão Nacional de Organização e o novo G27 (grupo de adolescentes representantes de cada estado da federação), com estabelecimento de orientações para que os conselhos estaduais criassem comissões de adultos, de crianças e adolescentes para a Conferência Estadual.
- Além disso, seria reservado para o primeiro encontro do G27, preparatório para a conferência e que se editasse uma resolução para estabelecer cronograma para as conferências estaduais e municipais e para as Conferências Livres. Prevista proposta para a realização de encontro com os pontos representantes dos conselhos estaduais e o segundo encontro do G27.

Na ata de junho, foi identificado o debate para a formulação da Resolução nº 159/2013, e esse registro apresentou algumas concepções de participação que circulavam nos discursos dos conselheiros, que foram extraídas para este capítulo da pesquisa e que resultaram em uma categorização que facilitou a visualização, a compreensão e a análise.

Foi feito um recorte e seleção de trechos que caracterizam as discussões e as concepções explícitas ou subjacentes de participação que se apresentaram nas falas dos conselheiros para formulação de uma resolução orientadora sobre o processo de

participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos seus direitos:

1. Compreensão de que o “Eixo 3 do Plano Decenal, Eixo da Participação tem dois focos principais, o da participação nos espaços de discussão das políticas e o espaço de participação na discussão das conferências. O Conselho deveria orientar o processo, não conduzir o processo, lembrando, ainda, que o pedido dos adolescentes na IX Conferência, em relação às conferências livres, havia sido exatamente de que se garantisse um processo de participação livre, sem parâmetros burocráticos de participação institucionalizados” (Linhas 33-343).

Destaque:

- a) Participação nos espaços de discussão das políticas (quais espaços seriam esses?);
- b) Participação nas conferências (metodologia).

2. Partiu-se do “entendimento de que a resolução deveria atender ao eixo de participação de crianças e adolescentes de forma mais ampla e não reduzida à conferência, desse modo, o Conanda faria uma resolução mais geral para Estados e municípios, conselhos estaduais e municipais, orientadora de todo o processo de participação de crianças e adolescentes e depois, ao longo do ano, iria estudando soluções sobre a participação específica na Conferência, acrescentando que seria interessante guardar espaço para uma consulta pública, podendo até ser direcionada aos Conselhos municipais e estaduais”. (Linhas 351-359)

Destaques:

- a) Resolução para atender Eixo 3 da Participação — ampla para orientar Estados e municípios;
  - b) Resolução específica sobre participação na conferência;
  - c) Consulta Pública.
3. Outro conselheiro: “Os dois pontos do eixo tratavam exatamente da discussão de espaços permanentes de participação e depois de um espaço de participação dentro do contexto das conferências. Apresentou a preocupação de não se especificar a resolução para a conferência que envolvia uma discussão de sua reformulação nesse processo se gastasse de um ano a um



ano e meio e o tempo ficasse reduzido para a organização da conferência, repetindo-se o que havia ocorrido em processos anteriores” (Linhas 360-367).

Destaques:

- a) Espaços permanentes de participação, sem apontar de que forma e quais;
  - b) Espaço permanente de participação na conferência;
4. O primeiro papel do Conselho seria a publicação de alguma coisa mais genérica, do ponto de vista da política, partindo, inicialmente, do amadurecimento ideológico relacionado à definição da questão de que a participação estava se falando, defendendo que já o modelo de resolução para a conferência tinha caráter metodológico e que, por esta razão, indicava que primeiro deveria seguir a resolução que trataria da definição da política, do ponto de vista de orientação geral e, depois, a resolução que trataria da metodologia, específica” (Linhas 368-375).

Destaques:

- a) Resolução ~~específica~~ genérica de participação do ponto de vista da política, do amadurecimento ideológico relacionado à definição da participação, trataria da definição da política e ~~orientação geral~~ (que entendimento seria esse? De que participação estava se falando?);
  - b) Resolução específica para conferência (metodologia).
5. Que o Conanda adotasse a compreensão de participação no que dispunha o artigo doze da Convenção da Criança, coadunado ainda com o princípio do artigo cem, parágrafo único, inciso doze, que tratava sobre participação, inovado também com a Lei nº 12.594 do Sinase que também tratava sobre participação, e ainda a própria Resolução nº 113 do Conanda, quando tratava do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, destacava a participação, tendo em vista que, assumindo esses referenciais se estimularia a concepção da participação, de que esta deveria ser oriunda da vontade e da compreensão e entendimento das próprias crianças e adolescentes” (Linhas 375-383).

Destaques:

- a) Participação como referência as normativas CDC, Lei do Sinase, Resolução nº 113/2006;

b) Participação oriunda da vontade, da compreensão e entendimento das próprias crianças (qual o papel dos adultos?).

6. Partisse de um uma resolução genérica com consulta pública, seria uma forma de mobilizar e garantir a participação efetiva na ponta (Linhas 384-387).

Destaques:

- a) Resolução Genérica;
- b) Consulta Pública e Mobilização Social.

7. Se o Conselho considerasse que havia possibilidade de um alinhamento teórico conceitual sobre o que é participação, se seria possível se decidir por se fazer uma resolução geral, porém acreditava que o Conselho não tinha ainda esse alinhamento conceitual e que se deveria estabelecer uma primeira fase, em que no município, a discussão de crianças e adolescentes indicassem a possibilidade de compreensão de quais espaços eles consideravam privilegiados para a sua discussão política” (Linhas 388-393).

Destaques:

- a) Resolução geral e a identificação da falta de alinhamento conceitual;
- b) Passiva em aguardar retorno de os conselhos estaduais e municipais indicarem quais são os espaços privilegiados para discussão política.

8. Que Conselho não precisaria partir de um marco zero, porque já possuía acúmulo dessa discussão, citando como exemplo disso, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que havia incorporado a proposta do eixo participação apresentado pelo Conanda ao seu plano para cinco anos e finalizou afirmando que não acreditava que outras políticas podiam fazer isso sem partir também do Conanda, e defendeu que o Conselho assumisse a liderança desse eixo do Plano Decenal” (Linhas 394-400).

Destaques:

- a) Referência literal ao Eixo 3 da Participação do PNDDCA;
- b) Conanda como líder do processo do Eixo 3 da Participação do PNDDCA.

9. Conselheiro relata que havia percebido uma ansiedade muito grande por parte dos Conselhos, em relação à participação de crianças, por essa razão defendeu a importância da decisão imediata do Conanda, até para que favorecesse o planejamento da conferência. Por outro lado, lembrou que a IX Conferência havia definido a necessidade de monitoramento pelo Conselho da

implementação dos planos decenais estaduais e municipais e apontou para a obrigação do Conselho no acompanhamento e na sistematização dos produtos que haviam sido gerados na IX Conferência” (Linhas 400-408).

Destaques:

- a) Relação direta da participação com a conferência;
- b) Relação direta da Participação com a ~~elaborações~~ elaboração e monitoramento dos Planos Decenais dos Estados e municípios.

10. Outra conselheira colocou que “se previsse na minuta a participação de crianças e adolescentes na discussão das políticas de direitos locais e no Conselho, como convidados com direito a voz, tendo para isto um representante por política de atendimento, inserindo cada um na discussão da política a qual estaria representando, sendo um representante pelo Sinase, um pelo Plano Nacional de Convivência Familiar, assim também, criança indígena, criança com deficiência etc.” (Linhas 409-414).

Destaques:

- a) Minuta de Participação de adolescentes na discussão das políticas de direitos locais e no **Conselho com direito a voz** (nominado ~~signalizado~~ pela primeira vez).

11. O que se faria caso os Estados e municípios apontassem para propostas diferenciadas da resolução já aprovada, no caso desta só orientar para o processo autônomo de decisão sobre a forma de participação, iria se reformular a resolução? Defendeu, novamente, a necessidade de antes da aprovação da resolução, que o texto passasse por consulta pública, para se ouvirem os Estados, municípios, crianças e adolescentes” (Linhas 415-420).

Destaques:

- a) Ressalva que uma resolução com orientações gerais poderia dar margem para construção de vários formatos de participação na tomada de decisão dos Estados (como o Conanda conduziria essa situação?);
- b) Texto da minuta de participação passar por Consulta Pública para escutar os Estados, os municípios, crianças e adolescentes.

12. Conselheiro colocou que se construísse uma resolução que fizesse com que os Estados e municípios discutissem o que estava na diretriz seis, do eixo três,

do Plano Decenal, com a intenção de se garantir a existência de espaço para participação, ou seja, uma resolução que fosse operacional” (Linhas 420-424).

Destaque:

- a) Resolução operacional para garantir espaço para participação com base na Diretriz 6, do Eixo 3 do PNDDCA (quais espaços de participação?);
- b) Outra conselheira lembrou “que ao direito da criança se expressar, correspondia também a exigência de se ter os pontos de vistas levados em consideração e questionou o que se faria com essa expressão? (...) Finalizou perguntando como essa expressão iria ser levada em consideração (Linhas 424-431).

Destaque:

- a) Discussão ética sobre participação que não é apenas pelo direito de se expressar, mas também ter seus pontos de vista levados em consideração (ponderação reflexiva);
- b) Outra conselheira “sugeriu que não se formulasse uma resolução, mas outro tipo de documento que propiciasse a consulta pública, com o resgate das relações interfederativas, seu fortalecimento, tendo em vista que o instrumento orientador deveria propiciar o processo pedagógico de construção de participação local” (Linhas 432-435).

Destaques:

- a) Consulta pública, fortalecimento do pacto federativo e processo pedagógico de construção da participação local
- b) Outro conselheiro coloca “que, por um lado, acreditava ser importante deixar uma abertura para a participação dos Estados e municípios no processo decisório da conferência, seja na parte política ou na organização, mas, por outro lado, isso significava que o Conanda teria que assumir o que os Estados decidissem e por esta razão, era preciso que o Conselho se posicionasse sobre o que poderia ou não ser feito” (Linhas 436-441).

Destaques:

- a) Relação da participação com a conferência, dar abertura para as produções dos Estados e municípios (organização e parte política);
- b) Posicionamento do Conanda do que pode ou não ser feito (qual posição? Antes ou depois das contribuições dos Estados ou municípios;
- c) Outro conselheiro “informou que essa discussão na Mesa Diretora havia indicado que o Conselho deveria afirmar aos Conselhos que fomentassem em seus Estados o debate de como iria se implementar o eixo três do Plano Decenal, incluindo nesse processo, a participação de crianças e adolescentes e, portanto, o Conselho tinha o papel de orientar que se fizesse o debate, definindo o período, para isso, e que o Conselho receberia o resultado desse debate, em data também definida para sistematização das contribuições recebidas e, a partir disso, é que iria se pensar numa proposta para a realização da conferência e que, talvez, fosse mais interessante para fomentar esse processo que o Conanda soltasse uma recomendação e não uma resolução, como havia sido proposto inicialmente. Lembrou que as contribuições locais são importantes para que o Conanda pudesse, a partir delas, definir o que entendia por participação e quais são os modelos que possibilitavam que ela ocorra. Lembrou ainda que toda essa discussão deveria ser inserida na reforma política” (Linhas 441-457).

Destaques:

- a) Informe debate da Mesa Diretora do papel do Conanda de orientar a discussão nos Estados de como iria se implementar o Eixo 3 do Plano Decenal, com a participação de crianças e adolescentes;
- b) Proposta de fazer uma recomendação aos Estados;
- c) Passiva para aguarda e sistematizar as contribuições oriundas dos Estados para que o Conanda pudesse definir o que entendia por participação e quais são os modelos;
- c) Outra conselheira levanta “dúvida quanto à força de uma recomendação, citando como exemplo a recomendação que o Conanda havia emitido sobre os Planos Decenais locais e que poucos, até aquele momento, haviam sido recebidos. Quanto à pergunta de como os Conselhos entendiam e pretendiam executar o processo de

participação, apontou que como primeiro momento, no dia anterior, na reunião com os conselhos estaduais, que eles haviam sugerido, que no encontro em Brasília com os Conselhos já se tivesse a participação de crianças e adolescentes de cada estado, um por Estado” (Linhas 457 a 465).

Destaques:

- a) Discussão sobre a forma de como fazer se por meio de resolução ou recomendação;
- b) Por meio de recomendação, o Conanda havia recebido pouco retorno dos Estados quanto à elaboração dos Planos Decenais;
- c) Proposta de acolhimento da sugestão dos conselhos estaduais, de que no próximo encontro houvesse a participação dos adolescentes, um por Estado;
- d) Proposta de encaminhamento: que se resolvesse a forma como se queria fortalecer o processo de implementação do eixo três; que se decidisse o formato de divulgação, se recomendação ou se resolução; que se definisse a natureza do encaminhamento, se seria operacional ou se seria de direcionamento sobre a participação” (Linhas 465-470).

Destaques:

- a) Falta definição da forma para fortalecer o processo de implementação do Eixo 3;
- b) Falta definição do instrumento a ser utilizado pelo Conanda se Resolução ou recomendação;
- c) Falta definição da natureza do encaminhamento se seria operacional ou se seria direcionamento sobre a participação;
- d) Outro conselheiro acrescentou “que existia o princípio da Federação e que, portanto, existiam decisões que só poderiam ser tomadas pelos municípios, por esta razão, indicou que seria preciso verificar até que ponto uma resolução não estaria intervindo na autonomia de Estados e municípios” (Linhas 470-472).

Destaques:

- a) Questionamento se uma resolução não interfere na autonomia dos Estados e municípios;

b) A Conselheira retoma a palavra e “defendeu que se fizesse uma resolução, tendo em vista que as deliberações do Conanda eram através de resoluções, e que se fizesse um anexo a ela com as recomendações, como já havia sido feito em outras resoluções” (Linhas 473-476).

Destaques:

- a) O instrumento de deliberação do CONANDA são as resoluções e se poderia anexar as recomendações
- b) Outro conselheiro aponta que “no momento, seria mais produtivo que se utilizasse outro instrumento que não a resolução, visto que o objetivo inicial seria a coleta de informações para embasamento, posteriormente à decisão” (Linhas 476-479).

Destaques:

- a) Passiva para aguardar as informações dos Estados. Sugestão que não se fizesse resolução, já que neste momento era para coleta de informações para depois o Conanda tomar decisão.
- b) Outro conselheiro indicou “a necessidade de uma grande campanha sobre participação, mas que precisaria verificar-se se havia tempo e dinheiro para isso. Afirmou que para ele isso era uma prioridade e que teria várias propostas para uma campanha nacional, reforçando que, a partir disso, o Conanda teria tempo, momento e conteúdo para discutir as questões sobre a participação de maneira geral” (Linhas 479-484).

Destaques:

- a) Fazer Campanha nacional, para depois Conanda ter tempo e conteúdo para discutir questões gerais sobre participação
- b) Outra conselheira coloca que “para o momento, a resolução seria mais estratégica com a preocupação genérica de provocação do processo, mas que ela seria insuficiente, por si só, para qualificação desse processo, por esta razão, indicou que seria necessário além da resolução, que se pensasse em outras estratégias e outros mecanismos, como os sugeridos pelos Conselheiros” (Linhas 484-489).

Destaques:

- a) Fazer resolução genérica para provocar o processo junto aos Estados e municípios.
- b) Pensar outras estratégias e outros mecanismos para qualificar o processo, como sugeridos pelos conselheiros.
- c) Foi “sugerido que o Conanda fizesse uma resolução com um único artigo, abrindo o processo de discussão do eixo três, porque seria a forma política que o Conselho teria de garantir as implicações políticas para essa questão, e depois deflagraria através de campanhas, de pesquisas, de encontros etc., as orientações que iriam conduzir o processo” (Linhas 490-494).

Destaques:

- a) Como condução política para o Conanda, sugere uma Resolução geral, artigo único, para abrir processo de discussão do Eixo 3
- b) Campanhas, pesquisas, encontros orientações para conduzir o processo
- c) Prazos ao encaminhamento da Conselheira (...), de forma a incluir-se na resolução prazo para que os Conselhos enviassem para o Conanda os seus resultados (...). A Mesa Diretora dialogasse sobre a campanha e pesquisas sobre os mecanismos de participação. Sugeriu ainda que se pensasse na possibilidade de realização de uma oficina, para um debate de meio período, com alguns olhares de fora sobre participação, para que o Conanda pudesse, segundo o eixo três, estabelecer suas diretrizes, respeitando as questões legais, jurídicas etc.” (Linhas 494-501).

Destaques;

- a) Dar prazo e aguardar que os Estados encaminhem seus resultados
- b) Analisar a possibilidade de campanhas e pesquisas
- c) Sugere realização de oficina com alguns “olhares de fora” para que o Conanda estabelecesse suas diretrizes e respeitasse questões legais/jurídicas

Para a aprovação da resolução sobre participação de crianças e adolescentes em plenária, de acordo com os registros públicos, foram feitos pequenos ajustes, quais sejam: inclusão no item que solicitava apresentação do relatório pelos Estados, que



eles sejam acompanhados de fotos do processo; contemplar, no artigo quinto, as diversidades que estão no Plano Decenal, não só a diversidade regional ou de território, mas a diversidade de gênero, raça, pessoa com deficiência, população de rua e todas aquelas diversidades trabalhadas na conferência; incluir, nos “Considerandos”, os artigos da Convenção dos Direitos da Criança, para deixar mais definidas as margens jurídicas e conceituais do direito à participação (Linhas 309-334).

Depois desse contexto institucional e político identificado com a investigação documental sobre a participação de crianças e adolescentes dentro da política nacional, debruçou-se sobre a lógica argumental e os enfoques da concepção de participação que foram defendidas/expostas pelos conselheiros do Conanda nos conteúdos das Atas Plenárias (2013), a qual originou a Resolução nº 159/2013.

Essa resolução nacional serviu como matriz de referência para a criação do CPA do conselho distrital, com base em seu art. 2º, de elaboração e aprovação de resolução específica referente às diretrizes e às orientações para a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes.

Se considerou relevante, nesta oportunidade, dada a direta implicação e conexão entre o Eixo 3 da Participação no PNDDCA e a construção dos Planos Decenais estaduais e municipais, fazer alguns destaques nos relatos dos Estados decorrentes do Encontro de Conselhos, ocorrido em agosto de 2013. Esses relatos auxiliaram na caracterização da situação em que se encontravam cada um dos Estados na construção de seu Plano Estadual, nas considerações relativas às ações de implementação do Eixo 3 e na identificação das principais dificuldades dos Estados ou região.

Algumas questões foram identificadas nas falas dos conselheiros ao se reportarem ao Conanda para assumir a liderança desse processo do Eixo 3 da Participação, da expectativa dos Estados que aguardavam orientações do Conanda e a estreita e direta relação entre a elaboração dos Planos e a implementação do Eixo 3.

Além das concepções apresentadas nos discursos dos conselheiros, foram feitas algumas sugestões de encaminhamentos. As propostas de mobilizar os Estados e municípios, fazer campanhas, pesquisas, debates com “olhares de fora” para definir

e alinhar o que se entende por participação, não ocorreram previamente ao desenho da Resolução nº 159/2013. O debate dessa normativa se restringiu internamente ao Conanda. Foi feito um processo com baixo potencial de liderança e mobilização, sem consulta pública e sem partir das demandas que haviam sido apresentadas. As Conferências, o PNDDCA, PNDH3 já apresentaram a encomenda da participação de adolescentes dentro do Conanda, estava explicitada, havia uma posição que o Conanda podia ter tomado de forma mais contundente

A contextualização nacional apontou que as deliberações das XI CNDH, o PNDDCA e as produções das VIII e IX Conferências Nacionais foram fundamentais no tocante à exacerbação temática da participação de adolescentes e desencadearam e influenciaram processos de políticas públicas de participação. No mesmo sentido, vale destacar que foi apresentado com clareza a demanda de “adentrar” aos espaços dos conselhos de direitos.

Consta que, mesmo com a vivacidade da agenda do direito à participação, a definição da entrada do tema no planejamento do Conanda e na prioridade governamental, dimensões importantes nos processos de políticas públicas (agenda, planejamento e coalização), a fase da formulação da Resolução se apresentou com baixo potencial em seus mecanismos decisórios.

Diante da fragilidade da institucionalidade dos conselhos e dos desafios postos para essa instância participativa, coloca-se em evidência o teor da própria representatividade dos interesses de crianças e adolescentes e sem falar da abertura para a própria participação deles nesse aparato complexo. Mesmo com as garantias dos documentos legais, os avanços normativos identificados nas resoluções do Conanda, é de se refletir como se produziu a abertura real para a entrada dos adolescentes no colegiado.

Mas para qual direção o Conanda lideraria o processo se entre os conselheiros não havia uma base comum de alinhamento do que é a participação? E, ainda, não foi colocado sobre a mesa de negociação quais seriam considerados os mecanismos formais ou não formais possíveis de participação de crianças e adolescentes. A agenda estava claramente posta, mas a condução e a abordagem do tema traduzidas para a política pública pareciam um pouco desconcertadas nos debates de seus membros.

Outro aspecto que caracterizou a fase de formulação, especificamente, de uma resolução dirigida e orientadora à participação de crianças e adolescentes, diz respeito, ao fato de que a sua elaboração não contou com a escuta dos segmentos que são diretamente afetados por ela. O Colegiado não demonstrou interesse e nem disponibilidade, objetivamente, para escutar aos adolescentes e não lhes proporcionaram a oportunidade. Cabe esta ressalva, sem desconsiderar a captura que foi feita dessas vozes nos processos de conferências que a precederam.

Havia uma pressa, para não dizer um atropelo na condução da Resolução, e seu cronograma apontou isso, bem como uma ineficiência de mecanismos coletivos para o debate. Uma resolução a respeito foi publicada em setembro 2013, com prazos de respostas dos Estados com previsão para acontecer em outubro de 2013. Essa constatação de um processo acelerado na condução para definição do escopo da Resolução, verificada não só pelos prazos colocados no cronograma, porém com o mais importante, na qualidade do próprio debate expresso pelos conselheiros e “representantes do melhor interesse de crianças e adolescentes.

No caso da temática de participação de crianças e adolescentes, os atores envolvidos no Conanda tinham o compromisso de dar respostas mais concretas para sua efetivação e avançar para a regulamentação do Eixo 3 do PNDDCA, extrapolando a participação voltada apenas as conferências, depois de tantos anos da Convenção e do Estatuto. O contexto político se apresentava favorável e propício para o estabelecimento de marcos referenciais para a definição da política de participação, considerando a importância em reforçar o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos plenos e com voz para participarem da vida política.

Como dito anteriormente, havia um processo de discussão e amadurecimento interno a ser feito tanto pelo Conanda, bem como pelos conselhos nas esferas municipais e estaduais, para enfrentar o dilema da participação e garantir a sua efetiva operacionalização. A resolução do Conanda precisava formular e deliberar parâmetros de participação mais específicos para além da repetição literal da previsão contida no Eixo 3 do PNDDCA. Era uma oportunidade para trazer à centralidade do debate os impasses para sua concretização, extrapolando sua perspectiva de entendimento como um objetivo na esfera dos princípios ou das intenções.

O Conanda não tinha clareza das possíveis interpretações e aplicações da Resolução que podiam se dar quando da sua tradução até chegar na fase da

implementação nos Estados e municípios. Não se teve acesso às produções dos Estados, prevista na Resolução, não se sabe se não foram encaminhadas ou não estavam disponíveis ao público. Esse documento deveria conter um resumo descritivo e registro fotográfico das atividades realizadas pelos conselhos municipais dos direitos da criança, assim como os planos de ação municipais e do DF elaborados em conformidade com as diretrizes do Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do PNDDCA e do respectivo plano estadual decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Quando do processo de discussão da formulação da Resolução, a instância colegiada nacional não tinha clareza sobre a condução do debate. Oscilavam entre identificar-se com a concepção metodológica/operacional de participação e conferências, sem alinhamento do que são considerados espaços permanentes (Conferências e Conselhos são espaços permanentes de participação, com dinâmicas distintas); não reflexão do conteúdo expresso no Eixo 3 do PNDDCA; abordagem simples de nomeação da participação na política da infância e adolescência ou do caráter político da participação, sem complementação específica; ausência do esclarecimento do que são espaços de convivência e de construção da cidadania; presença de uma postura mais “passiva” de espera para recepcionar os produtos dos Estados, entre outras, que serão apresentadas adiante.

Foram várias as questões identificadas nos discursos e posições no interior do Conanda, mas chama a atenção que os conselheiros não estabeleceram um diálogo muito reflexivo e propositivo, com exposição e troca de ideias mais fluidas, e com o aprofundamento argumentativo de como poderia ser sua aplicação e seu entendimento. Em espaços de conflito, diálogo e poder, como as instâncias conselheiras se configuram, é necessário que as exposições sejam desenvolvidas com argumentos claros e com convencimento, pois “subentender o óbvio” dá margem para muitas interpretações.

Esse debate foi delineando como o Conanda se posicionou, por meio da criação da Resolução, que fez a propositura para promoção de espaços de participação e de escuta desses sujeitos. A discussão que originou a Resolução foi conduzida sem explicitar, nominalmente e consensualmente, a participação de adolescentes dentro do âmbito do Conanda.

Não se sabe se a Resolução mais ampla do Conanda, pautada no Objetivo Estratégico 6.1 do PNDDCA, que era “Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas”, não nomeou a participação permanente e formal dentro do Conselho porque a posição quanto esse formato ainda estava prematura nos debates. Isso também pode ser verificado pela condução de um processo em aberto (no aguardo) e que a definição desse formato/modalidade aconteceria após a recepção das propostas dos Estados. Pode se especular também que podia ser considerado um entendimento “óbvio, mas não dito”, que se tratava de espaços de conselho pelas definições contidas nesse Objetivo 6.1 que caracterizam as instâncias conselheiras: formuladores, deliberativos e de monitoramento. Não parecia ser essa opção pelo teor das discussões.

Essa última hipótese se enfraquece mais ainda, uma vez que de todas as falas dos Conselheiros nacionais que estiveram presentes nos debates que antecederam o texto da Resolução e dos quais se teve acesso, apenas uma delas se colocou explicitamente, dando forma à minuta de participação na discussão das políticas públicas e incorporada ao Conselho de Direitos. Se fosse entendimento comum do Conanda ou para grande parte dos seus membros, provavelmente a resolução estaria com uma definição mais clara quanto às orientações do processo de promoção da participação por meio desse mecanismo de participação no âmbito do próprio Conselho.

O desenho e a definição dessa participação se apresentaram anos depois com o CPA vinculado ao Conselho Nacional (2017). O processo de formulação desse entendimento de participação, institucionalizada dentro do Conanda, ganhou corporeidade com o passar do tempo. Pode-se especular, também, dada a proximidade, afinidade e compartilhamento das redes de atores de âmbito nacional e distrital, assim como da ocorrência de negociações e tratativas extraoficiais, que o Conanda, após a posição do CDCA/DF, referenciou-se nessa experiência, que teve sua primeira edição do Comitê Consultivo em 2015. Muitos processos “escaparam” durante a pesquisa, o que dá margem para algumas inferências mais ou menos plausíveis na tentativa de entender o contexto.

Outro aspecto que chamou atenção, ao acompanhar os debates que precederam a elaboração da resolução, foi a identificação de uma sobreposição de processos internos do Conanda que transversalizavam o tema da participação. Pela interpretação dos documentos, o Conanda não seguiu uma linha de condução e de aproveitamento dos produtos/sistematizações que já haviam ocorrido no histórico da construção da política nacional, nas deliberações das conferências, ou nos debates que ocorriam simultaneamente, paralelamente e “desencontradamente” de assuntos diretamente relacionados com a participação de crianças e adolescentes conduzidos.

Enquanto a Resolução nº 159/2013 estava sendo debatida e ajustada no pleno, havia a previsão do encontro com os conselhos estaduais sobre elaboração dos Planos Decenais, a discussão da implementação do Eixo 3 do PNDDCA, a discussão em GT da Reforma Política (com inclusão do tema da participação), a contratação de consultores para registro das atas das plenárias na íntegra e de suas comissões para o ano de 2013, a elaboração dos Anais da IX Conferência (2012), além de uma agenda com os adolescentes, que ocorreria após a publicação da Resolução.

No aspecto supramencionado, percebe-se a dificuldade nos processos decisórios e a manutenção de fluxos de decisão contínuos, haja vista a deficiência em conseguir processar, coordenar e deliberar sobre variados temas expostos a mesa de negociação. Não se trata apenas de volume, mas também das limitações dos conselheiros governamentais, que somam agendas e compromissos em outras pastas e em outros colegiados. E, por sua vez, a dedicação voluntária dos conselheiros da sociedade civil em se dedicar às demandas do Conanda, de forma qualificada, com tempo, conciliando suas atribuições de trabalho nas suas organizações.

Continuando a apresentação do relato da CMF, foi informado que a pauta para o encontro de articulação com os conselhos estaduais possuía quatro tópicos, sendo eles: a política e o plano decenal, a resolução do Conanda sobre a participação de crianças e adolescentes, a reforma política do Conanda e o Sinase. Entretanto, mais adiante, a Presidenta sugeriu que, em relação à participação dos adolescentes, que não fossem inseridos nesse encontro, mas que a mesa diretora e a CMF apresentassem, para um segundo momento, uma oficina com os adolescentes só para que se debatesse o Eixo 3, inclusive, à luz do que viesse dos Estados. Ficou deliberado pela promoção de uma atividade com os adolescentes, com foco no eixo

da participação, inclusive avisando, no encontro dos conselhos, que haveria esse evento e qual seria o seu formato e conteúdo.

De acordo com a ata de julho de 2013, foram extraídos os seguintes pontos: na pauta do Encontro com os conselhos estaduais, em agosto, dentro da apresentação dos Planos Estaduais, haveria espaço para a discussão sobre o Eixo 3, para cada região apresentar as suas atividades de implementação da participação dos adolescentes e abrir para discussão. Após as discussões, encaminharam-se para a reformulação dos objetivos específicos do Encontro, com destaque para a criação de uma agenda propositiva para a elaboração e implementação do Plano Estadual Decenal da Criança e do Adolescente e o Plano Estadual de Participação de Criança e Adolescente, conforme o Eixo 3 (Ata de julho de 2013).

Outros pontos que receberam destaque por esta pesquisadora dizem respeito ao relato do Encontro com os conselhos estaduais, que trazem elementos quanto à construção dos Planos Estaduais Decenais e, especificamente sobre o Eixo 3 – Da Participação (Linhas 727-866).

O relato a que se teve acesso nas memórias do Conanda, referente ao encontro com os conselhos estaduais sobre a elaboração dos Planos Decenais, divididos por regiões, apontou inúmeros aspectos, em síntese, que ilustram processos de discussão dos Estados que apresentaram interface direta com a discussão da participação: dificuldades na gestão e articulação para elaboração dos Planos; necessidade de elaborar planejamento estratégico; de fazer ampla mobilização; dificuldades em mapear a situação da infância; falta de recursos para encontros com os adolescentes; falta de colaboração entre sociedade civil e poder executivo; limitações de qualificação dos conselheiros; interrupções e mudanças nos quadros dos conselheiros; falta de autonomia e infraestrutura nos conselhos; falta de recursos orçamentários; necessidade de fortalecimento institucional dos conselhos; desafios com a intersetorialidade e com o respeito as diversidades.

Após a apresentação do relato dos Estados, tem-se a síntese do Conanda, em ata, com as propostas consensuais apresentadas e direcionadas pelo Colegiado: que é necessário que nos Estados tenha um grupo que se encarregue de pautar e de discutir o Plano Decenal, que seja constituído por resolução, por decreto, ou outro instrumento legal; que é necessário articulação do Conselho Estadual com os Conselhos Municipais, tanto para a construção do Plano Estadual, quanto para a

construção dos planos municipais; que é necessário que o Plano parta de uma análise situacional e diagnóstica, sendo necessárias atividades de intersectorialidade; que é necessário criar um fluxo de divulgação do andamento e da vida do Plano Decenal, através de uma rede de informação entre os Conselhos permanente; que é necessário colar as ações do Plano ao orçamento público, nas suas diferentes modalidades; que é necessário que os atores do SGDCA sejam parte do processo, do pensar, do elaborar o Plano desde o início, que o Conselho seja um órgão articulador.

Pactuada a garantia de inclusão dessas ações para a construção dos planos estaduais, estabeleceu-se o seguinte cronograma: até outubro (2013), que todos os Estados tenham constituído comissão ou grupo, que vá fazer o processo de coordenação para a elaboração do Plano; até dezembro, todos os Estados realizem uma atividade intersectorial com os atores do SGDCA para dialogar sobre o Plano; instituir um plano de trabalho com vistas a ter pelo menos uma minuta inicial, até o fim do primeiro semestre de 2014. Quanto aos compromissos do Conanda, de apoio aos conselhos estaduais, ficou decidido: discutir dentro da linha de financiamento, para o próximo ano, que contemple ações de elaboração e implementação do Plano Decenal, por exemplo, uma ação de diagnóstico, em uma região de diversidade; discutir uma agenda política permanente de presença do Conselho Nacional nos Estados, para acompanhamento das ações de elaboração dos planos nos Estados (Linhas 868-891).

Na continuidade do registro do encontro com os conselhos estaduais, foi feita a exposição da pauta que continha a discussão da implementação do Eixo 3 sobre a participação de crianças, os relatos dos trabalhos de grupo dos Estados e encaminhamentos (Linhas 894-896).

Na continuidade do debate sobre o Eixo 3 da participação da criança e do adolescente na discussão das políticas públicas no encontro com os Estados, foi feita a leitura da Resolução aprovada pelo Conanda, que dispunha sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão, relacionados aos direitos de crianças e adolescentes, em conformidade com o objetivo estratégico 6.1, do Eixo 3, do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PNDHCA). A resolução já havia sido aprovada, sem contribuições dos Estados. Foi apresentado cronograma de trabalho até a Conferência de 2015.



A condução dos trabalhos para a discussão do Eixo 3 era baseada nas seguintes perguntas norteadoras:

Quais os desafios e perspectivas para garantir a efetivação do Eixo 3 da participação de crianças e adolescentes? Para o trabalho, os grupos contariam com o cronograma das atividades e a Resolução do Conanda sobre Participação. (Linhas 924-932)

Não teria sido interessante ter feito essa rodada primeiro de escuta dos Estados antes de fechar a Resolução Nacional? Novamente, demarca-se que a tomada de decisão foi voltada aos processos internos do Conanda.

Foi possível extrair da ata, literalmente, a sistematização dos debates que consistiram em:

Quanto à questão do eixo três, sobre a participação dos adolescentes destacaram-se: **estabelecimento do caráter da participação dos adolescentes na definição das políticas públicas, voltadas a efetivação de seus direitos**; especificação do caráter de participação dos adolescentes na Conferência; mobilização dos jovens para as pautas dos Conselhos; mapeamento dos educadores, que são afins aos Conselhos, para atuação qualificadora da inserção dos adolescentes; formação dos adolescentes na ação;”. (linhas 1055-1072). E a prioridade nos editais, de uma linha de financiamento com recursos do FNCA, para as ações voltadas para a participação do eixo três (linhas 1076-1078). (Ata de julho de 2013)

Destaca-se, neste ponto, que não houve um alinhamento mais preciso e específico junto aos Estados do que se entende “pelo estabelecimento do caráter da participação dos adolescentes na definição das políticas públicas”, voltadas à efetivação de seus direitos. O debate se repete em retórica e em pouco conteúdo e o Conanda não apresenta uma posição mais clara sobre seu entendimento e se fragiliza na sua importante atuação como liderança desse processo. A falta de definições mais elaboradas, por parte do Colegiado, influenciou o estabelecimento de marcos referenciais mais específicos para contribuir no complexo processo de construção de políticas de participação dos Estados e municípios.

Outros aspecto relevante no contexto de discussão da Resolução nº 159/2013 diz respeito a reforma política do Conanda, qual seja: o tema da participação ter entrado no GT da Reforma Política, é uma questão interessante em vários aspectos, dentre os quais pode se destacar: a relevância da pauta na agenda pública e a complexidade do tema que exige seu debate em várias instâncias (internas e externas) do Conanda, como a CMF, Mesa Diretora, GT da Reforma, consulta pública,

convite a especialistas, elaboração de campanha para promoção da participação. Mas por outro lado, considerando já um processo de discussão e acúmulo prévio que se materializou com os eixos do PNDDCA, pode-se, de alguma forma, inferir que a inserção do tema, na Reforma Política, podia protelar a definição e a tomada de decisão do conselho na estipulação de marcos referencias necessários para demarcar sua posição, obstaculizando processos em andamento, burocratizando para mais deliberações e comprometendo, como acenado, o papel de liderança do Conselho Nacional. A resolução do Conanda precedeu a Reforma Política.

Cabe ressalva de que essa incursão do tema na Reforma Política poderia contribuir sobremaneira, especialmente se o Conanda tivesse trazido à tona em seus debates que problematizar a promoção e a garantia da participação de crianças e adolescentes exige uma radicalização e um deslocamento da predominância do paradigma do adulto que está enraizado na sociedade e, por sua vez, nos representantes dos conselhos. Há muitos desafios a serem superados pelo Colegiado para garantir e promover a participação de crianças e adolescentes em espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes.

Essa reflexão profunda não foi identificada e nem acompanhou os debates do Conselho, o que exigiria repensar a sua institucionalidade diante da capacidade de garantir o direito de que as vozes de crianças e adolescentes sejam escutadas e consideradas, inexoravelmente, nas suas práticas, como condição primordial que sustente a existência do próprio conselho.

Na ata de agosto de 2023, como destaque neste estudo, foram elencados elementos que pautaram a discussão da Reforma Política do Conanda, provocados pela Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong) e pela Secretaria Geral da Presidência da República. Após essa explanação, foram apresentadas perguntas norteadoras que seriam discutidas nos grupos de conselheiros e, após a apresentação e sistematização, seriam enviadas para o Grupo de Trabalho da Reforma Política.

Foram extraídos, desse registro, as perguntas orientadoras para a Reforma Política do Conanda

A) Que instrumentos legais ou ações políticas devem ser implementadas para garantir a autonomia política do Conselho e assegurar que o papel formulador e deliberativo do Conselho, seja respeitado pelas diversas instâncias e poderes, legislativo, executivo e judiciário? B) Que instrumentos legais ou

ações políticas devem ser implementados para garantir a autonomia financeira do Conselho e para assegurar que as ferramentas estejam à disposição das ações do Conselho, infraestrutura, logística e material? C) Como garantir maior representatividade da diversidade, sistemática, de gênero, territorial, etnia, entre outros na composição do Conselho? D) **Quais os mecanismos para garantir a opinião de crianças e adolescentes nas discussões do Conanda?** E) Qual deve ser o papel executivo do Conanda, para garantir o encaminhamento das decisões do pleno, bem como, garantir o apoio para o funcionamento do Conselho? F) Como criar uma rede de articulação entre Conselhos de Direitos de diferentes níveis federativos? G) Como criar relações com Conselhos Nacionais setoriais, relações e articulações?. (Linhas 152-166)

Na continuidade do registro da ata constava que

chegou-se ao consenso de que a pergunta D, sobre mecanismos de garantia da opinião de crianças e adolescente, ficaria para ser discutida em outro momento, tendo em vista, que ainda haveria a oficina com adolescentes para discussão sobre esse tema. (Linhas 178-181)

Novamente identifica-se um adiamento da questão. Por fim, nesta ata de agosto, foi informado que a SDH estava implementando o monitoramento das ações do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3), que correspondia a mais de quinhentas ações, e que, em reunião com o Vice-Presidente e a Presidenta do Conanda, havia avaliado que também os conselhos deveriam de alguma forma participar desse monitoramento, sugerindo que os conselheiros avaliassem as ações, indicando quais delas são prioritárias para o Conanda, fazendo a devolutiva das sugestões para serem apresentadas na próxima assembleia. Nesse registro, é relevante destacar, já que o PNDH3 forneceu os eixos e os princípios universais para a construção da política nacional da criança e do adolescente e essa interconexão não poderia se “perder de vista”, é a própria história do Conanda e a perspectiva de discussão de uma política de proteção integral aos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Na continuidade dos conteúdos extraídos das atas e dos resumos executivos do Conanda disponíveis, quanto ao mês de setembro, tem-se o destaque de que, na pauta para o último dia, estava prevista uma oficina chamada “Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: o Direito de se Expressar e de ser Ouvida”, que ocorreria durante todo um dia, sem mais detalhamentos.

Esse registro foi destacado para sinalizar a importância dessa temática e apontar que esta oficina ocorreu depois da elaboração da Resolução, que poderia ter contribuído e qualificado as discussões do colegiado frente ao tema da participação.

Ainda nessa ata, fez-se o destaque da apresentação da Portaria que instituiu o Grupo Gestor Nacional da Escola Nacional de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Conselheiros Tutelares — Escola de Conselhos. Outro encaminhamento necessário e importante para a promoção de espaços de qualificação dos conselheiros de direitos. Esse processo foi disparado após a formulação da Resolução nº 159/2013.

Na ata de dezembro de 2013, como destaque, foi a atividade autogestionada do Conselho no Fórum Mundial de Direitos Humanos que seria sobre o tema da Convivência Familiar e Comunitária das Crianças e Adolescentes, Filhos e Filhas de Pais Encarcerados. Destacou-se, ainda, a participação do Conanda no Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) e nas atividades autogestionadas da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), que eram: Redução da Idade Penal; Carta de Estratégias de Proteção Integral à Criança e Adolescente; Violência Letal contra Criança.

Além desses destaques da programação do FMDH, foi registrado que duas das instituições da sociedade civil no Conselho realizariam atividades sobre o tema “protagonismo de criança e adolescente” e “Oficina com adolescentes, voltada para a perspectiva de direitos humanos” (Linhas 136-137). Esse ponto sinaliza e reforça que a sociedade civil, historicamente, tem um papel estratégico encabeçando as discussões sobre inclusão da participação de crianças e adolescentes na agenda pública ~~governamental~~ e contribuindo com o debate pela sistematização e compartilhamento de suas experiências e reflexões.

No final do registro da ata, foi informado que,

em reunião da Mesa Diretora, avaliou-se que seria preciso pensar em uma metodologia de Conferência que atendesse aquilo que se queria dos municípios e dos Estados, para que se pudesse avançar em relação aos resultados obtidos nas Conferências anteriores, tendo em vista que avaliou-se que, na 9ª Conferência, havia acontecido um retrocesso na qualidade da participação dos delegados, relacionado à dinâmica, à metodologia, e aos próprios documentos de orientação que haviam sido enviados e que não foram suficientes para que se atingissem os resultados esperados. Após as discussões das propostas apresentadas pela Mesa Diretora, encaminhou-se: que o tema será os vinte e cinco anos do Estatuto, mas relacionado para grandes questões nacionais; que a Conferência Nacional ocorrerá na segunda semana de dezembro de dois mil e quinze, tendo em vista propiciar a participação das crianças e dos adolescentes no período de férias escolares. (Linhas 666-679)

Relembra-se, no aspecto acima abordado, que os materiais elaborados para a VIII Conferência foram referência e tiveram uma consistência de conteúdo explicativo que qualificaram as produções para a discussão da política nacional, além da consulta pública do PNDDCA. Teve-se acesso a essas considerações pelo registro em ata, pois até o momento da realização desta pesquisa não haviam sido feitos os anais da IX Conferência que versava sobre: “Mobilizando, Implementando e Monitorando a Política e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças”. Pelo exposto, houve um retrocesso na qualidade da participação, questão que exigiria que o Conanda, debruça-se com afinco para responder a essa demanda que, novamente, nos leva a problematizar a sua institucionalidade, seu potencial deliberativo e de monitoramento, suas prioridades na condução da política e de seus processos internos que fortaleçam e garantam mecanismos de representação e de participação.

Este ponto revela que se trata não só de um estudo acerca de um tema de características complexas desenvolvido no âmbito dos conselhos e no campo das políticas públicas, tanto no que refere à sua compreensão, discussão e aplicação, quanto pela superação da retórica presente nos discursos para a superação da lacuna existente entre as normativas e a efetivação da participação de fato.

Mesmo considerando a complexidade em se pensar a multiplicidade de fatores que modelam e regulam as políticas públicas, a lógica argumental e os enfoques que caracterizaram as políticas públicas, no período estudado, foi apresentado em cenário de forças políticas mais abertas à participação da sociedade civil na governança. Havia um fortalecimento de instancias colegiadas de Estado e um apelo tácito e estratégico para a concretização de mecanismos de participação de crianças e adolescentes. Não foi um processo sequencial e gradativo. A incidência política sobre o tema da participação precisa ser sempre renovada e pautada, que perpassasse as gestões do colegiado e os planos de governo e que assuma caráter prioritário no planejamento, na agenda, na dinâmica interna e nos processos decisórios do Conselho, como um dos princípios da política de proteção integral.

## 5. CONCEPÇÕES E CATEGORIAS ESTABELECIDAS DE PARTICIPAÇÃO IDENTIFICADAS NA ANÁLISE DOCUMENTAL

*“Quando dê opinião, nunca deixes de escrever a data”.*

(Mario Quintana, 2013)

Em 1959, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou a Declaração Universal dos Direitos da Criança, marco fundante do reconhecimento do estatuto de sujeito de direitos a crianças e adolescentes. Em 1989, a Convenção sobre os Direitos das Crianças reconhece o direito das crianças de receberem a proteção e a assistência necessárias para seu desenvolvimento pleno, bem como para assumirem suas responsabilidades no interior das comunidades (ONU, 1989). Entre esses direitos, destaca-se o de participação plena e ativa, que deve ser garantida pelos Estados-Membros.

Neste capítulo, discutimos os limites das concepções de participação, as quais foram identificadas na análise documental, por meio da estratégia teórico-metodológica dos tipos ideias, como apresentado no capítulo metodológico do trabalho.

Sinalizamos, desde já, que identificamos uma “falta de alinhamento conceitual sobre o que seja participação” entre os conselheiros e uma postura “de aguardar as contribuições dos Estados para que o Conanda definisse sua posição”. De certa forma, ambas as situações, a de reconhecer que não há um consenso/alinhamento entre os conselheiros ou da instituição Conanda, assim como a posição de aguardo para receber o entendimento proveniente dos Estados, não deixa de ser uma posição. Assim, a participação se apresentou, nos cenários estudados, como uma forma de representação paradigmática de uma posição política.

Dessa discussão, propomos também refletir sobre os desafios para a garantia do direito fundamental à participação de crianças e adolescentes por aqueles segmentos representantes legítimos de seus interesses, os conselhos de direitos.

### 5.1. Considerações sobre a Participação de Crianças e Adolescentes

A CF e o ECA, a partir das discussões internacionais que resultaram na aprovação do texto da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), instituíram o marco legal da Proteção Integral dos Direitos de Crianças e Adolescentes no Brasil.

A noção de Proteção Integral advém da conceituação doutrinária-legal que reconheceu nos brasileiros não-adultos a mesma condição de “cidadãos sujeitos de direitos” comum aos demais brasileiros (jovens, adultos e idosos), titulares da universalidade dos direitos humanos fundamentais, destacados na redação sintética do artigo 227 da Constituição Federal e referendada no ECA.

Um dos pilares dessa concepção doutrinária é a tripartite responsabilidade por sua implementação entre o Estado, a família e a sociedade, incumbindo os adultos de promover a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, que representa um dever-cuidado compartilhado por todos os cidadãos brasileiros, com aprendizado recíproco a partir da diferença inerente à vida coletiva para a construção do sentimento de cidadania na infância e adolescência.

A consagração desse conjunto de direitos, de acordo com Sônia Carvalho *et. al.* (2019), trazem em suas bases os princípios orientadores dos quais se destacam a definição de criança, seu interesse superior e a não discriminação. Segundo essa referência o conteúdo da CDC é identificado com a sigla dos 3P (*Participation, Protection, Provision*), ou seja, participação, proteção e sustento.

Os estudos e a revisão de literatura apontam que a participação de crianças e adolescentes pode ser compreendida e expressa de diversas maneiras nas experiências que foram sistematizadas e teorizadas. Verificamos que há um arcabouço normativo que assegura o direito à participação de crianças e adolescentes, entretanto o entendimento sobre a natureza dessa participação tem suscitado muitas questões empíricas, epistemológicas e metodológicas que permitem mobilizar e articular conceitos para essa discussão.

As práticas e as experiências no campo acadêmico indicam que as relações intergeracionais se caracterizam, na maioria das vezes, pela hierarquização da posição dos adultos e pelas relações de dominação que se estabelecem pela questão etária, pela falta de experiência, pela imaturidade, pela passividade, pelo conhecimento inválido, mantendo crianças e adolescentes na “sala de espera do vir a

ser no futuro”. Isso nos faz pensar, como aponta Angélica Goulart (2009), de que forma esses espaços de socialização estão impregnados de concepções acerca da criança como um ser imaturo, dependente, ignorante e incapaz de assumir responsabilidades e de traduzir seus interesses.

Existe um paradoxo posto, mesmo com novos marcos regulatórios em que crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos, legítimos e prioritários, as suas vozes permanecem ausentes no processo de construção das políticas públicas (Szulc; Shabel, 2024). Por vezes, suas vozes são usadas como elemento “decorativo” apenas para validar práticas e políticas públicas de interesse dos adultos. O que demarca, como entende Hart (1993), uma participação ambígua ou, pior ainda, manipulada.

O Ensaio de Hart (1993) se concentra na esfera da vida pública de crianças, ou seja, espaços fora do ambiente familiar. Andrea Szulc e Paūlah Shabel (2024) nos ajudam a pensar que a forma como esses sujeitos participam da esfera pública é basilar na posição que crianças e adolescentes ocupam na arena das negociações e na construção de agenda das políticas públicas, entendidas como resultantes dos jogos de força, tensões e coalizações entre os diversos atores. Como já discutido neste trabalho, na formação da agenda, as questões de cunho social relevantes que circundam o universo dos conselhos de direitos são sustentadas por padrões éticos, políticos, cosmovisão, interesses pessoais e corporativos.

Ao problematizarmos e teorizarmos sobre o direito à participação de crianças e adolescentes, nos deparamos com o fato de que não existe uma categoria monolítica, um grupo indistinto, uma perspectiva “essencialistas” ou apenas “desenvolvimentista” desses sujeitos. A abordagem dada à infância e à adolescência são construções sociais e está em constante disputa. Crianças e adolescentes são plurais, diversos, heterogêneos e estão inseridos em dinâmicas desiguais economicamente e socialmente.

Pensarmos que a participação de crianças e adolescentes está diretamente relacionada às relações de poder e à luta pela igualdade de direitos (Hart, 1993). Entretanto, o desafio para sua concretude, da qual estamos distantes, persiste com vontade, otimismo e capacidade, instalando-se definitivamente na consciência social (Mendez, 1994).



Segundo Gayatri Spivak (2010), nenhum ato de resistência pode ocorrer em nome do “subalterno”, sem que esse ato esteja implicado no discurso homogêneo, desvelando, desta forma, o lugar incômodo e de cumplicidade do intelectual que julga poder falar pelo outro. Isso acaba por reproduzir estruturas de poder e de opressão, mantendo não só o silêncio dos subalternos, por não estarem autorizado a falar, como também, e principalmente, de serem ouvidos.

Os subalternos, como nos define Gayatri Spivak (2010), podem ser compreendidos por aqueles submetidos a modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante, analogia aplicável a crianças e adolescentes. Ainda como nos segue provocando, Spivak, situando que a fala do subalterno e do colonizado acaba sempre por ser intermediada pela voz de outrem, que se coloca em posição de reivindicar algo em nome de alguém. Ela questiona que não se pode falar pelo subalterno, mas trabalhar “contra” a subalternidade, criando espaços e condições de autorrepresentação e ainda questiona os limites representacionais, o lugar da enunciação e a cumplicidade no trabalho intelectual.

Quais são as vias possíveis de escuta e de qualificação dos interesses/demandas de crianças e adolescentes para além da representação feita pelos adultos nos conselhos de direitos?

Fúlvia Rosemberg e Carmen Mariano (2010) assinalam que a delimitação das etapas da vida de forma cronológica (infância, adolescência, juventude, adultez) é uma construção histórica e social, as quais, no ocidente contemporâneo, situam-se em uma escala hierárquica, na qual o adulto está no topo da pirâmide. Para as autoras, a idade se apresenta como categoria analítica, assim como as hierarquias de classe, gênero, raça, religião, etnia e nação. As relações de dominação não atuam de forma sincrônica nas trajetórias coletivas e individuais, mesmo estando intrinsecamente relacionadas entre si também, apresentam-se com recorte específico no tocante à idade na dinâmica relacional entre adultos e crianças/adolescentes (Rosemberg; Mariano, 2010).

Muitos autores abordam a questão epistemológica da adolescência, abordando-a com uma concepção de que é uma fase de transição para a vida adulta, uma condição inacabada de um suposto sujeito em seus aspectos biológicos, principalmente. Termos como “fase de adestramento” e a “presunção de

incompetência” (Lansdown, 2005) têm ocultado até que ponto crianças e adolescentes são efetivamente capazes, ou seja, têm a “faculdade” de autogestão e de assumirem a responsabilidade de suas próprias vidas. A escuta das crianças é assunto de justiça social e de direitos humanos, representa o seu reconhecimento como sujeitos competentes para influenciar nos assuntos que as afetam, ou seja, de se implicar na construção do seu entorno e na tomada de decisão.

Se por um lado a CDC promulga direitos, ela também estabelece a maturidade e a idade a serem observadas para haver, de fato, respeito à opinião da criança (Pérez; Mendes; Libardi, 2022, p. 626). Nesse trecho, vale chamar a atenção de que as crianças e adolescentes precisam demonstrar suas capacidades ou atravessar um limite etário para que lhe sejam concedidos os direitos dos quais são titulares quanto ao processo participativo de tomada de decisões.

Os estudos identificados por Fabiana Oliveira (2017; 2018) evidenciam que o discurso da proteção pode oscilar por uma visão do cuidado-ética, a qual promove o desenvolvimento e a alteridade do outro ou, pela via do controle, sobre as ações e corpo do outro, do qual não se confia por sua condição imperfeita de existência.

Esse aspecto é verificado no que nos coloca Esther Arantes (2009), que a Proteção Integral declarada no ECA é diferente da orientação de condão repressiva-assistencialista à época do Código de Menores (1927 e 1979). Entretanto, ainda vigora, nas mentalidades, uma contradição estrutural da perspectiva da proteção integral com o exercício da autonomia e o reconhecimento do direito a participar e expressar suas opiniões. Como se houvesse conflito de interesses entre os direitos de proteção e os direitos participativos e emancipatórios.

Existe uma tensão entre os direitos de liberdade a serem exercidos por crianças e adolescentes em contraponto ao seu processo de desenvolvimento integral, nessa direção são apontados impedimentos teóricos que consideram falta de competência por parte das crianças para exercer o direito à participação e de que elas precisam aprender a ter responsabilidades antes de lhe serem dados esses tipos de direitos (Lansdown, 2005).

Em consonância com o entendimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e em fase peculiar de desenvolvimento psíquico/físico, estando em uma condição que os coloca em posição de cuidados especiais, o que não se pode

confundir com posição de inferioridade em relação ao adulto. A infância e adolescência são momentos muito importantes para construção da subjetividade e da cidadania e devem ser pautadas no respeito à sua dignidade como pessoa humana, sem a perpetuação da lógica da capacidade legal e moral (Rizzini, 2008).

Fabiana Oliveira (2017; 2018) utiliza dois conceitos para designar a efetiva contribuição das crianças na sociedade, quais sejam: participação e protagonismo. Para ela, alguns autores consideram os dois termos como equivalentes, outros entendem como diferentes e mais uma possibilidade de uso dos conceitos de forma articulada, compreendendo que não há protagonismo sem participação. Em ambos os casos estão envolvidas “tomada de decisão e a partilha das questões que afetam o grupo visando resolução de problemas tendo como atores principais as crianças e jovens e a efetivação dos seus direitos” (Oliveira, 2018, p. 47).

Alguns autores apontados nesses estudos constataram que não é possível haver protagonismo sem participação, uma vez que, para além de uma participação simbólica, envolve também a capacidade das crianças de decidirem, analisarem, interpretar, questionarem, proporem, atuarem, ou seja, efetivamente tomar parte dos assuntos que as afetam e contribuírem com suas resoluções.

Outros autores, como Paulo Carrano (2012), consideram que, em grande medida, as boas intenções da noção de protagonismo juvenil estejam, também, atreladas a formas de pedagogização da participação em direção ao ajustamento social, principalmente em comunidades onde se faz necessário elaborar agendas conflitivas em contexto de desigualdades.

Uma das questões identificadas nesta pesquisa que chamou a atenção diz respeito ao uso dos termos participação e protagonismo. Isso nos leva a pensar várias questões, se ainda não temos consagrado o direito à participação de crianças e adolescentes, porque precisamos incluir outros termos para tentar definir melhor o que é a participação.

Na maioria dos documentos analisados e interpretados, utiliza-se a palavra participação, a exemplo do PNDH3, no PNDDCA, nas deliberações da 8ª Conferência e no Caderno de Teses, nos debates do Conanda, nos registros do CDCA/DF e nas Resoluções específicas dos Conselhos Nacional e Distrital sobre participação. Pelo identificado, o documento que inseriu a palavra protagonismo junto à participação foi

o Documento-Base para a IX Conferência Nacional e suas deliberações em que houve essa inclusão no Eixo da Participação, restando Eixo Participação e Protagonismo.

Não foi possível identificar o debate feito para a adição dessa palavra e nem a concepção aplicada. Na época deste estudo, na ata registrada de dezembro de 2013, já se havia contratado a consultora que faria os anais da IX Conferência Nacional, entretanto os produtos não haviam sido iniciados, nem mesmo o registro pormenorizado das atas e nem o Registro das Comissões do ano de 2013 (ano de elaboração da Resolução estudada). Isso sinaliza uma dinâmica constante de retroalimentação entre as propostas do Conanda e as deliberações que ocorrem nos espaços de conferência que vão conduzindo e alterando os ciclos das políticas públicas. Houve mais uma lacuna documental e histórica de compreensão do processo que ocorreu nesse período.

Cabe registrar que a Resolução Nacional nº 159/2013 e a Resolução Distrital nº 68/2014 utilizam a palavra participação. De alguma forma, há uma posição marcada pelos dois Conselhos quanto à escolha do termo. No caso da Resolução Nacional, que trata do processo de participação, nos seus “Considerando”, há menção às propostas aprovadas na IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e define o Eixo 3 do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, que trata sobre o “processo de articulação e participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados os direitos de crianças e adolescentes” (Brasil, 2013b). Não faz menção ao protagonismo e ainda insere a palavra articulação, bem colocada no contexto.

No caso da resolução distrital, foi verificada apenas uma pequena variação nos “Considerandos”, quando se refere ao Eixo 3 do PNDDCA, que “protagoniza a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção de cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. E, mais adiante, refere-se ao termo participação em toda normativa. O acompanhamento da palavra protagoniza, nesse caso, não compete com a participação, apenas lhe atribui um caráter de potência e prioridade.

Não se sabe se a inclusão da palavra protagonismo no Eixo 3 do PNDDCA teve o sentido equivalente que participação, se, em caso positivo, questiona-se a sua inserção. E se não for no mesmo entendimento semântico, não foi possível avançar

para compreender a sua aplicação. Sabe-se que processos de políticas públicas foram impulsionados e implementados, também, a partir da IX Conferência.

A Escada de Hart é uma das principais teorias de participação infantil que compreende a participação como um direito fundamental de cidadania e um processo de aprendizagem, como possíveis modos de participação e inclusão de crianças. Se apresentam algumas críticas nessa teoria sequencial ao implicar uma hierarquia de valores e, além do mais, não são consideradas as diversidades das infâncias, dos sujeitos e dos contextos (Oliveira, 2018).

Geralmente, quando os adultos não cumprem seu papel de facilitadores e apoiadores ou, ainda, compreendem a infância como uma fase de aprendizado e preparação para vida adulta, acabam por postergar o exercício desses direitos, especialmente em formas instituídas de participação política, denotando baixo ou nenhum nível de participação. A maturidade, conforme Beatriz Pérez, Juliana Mendes e Suzana Libardi (2022), não é resultado apenas de um amadurecimento biológico, mas se dá também pelas experiências de participação e ação que ultrapassem os limites do discurso racional e argumental dos adultos.

Em consonância com as principais normativas, a Cartilha de Implementação dos Comitês de Participação de Adolescentes do Conanda, organizado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais — Flacso (Brasil, 2022) coloca que a base da participação é ter liberdade para exercer o direito a fala, opinião e pensamento, mas, principalmente, em ter a oportunidade de ser ouvido e de ter a opinião levada em consideração em um momento de decisão.

A Cartilha do CPA se orienta que, para garantir a participação efetiva de crianças e adolescentes, é preciso algumas condições: **oferta** de espaço de participação e inclusão efetivas para que possam se expressar com liberdade nos processos de discussão e controle social; **voz/fala** para ter oportunidade de construir opiniões e de se expressar a partir de informações e dados contextuais mínimos, que realmente apresentem e ofereçam entendimento sobre as opções de escolha, com produção de informação em linguagem acessível à faixa etária; **audiência** a quem se direcionam as opiniões e demandas; e **influência**, que significa de que maneira as opiniões foram consideradas e quais impactos tiveram.

Fomentar os processos de participação de crianças e adolescentes exige colocar em evidência a concepção da própria educação, que está para além da formatação de sujeitos passivos, submissos e reprodutores de conteúdo. A participação é, sobretudo, um processo de aprendizagem que envolve aprender a desenvolver habilidades e compartilhar a tomada de decisão com os adultos em projetos significativos e que afetam a vida comunitária. Essa dimensão é corroborada por Neira Moraes, Marina Silva e Francisco Frota (2021, p. 20), quando nos coloca que há que fortalecer a formação política pautada na premissa de que “participar se aprende participando” como um objetivo importante.

A CDC inaugura o direito a ser escutado e levado a sério como um processo permanente em todas as dimensões, decisões e ações que afetem crianças e adolescentes nos mais variados âmbitos, como o político-administrativo, legislativo, jurídico, familiar e social. Realmente, ocorre um deslocamento de concepção radical onde adultos não precisam ser vistos como os especialistas e os tradutores do comportamento das crianças e adolescentes, pois, além da importância para o desenvolvimento integral desses sujeitos-cidadãos, contribui-se para a consolidação de processos democráticos e para o exercício da cidadania coletiva.

Remetendo à Escada de Arnstein (2002), que entende a participação cidadã como poder cidadão, constitui-se como meio pelo qual é possível promover reformas sociais significativas, entretanto, sem a redistribuição de poder, é apenas um ritual vazio. A participação é um ciclo virtuoso, educativo, promove um processo de conscientização individual e coletiva, como nos faz pensar Luchmann (2007), quando aborda que há a possibilidade do rompimento da subordinação e das injustiças sociais.

A informação é um recurso muito importante, desde que com diálogo e poder de negociação, como acena Sherry Arnstein (2002). Essa proposta de Escada de Participação mostra também que compartilhar o poder decisório, em algum nível, é, antes de tudo, uma resposta à pressão popular/comunitária organizada, e não uma iniciativa do poder público.

Os autores reforçam a importância do sentimento de pertencimento e engajamento das crianças e adolescentes na construção de um projeto de sociedade e sua vinculação ao exercício dos direitos políticos, os quais precisam ser promovidos desde a primeira infância (Rizzini; Couto, 2022). Alguns elementos importantes são

apontados pelos pesquisadores e que precisam ser considerados nos espaços de participação de crianças e adolescentes, são eles: diversidade, capilaridade, conhecimento, respeito mútuo, abertura ao diálogo, avaliação constante, compromisso, colaboração e acolhimento por meio de metodologias específicas e linguagem acessíveis.

Os estudiosos da matéria da infância apontam que não pode ser mais negligenciado o direito à participação de crianças e adolescentes por parte dos adultos. Alguns autores corroboram com o entendimento de que as crianças desempenham um papel importante no presente de suas vidas com seus desejos e entendimentos, ocupam lugar nas cidades e nas instituições, produzem cultura, conhecimento e conexões (Corsaro, 2009).

Willian Corsaro (2009), em seus estudos, defende que novas alianças e perspectivas precisam ser cocriadas com esses sujeitos-crianças e nas relações produzidas e compartilhadas com seus pares. A vida se manifesta no aqui e agora e, no aqui e agora, produz-se transformações e muda-se a realidade. Crianças e adolescentes estão prontos, eles já são. É imperativo democratizar as relações entre adultos e crianças, rompendo com a lógica da sociedade adulto-centrada, somado à vontade política, a ser vivenciada na escola, na família e nos espaços de deliberação e formulação de políticas públicas (Santos, 2010).

Esses mesmos autores defendem que a incorporação da participação infantil e de adolescentes à vida pública deve ser orgânica e estruturante para a consolidação de uma política de Estado. Política essa que responda aos ideais e prioridades desses segmentos, em uma tentativa de rompimento da hierarquização e regulação da participação pelos adultos e que lhes seja assegurado o direito de serem escutados e proporem soluções sobre eles, de acordo com seu repertório e linguagem, respeitadas as diferentes formas de pensar e agir, e compreender o mundo que os rodeia.

## 5.2. Dos Desafios para a Participação de Crianças e Adolescentes

A revisão de literatura, as discussões teóricas no campo de políticas públicas, os debates dos conselheiros e as observações empíricas prévias acerca da experiência com os conselhos de direitos apontaram desafios quanto ao que se

entende por participação e como efetivá-la para além do campo retórico. Ainda há muitos impasses para a concretização dos princípios da convenção, no tocante à participação de crianças e adolescentes, e, por sua vez, a constatação da falta de construção de um diálogo propositivo para ultrapassar as acumulações teóricas e contribuir efetivamente para sua realização. Foi feita uma busca teórica, retórica e empírica para compreender as condições de produção e seus efeitos no marco de um processo de construção social para a constituição do primeiro Comitê de Participação de Adolescentes/DF no Brasil.

A garantia do direito das crianças e adolescentes de serem escutados e sejam levados à sério deveria estar na centralidade e na prioridade do debate na orientação das políticas públicas e, principalmente, nas práticas dos conselhos de direitos. Assegurar o direito da criança e do adolescente de influenciarem os processos de decisão, de serem escutados e considerados, na interpretação de seus direitos e na implementação de outros, é fundante para ação dos conselhos dos direitos.

Como apareceram as vozes de crianças e adolescentes nas políticas públicas estudadas? A participação dos adolescentes nas conferências dos direitos das crianças e adolescentes foi um marco crucial em que se apresentaram não mais com caráter consultivo, e, sim, atuando como delegados com direito a voz e voto e na partilha com seus pares, vivenciando processos políticos, artísticos, culturais e de educomunicação (SEDH, 2010).

Os referenciais textuais, os marcos legais e discursos prévios que oficiaram os antecedentes do novo instrumento de Resolução nº 159/2013, a qual impactou e foi recepcionada pelo DF, trouxe elementos de análise em função do direito proclamado pela CDC. Esse impulso por legitimar as instituições do Estado no marco de diversas agendas e momentos históricos, apontou alguns conflitos de interesse entre os atores que participavam dos debates sobre o tema da participação.

Foram identificadas controvérsias mais ou menos explícitas sobre quais orientações seguir em relação a esse direito fundamental de participação de adolescentes, que deveria se apresentar basilar no entendimento e nas práticas dos conselhos de direitos. Esse dilema atravessou os processos de formulação e de implementação de políticas públicas durante o período estudado e seguem apontando que os adultos ainda estão com o status normativo de referência.



Os conselhos de direitos são instâncias formalmente constituídas, organizadas e coordenadas pelos adultos. Retratam que a política pública ainda é conduzida numa perspectiva adultocêntrica, com pouca participação e escuta dos sujeitos diretamente interessados no processo. Como apontado anteriormente, a participação de crianças e adolescentes vem exigindo esforços para sua promoção pelo movimento da infância/militantes e deveria ser entendida a partir da concepção de que crianças e adolescentes são construtores ativos da realidade, alçando junto aos adultos o sentimento de pertencimento e cidadania.

Os conselhos de direitos são espaços institucionalizados que deveriam promover e garantir a participação dos adolescentes nas orientações das políticas públicas e no controle social do Estado. Considerada, portanto, instância máxima de representação dos interesses desses segmentos sociais envolvidos diretamente nas decisões do colegiado, os quais deveriam ser tratados com prioridade.

O papel do Estado deve ser entendido não só como garantista, mas também como promotor ativo ao pleno exercício dos direitos humanos de crianças e adolescentes. O espaço dos conselhos de direitos, onde ocorre a disputa e a colaboração para a construção do próprio Estado e da cidadania, devem contemplar seus direitos, sobretudo de terem suas opiniões respeitadas, consideradas e de participarem da vida pública. Nesses colegiados paritários, manifestam-se aquilo que os atores entendem como relevante para os ideais de uma sociedade no exercício da política e essas concepções de mundo regulam o nível de abertura para a participação dos adolescentes.

Em consonância com a reconstrução histórica realizada para esta dissertação, a participação se coloca como elemento articulador/integrador/transversal na consolidação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, claramente estabelecido no PNDH 3 e no PNDCCA, cabe ao Estado a promoção e o desenvolvimento de políticas públicas, programas e medidas que atendam a escuta de crianças e adolescentes, não como um ato isolado, momentâneo e regulado a serviço das demandas dos adultos, mas como um princípio ordenador e contínuo nas práticas relacionais entre adultos, crianças e adolescentes.

A partir dessa organização, foi percebido que a participação se coloca em um campo de ambiguidades, uma vez que se apresenta de mãos dadas com outros assuntos, a ideia sozinha parece que não é suficiente (participação como exercício

político; participação como aprendizagem; participação efetiva; participação como metodologia; participação protegida; participação como cidadania). Esse complemento retrata que ainda se precisa avançar na sua compreensão, na sua efetividade, contando com a participação de cidadãos sensíveis e competentes para lidar com a temática da participação como direito fundamental de cidadania de crianças e adolescentes (Hart, 1993).

A participação é um conceito em disputa, mesmo sob uma perspectiva de uma sociedade civil ativa e propositiva. Os distintos projetos políticos implicam discursos coincidentes, mas que revelam e escondem divergências fundamentais no campo ético-político no que se refere à constituição de espaços públicos de participação e de partilha de poder (Dagnino, 2004).

O ponto a se destacar não é apenas o de reconhecer essa disputa de sentidos que se materializam nos discursos dos conselheiros, mas perceber que, sob a perspectiva do olhar da política neoliberal, há dificuldade de compreender a multiplicidade das lutas e, nessa mesma expressão, o conflito e a negociação entre atores que se articulam de formas diferentes em sua ação com e no Estado.

Na mesma toada, Vicente Faleiros (2010) defende que a participação precisa ser sempre posta em movimento na trama social para criar forças ativas e vontade de potência para dar abertura a possibilidade de alteração do *status quo* de uma relação de poder sobre determinada política, seja para agendá-la, implementá-la ou mudá-la, em uma ética de resistência permanente.

Foi identificada uma fragilidade no debate do Conanda daquilo que os conselheiros entendem, direcionam e se posicionam frente à formulação da política pública de participação. Incluir a participação de crianças e adolescentes nesses espaços já instituídos e dominados por adultos é um desafio, sem dúvida. Como nos aponta (Perez, 2022), pensar concretamente o direito à participação nos espaços de conselho, nessa dinâmica geracional em que somos os esclarecidos quanto “ao melhor interesse da criança”, faz com que não problematizemos nosso lugar de saber e de hierarquia. O que resta é lhes reservar uma posição de “subcidadania”, caso não se repense a própria organização e as prioridades do colegiado.

A falta de escuta das opiniões de crianças e adolescentes nos conselhos é preocupante, uma vez que retrata como o Estado tem tratado esses sujeitos e como

as políticas públicas são orientadas e conduzidas, as quais dizem, sobretudo, sobre o mundo dos adultos. Quando do debate, os conselheiros não encararam essa oportunidade para uma imersão e reflexão de sua institucionalidade quanto aos seus limites e potencialidades para pensar a participação de crianças e adolescentes.

A posição do Conanda implica responsabilidades sobre suas práticas. Não houve, no debate, um exercício de compartilhamento dos entendimentos do que seja a participação de forma coletiva, reflexiva e propositiva. Isso pode apontar não apenas um problema semântico ou meramente retórico, em um contexto de diversas definições, sentidos e usos, mas, principalmente, uma posição de habilitação do lugar da fala e da concessão para a abertura da escuta dessas vozes feita pelos adultos. Este ponto evoca a reflexão de Paulo Carrano (2005), que afirma que o importante está relacionado a maior ou menor abertura para a partilha do poder de decisão e isso é algo que está na base histórica das desigualdades dos relacionamentos intergeracionais.

Após a análise do conteúdo das discussões nas atas do Conanda, em especial, as que precederam os debates para formulação da Resolução nº 159/2013, percebemos que era como se os atores estivessem em um circuito hermético conceitual de que representação paradigmática adotar, ou seja, a partir de qual lupa que se reconheceria o direito de crianças e adolescentes a participarem e de que forma as políticas públicas estariam refletindo o “lugar no mundo”, dessas crianças e adolescentes. Remetemos a Andrea Szulc *et al.* (2024, p. 38) pelo uso do termo “hermenêutica da suspeita”, aplicada a povos “primitivos” e outros grupos subordinados pela “civilização” urbana, ocidental, masculina, branca, adulta, heterossexual e cristã, em que se desautorizam suas narrativas, jogando sobre eles um manto de suspeita de seu lugar de fala e reforça sua invisibilidade.

É como se fosse um constante “cercamento” de algo que não se acaba de apenas aproximar. A participação se coloca como algo que não é possível alcançar, definir o que se quer expressar e, por isso, precisa de complementos. Há dificuldade para consensuar, minimamente, uma linha de separação clara entre a participação e “outras coisas”.

Pensar o direito à participação de crianças e adolescentes coloca em xeque nosso lugar de adultos nesse constante processo de adiamentos, aproximações e negociações, como nos coloca Spivak (2010). Pretenso “lugar” de poder-saber,

retomando o conceito em Foucault (1979), sendo este de natureza estratégica, está sempre inscrito em um jogo de poder, sustentando tipos de saber e sendo sustentados por eles e nessas relações de força podem se desenvolver em certa direção, ou para bloqueá-las, ou estabilizá-las/utilizá-las.

Essa consideração pode ser percebida nos debates dentro do Conanda, não pela ótica da busca de consenso no entendimento do que seja participação, mas pelas falas genéricas, pela repetição não reflexiva das normativas, a não compreensão coletiva do que são espaços permanentes de participação e o que se espera deles, um debate um pouco desconexo e, por vezes repetitivo, de ideias, com idas e vindas, que colocou em evidência o papel de liderança do conselho.

A impressão que se dá é a de que o Conanda ainda não tinha clareza do que queria com essa Resolução. O debate para a construção dos Planos Decenais Estaduais estava em curso, entrelaçado e diretamente ligado ao próprio Eixo 3 da Participação, em que os desafios institucionais locais para a elaboração dos Planos, como já sinalizaram os Estados, complexificavam-se, também, para formular e implementar a participação de crianças e adolescentes.

O caminho apontado nas concepções de participação, mesmo manifestado em cenários de políticas distrital e nacional de perspectiva mais progressista e de direitos humanos, não significa que tenha sido um processo ascendente, gradativo ou linear. Sugere-se que certas pautas, na agenda social de um governo, impulsionam políticas que vão ao encontro da consolidação da participação como estruturante no processo de políticas públicas, o que, de fato, tem sido demonstrado na condução política desse período, entretanto existiram muitas posições em debate que se aproximam ou se distanciam da garantia desse direito fundamental.

As políticas públicas identificadas durante o período estudado refletem como o Estado tem conduzido e garantido os direitos de crianças e adolescentes e como os conselhos traduziram e formularam políticas públicas perante esses marcos normativos para a regulamentação e efetivação do direito à participação. A participação se situa em um amplo campo retórico do direito substantivo, ou seja, ter o direito de ser escutado e levado a sério e do direito processual, mediante o qual se realizam outros direitos, obtêm-se justiça, influencia-se nos resultados e denuncia-se abusos de poder (Lansdown, 2005).

Há muitos obstáculos que podem influenciar os mecanismos de institucionalização para que as vozes de crianças e adolescentes sejam creditadas e ouvidas nos espaços políticos e exerçam influência nas decisões dos adultos. Estes obstáculos estão ligados a contextos vulnerabilizados, ao racismo estrutural, aos ciclos de pobreza geracionais, aos estigmas e discriminação que limitam esforços e oportunidades para a participação, dada a complexidade para o alcance da cidadania para crianças e adolescentes e suas famílias. Emílio Garcia Mendez (1994, p. 100) esclarece que só é possível uma sociedade realmente democrática e moderna quando não forem postergadas as necessidades da infância e que “não há política para a infância fora da política”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“O clarividente espírito democrático da criança não conhece hierarquias: ela sofre por igual diante do suor derramado pelo operário, da fome de um companheiro, da miséria de um cavalo de carga, do suplício de uma galinha degolada. O cachorro e o pássaro são seus iguais, a borboleta e a flor suas amigas, a pedra e a conchinha revelando-se suas irmãs. Sem afinidade com a jactância dos ambiciosos, ela não sabe que o homem é o único ser a ter uma alma”. (Korczack)*

Nomear este capítulo de “considerações finais” não traduz o processo, nem as tantas “considerações” já apresentadas e discutidas ao longo de produção e escrita deste trabalho. Entretanto, este rito de se colocar um “ponto final”, mesmo que provisório, torna-se necessário.

Pensar sobre o meu percurso como pesquisadora, neste momento, fez-me lembrar Paulo Freire (1996), pela necessidade de renovar meus votos no poder transformador e criador da palavra e de ter a ousadia de escrever diante de um processo infindável no que se situa a aprendizagem, ainda mais de um tema tão complexo que, como sociedade e academia, estamos desbravando seus flancos entre a norma e o exercício de direitos de participação de crianças e adolescentes. As provocações de Freire ecoam “em favor de que estudo? Em favor de quem? Contra que estudo? Contra quem estudo?” (Freire, 1996, p. 47).

Muito embora exista o reconhecimento, na militância e no campo teórico, acerca da importância de se escutar e de compreender as opiniões, os olhares, os interesses e as demandas de crianças e adolescentes, bem como a existência das garantias dos instrumentos legais, ainda há um “descaso”, pouca credibilidade e a predominância de um sentimento de incapacidade quanto à fala de crianças e adolescentes que impedem a efetividade do direito fundamental de participação.

O Comitê Consultivo de Adolescentes do CDCA/DF, criado como um mecanismo formal de participação dos adolescentes, apresentou-se como um marco histórico para a política da criança e adolescência local. Essa decisão impactou na estrutura e no funcionamento do CDCA/DF, uma vez que o conselho se posicionou e primou pelas formalidades técnicas, garantindo, em observância às normativas, suas condições e especificidades para promover a participação na modalidade consultiva.

Não havia dúvida da priorização do CDCA/DF quanto à agenda formada e sua formulação, que desencadearam em uma Resolução capaz de dar concretude à abertura para a entrada dos adolescentes ao Colegiado. No marco da Resolução nº 159/2013, foi o primeiro CPA do Brasil, formalmente constituído, a abrir suas portas para escutar os adolescentes no âmbito do Conselho de Direitos.

Até a criação do Comitê Consultivo de Adolescentes do DF, a participação, reconhecido direito humano de adolescentes, não estava sendo observada, monitorada ou estava sendo negligenciada por aqueles segmentos representantes legítimos de seus interesses, os Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes.

É inquestionável o mérito e o ineditismo do Distrito Federal quanto à institucionalização da participação de crianças e adolescentes nos Conselhos de direitos, o que representa, por sua vez, um avanço para o exercício da cidadania destes sujeitos. Entretanto, como discutido no trabalho, ainda verificamos certa continuidade com o paradigma participatório e decisório adultocêntrico.

Desse modo, o CDCA/DF respondeu a essa expectativa de trazer para ao espaço público o diálogo com os adolescentes quando da proposta e formulação de políticas públicas que afetam a vida os afetam, bem como as crianças, em um contexto em que já não eram mais sustentáveis a não participação, a ausência de regulamentação dessa participação e a falta de constrangimento dos atores adultos (e a não sanção) diante da não promoção da abertura para os adolescentes participassem do conselho.

Partindo-se de uma transposição/deslocamento empírico dos processos de políticas públicas identificados no Conanda ao processo local no DF, reservadas as especificidades, verificamos que o debate político de regulamentação para a entrada formal dos adolescentes no espaço dos Conselhos dos Direitos (restrito aos adultos) não expressou a vontade, a densidade e a oportunidade de criação de um projeto político pedagógico capaz de não apenas discutir a própria noção de participação e os mecanismos para sua efetivação, como também foi insuficiente para se pensar o lugar de liderança do próprio Conselho e a presença dos adolescentes como ponto de partida primordial para a construção dessa política pública.

O processo de políticas públicas para a constituição do Comitê de Participação foi conduzido pelos adultos e se caracterizou por pouca ou nenhuma escuta aos

adolescentes durante a discussão do desenho de como esses sujeitos “adentrariam” ao colegiado e sem, sobretudo, destacando o mais relevante, o não compartilhamento do poder nas tomadas de decisões. O processo em âmbito nacional e distrital foi disparado sem a participação dos adolescentes.

Como discutimos, havia um mandado a ser cumprido para efetivamente dar voz e escutar o que tem a dizer crianças e adolescentes, desde a inspiradora produção escrita e experiência de Janusz Korczak<sup>19</sup>, do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)<sup>20</sup>, depois com a CF, a Convenção sobre os Direitos da Criança e o ECA. Porém, o que observamos foi um processo mais direcionado à formalização desse mecanismo de participação e de cumprimento tardio de uma demanda esperada pelo campo da infância, e pelas próprias crianças e adolescentes nas conferências, do que um processo coletivo, reflexivo e de aprendizagem para os adultos e adolescentes.

Além disso, entendemos que a participação se circunscreveu em uma forma de concessão delimitada pelos adultos, e que crianças e adolescentes não partilharam do nível de incidência nos processos decisórios. Ou seja, os direitos infantis, como nos sinaliza Angelica Goulart (2009), ainda são mediados pelos adultos a partir de critérios de concessão em nome de sua “proteção”, educação e incapacidade.

Mesmo com o aumento de iniciativas que promovam a participação de crianças e adolescentes, o interesse pela participação ainda se limita ao nível consultivo, na maioria das vezes proporcionando poucas oportunidades de influência de decisões, de políticas e de direitos que fazem parte de suas vidas, permanecendo mais “em um nível de manutenção do sistema” do que de “transformação do sistema”, como reflete Gerison Lansdown (2005).

Os processos consultivos se caracterizam quando os adultos reconhecem que crianças e adolescentes têm suas próprias opiniões, perspectivas e capacidade de entenderem a realidade que os cerca e que podem contribuir de forma valiosa nos assuntos relacionados a eles e à sua comunidade. Nesse sentido, promover

---

<sup>19</sup> Pediatra Polonês (1878-1942), formulou ideais sobre os direitos da criança, em trilogia: “Como amar uma criança”; “O direito da criança ao respeito” e “Quando eu voltar a ser criança”. Colocou em prática sua teoria durante 30 anos com crianças judaicas órfãs e crianças pobres de famílias de operários, em Varsóvia.

<sup>20</sup> Criado em 1985, como resultante de uma ampla mobilização de base chamadas experiências alternativas comunitárias de atendimento a meninos e meninas de rua. Concepção da criança “como sujeito da história” e do “processo pedagógico”.



mecanismos consultivos permite descobrir os pontos de vista de crianças e adolescentes e utilizá-los para exercer influência, produzir informações e legitimar práticas/políticas.

Entretanto, a modalidade consultiva se caracteriza por serem processos de iniciativas dos adultos, dirigidos e gerenciados por adultos e privados da possibilidade de que crianças e adolescentes controlem os resultados (Lansdown, 2005). Aos adultos, cabe as responsabilidades das consequências, resultando em uma decisão tomada por adultos, mas informada e influenciada pelas opiniões e aspirações das crianças e dos adolescentes.

Em hipótese alguma, este trabalho tem a intenção de retirar o mérito, a conveniência e a oportunidade da iniciativa do Conanda e do CDCA/DF na proposta de promoção e regulamentação dos espaços de participação. Entretanto, cabe a ressalva de que o limite desta propositura está no caráter consultivo que se apresenta. Do ponto de vista dos adolescentes, mesmo que consentidos, bem-informados e solicitados, não há “legalmente” qualquer responsabilidade sobre o que irá ser considerado ou não na tomada de decisão por parte dos adultos. Não existe um caráter deliberativo vinculante às opiniões dos adolescentes, uma vez que ainda são os adultos que decidem sobre a legitimidade e a viabilidade das sugestões trazidas pelos adolescentes e dão, portanto, a palavra final.

Há elementos que podemos considerar neste aspecto. Primeiro, que adolescentes continuam em uma posição de desigualdade em relação aos adultos e, segundo, que essa posição de desigualdade não se manifesta apenas em uma relação de poder entre as fases geracionais (capacitismo), mas também no preconceito estabelecido pelo critério de idade (etarismo), o qual estabelece o limite da influência dos adolescentes nos processos decisórios.

Neste contexto, questiona-se, se a participação consultiva de adolescentes em espaços de mediação e conflito de interesses possui o potencial de fato de transformar e reorientar práticas, prioridades e as dinâmicas de funcionamento interno dos conselhos. Afinal, a fala e escuta desses adolescentes devem ser consideradas em um viés de transformação para que se sintam parte de processos próprios, coletivos e pedagógicos, construídos em relações intergeracionais mais equitativas.

A criação do Comitê Consultivo de Adolescentes cumpre uma expectativa normativa e social para a abertura da participação de adolescentes que, além de ter a participação como um valor democrático e desejável para todos os cidadãos, atende, em escala, caso essa iniciativa se propague pelos conselhos de direitos do país, o cumprimento do princípio da descentralização político-administrativa e do controle social do Estado, trazida pela CF e regulamentada pelo ECA.

A formulação da política de participação dos adolescentes, no âmbito dos Conselhos, de forma consultiva, apresenta-se em um tempo de duas tradições de legislações. Se por um lado, temos a CDC e o ECA, apontando que esses sujeitos têm competência e capacidade para partilhar a vida pública com os adultos e seus pares, como sendo todos co-constructores da realidade; por outro lado, os adolescentes se encontram “incapazes ou relativamente incapazes” em assumir atos de responsabilidade civil (Código Civil).

Isso significa que a participação de crianças e adolescentes ainda se encontra condicionada a um modelo de “cidadania regulada”<sup>21</sup>, a qual tem duas conotações: uma no sentido de ser gradativa e, a outra, de ser legalmente regulada (Santos, 2013). Desta forma, as crianças e adolescentes podem ser absolutamente ou relativamente incapazes em determinadas idades para alcançar seus direitos de cidadania. Há uma cidadania a ser aspirada, mas ela é inconclusa para crianças e adolescentes, ou seja, a vivência plena da cidadania está deslocada no presente de suas vidas.

A comparação a vida à adulta, convencionada nos sistemas legais, tem repercussão direta na garantia da universalização dos direitos humanos, sociais, políticos e culturais, expressos nas normativas internacionais para crianças e adolescentes. Devido às interdições sociais e legais, nem sempre os direitos humanos válidos para todos e, nem sua prioridade absoluta, são respeitados quando dizem respeito às crianças e adolescentes, considerados incompetentes para usufruí-los plenamente.

Os adultos prometeram e não cumpriram que crianças e adolescentes seriam protagonistas entre seus pares e com os outros cidadãos e que em todos os assuntos deveria prevalecer o melhor interesse desses sujeitos. Pode-se presumir que, na

---

<sup>21</sup> O termo “cidadania regulada” cunhado por Benedito dos Santos (2013) de Wanderley Guilherme (1987) e adaptado sua aplicação às crianças e adolescentes, só é atingida de forma gradual, de acordo com um sistema de estratificação etária, estabelecido por norma legal.

complexidade do alcance da cidadania de crianças e adolescentes, ainda predomina uma perspectiva tutelar como forma de controle e cerceamento do acesso à plenitude dos direitos humanos.

Crianças e adolescente não são “capazes legalmente” de serem plenamente responsáveis por suas escolhas nem de tomar decisões em pé de igualdade com os adultos nos mecanismos permanentes de gestão da política ou assumir uma representação direta nos Conselhos de Direitos. A história tem sido escrita e contada a partir do ponto de vista do adulto. Crianças e adolescentes são incompletos e desvalidados, o paradigma adultocêntrico os coloca em uma condição subordinada.

Há o imperativo de aprofundar o debate com base nos princípios universais de direitos humanos com aqueles específicos que versam sobre crianças e adolescentes<sup>22</sup>, considerando esses segmentos sociais cidadãos plenos, participantes dos destinos da sociedade e da própria história, com subjetividades e dignidade próprias.

A garantia do direito das crianças e adolescentes de serem escutados e levados a sério deveria estar na centralidade das práticas do Conselhos dos Direitos e nos processos de políticas públicas que se processam no colegiado. Assim, é um caminho rumo ao cumprimento dos direitos desses segmentos assegurar que possam influenciar os processos de decisão, participar e serem considerados para que interpretem, compreendam e vivenciem o exercício da participação. Os conselhos devem ser percebidos como lócus da ação política orientada pela democracia participativa, apontados para aonde se quer chegar.

---

<sup>22</sup> Proteção integral, a prioridade absoluta e o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ALMEIDA, Suely Souza de *et al.* **Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.
- ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Proteção integral à criança e ao adolescente: proteção *versus* autonomia? **PSIC. CLIN.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 431-450, 2009.
- ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – **PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
- AUAD, Denise. A interface dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente com a democracia participativa e as políticas de longo prazo: desafios e perspectivas. In: SOUZA FILHO, Rodrigo; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Conselho dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. p. 89-101.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/). Acesso em: 04 fev. 2022.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 04 fev. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 8242 de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, 1991.
- BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH-3**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2009.
- BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Direitos Humanos 2008: A realidade do País aos 60 anos da Declaração Universal**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2008.
- BRASIL. [Lei Orgânica (1993)]. **Lei Orgânica do Distrito Federal** atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 118, de 25 de maio de 2020. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70442>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF, 2013a. Disponível em: [https://cdca.sejus.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Lei-5244-CDCA.DF\\_.pdf](https://cdca.sejus.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Lei-5244-CDCA.DF_.pdf). Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 112, de 27 de março de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, 2006a. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006b. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 129, de 12 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre as deliberações da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 147, de 18 de março de 2011.** Institui a Comissão Organizadora da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 159, de 04 de setembro de 2013.** Dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes em conformidade com Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, 2013b. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 149, de 26 de maio de 2011.** Dispõe sobre a participação de crianças e adolescentes nas comissões organizadoras das seguintes conferências: nacional, estaduais, distrital e municipais. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 151, de 15 de setembro de 2011.** Dispõe sobre a participação de adolescentes nas comissões referentes à IX Conferência Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 161, de 04 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos

direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, 2013c. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CARRANO, Paulo. A participação social e política de jovens no Brasil: considerações sobre estudos recentes. *O Social em Questão*, ano 15, n. 27, p. 83-110, 2012.

CARVALHO, Sónia *et. al.* Convenção sobre os direitos da criança: conhecimento e cumprimento. **RCAAP**, Portugal, p.1649 -1659, 2019.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionei-H; *et al.* **A Pesquisa Qualitativa Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Ana Cristina Nasser [Trad] Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CELESTINO, Sabrina C; SCHMIDT, Fabiana. Conselhos de Direitos: tensões, limites e contradições da participação potencial à participação de fato. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 1, p. 159-175, 2017.

CONANDA. **Cartilha Dicas para Implementação de Comitê de Participação de Adolescentes**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, 2021. Disponível em: [https://flacso.org.br/files/2022/02/Cartilha-CPA\\_Digital.pdf](https://flacso.org.br/files/2022/02/Cartilha-CPA_Digital.pdf). Acesso em: 03 jul. 2023.

CONANDA. **Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – 2011 – 2020, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, 2010. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1005/1/Politica%20e%20%20Plano%20Decenal\\_Consulta%20Publica%5b1%5d.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1005/1/Politica%20e%20%20Plano%20Decenal_Consulta%20Publica%5b1%5d.pdf). Acesso em: 20 nov. 2023.

CONANDA. **VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: Construindo diretrizes da política nacional e do plano decenal**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, SNDH, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Crianca\\_adolescente\\_VIII/texto\\_base\\_8\\_conferencia\\_direitos\\_crianca\\_adolescente1.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Crianca_adolescente_VIII/texto_base_8_conferencia_direitos_crianca_adolescente1.pdf). Acesso em: 20 nov. 2023.

CORSARO, William A. Reprodução interpretativa e cultura de pares. In: MULLER, Fernanda; CARVALHO, Ana Maria Almeida (Org). **Teoria e Prática na Pesquisa com Crianças**: Diálogos com William Corsaro. São Paulo: Cortez, 2009.

CORTEZ, Shirlei Debastiani; LUCIANO, Edimara Mezzomo. Em busca da participação nas cidades inteligentes: participação cidadã, pseudoparticipação ou apenas retórica? **XLVI Encontro da ANPAD**, 21-23 de setembro de 2022.

COSER, Lewis (1977). *Masters of Sociological Thought: Ideas in Historical and Social Context*. Harcourt Brace Jovanovich. Universidade de Michigan. Harcourt Brace Jovanovich, 1977.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política & Sociedade* v. 3. n. 5, p. 139-164, 2004.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e Informação Qualitativa**. 3 ed. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

DEMO, Pedro. Ensaio 771 – Pesquisa qualitativa precisa de fundamentos epistemológicos, 2021. Disponível em: <http://pedrodemo.blogspot.com/2022/01/ensaio-771-pesquisa-qualitativa-precisa.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DEMO, Pedro. **Metodologia da investigação em Educação**. Estrutura Dialógica: Onilza Borges Martins. Curitiba: IBPEX, 2003.

DISTRITO FEDERAL. Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal. **Resolução Normativa nº 68, de junho de 2014**. Dispõe sobre a criação do Comitê Consultivo de Adolescentes do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, 2014. Disponível em: <https://cdca.sejus.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/RESOLU%c3%87%c3%83O-NORMATIVA-68-08-07-14.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica (1993). Lei Orgânica do Distrito Federal**. Atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 118, de 25 de maio de 2020. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70442>. Acesso em: 04 fev. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF, 2013. Disponível em: [https://cdca.sejus.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Lei-5244-CDCA.DF\\_.pdf](https://cdca.sejus.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Lei-5244-CDCA.DF_.pdf). Acesso em: 04 fev. 2022.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estado e Sociedade: Parcerias e práticas contra a Violência Sexual**. Brasília: Universa, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FRANCO, Breno Brettas. Orçamento Participativo: uma análise do que vem sendo publicano no Brasil. **ORG & DEMO**, Marília, v. 19, n. 2, p. 35-48, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Ano da Publicação Original: 1996 Ano da Digitalização: 2002

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008

GIORGI, Victor. **La participación de niños, niñas y adolescentes en las américas** – A 20 años de la Convención Sobre los Derechos del Niño. Organización de los Estados Americanos – Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes – Organismo Especializado de la OEA, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole** n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

GOULART, Angélica Moura. **Participação infantil: experiência de pesquisa realizada em organização social na Zona Oeste do Rio de Janeiro**, 259f. Dissertação (Mestrado em bens culturais e projetos sociais) Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

HART, Roger. **La participación de los niños: De la participación simbólica a la participación auténtica**. Ensayos Innocenti. Unicef, 1993.

KLEBA, Maria Elisabeth *et. al.* O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010.

LANSDOWN, Gerison. Me haces caso? El derecho de los niños pequeños a participar en las decisiones que los afectan, Cuadernos sobre Desarrollo Infantil Temprano n. 36, Fundación Bernard van Leer, La Haya, Países Bajos, 2005.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012.

SOUZA, Ana Paula Lazzaretti de. *et al.* Participação social e protagonismo: reflexões a partir das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. **Avances en Psicología Latinoamericana**, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia v. 28, n. 2, p. 178-193, 2010.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Sandra Regina Goulart Almeida; Marcos Pereira Feitosa; André Pereira Feitosa (Trad). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. A Representação no Interior da participação **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

MENDEZ, Emilio Garcia e COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Das Necessidades aos Direitos**. Série Direitos da Criança. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.



MORAIS, Neira de; SILVA, Maria Andréa Luz da; FROTA, Francisco Horácio. A Participação Institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debate**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, 2021.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. Niterói: Editora UFF, 2018.

OLIVEIRA, Fabiana de. Reflexões a respeito de uma experiência de participação infantil no Brasil envolvendo os espaços urbanos e a perspectiva das crianças. Universidade do Minho. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 30, n. 1, p. 157-179, 2017.

OLIVEIRA, Fabiana de. A criança e os espaços públicos: reflexões acerca das implicações da participação infantil. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, SP, v. 28, n. 57, p. 41-57, 2018.

OLIVEIRA, Márcio Luiz de Albuquerque. **Participação social e políticas públicas: uma análise sobre a influência do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente no PPA 2012-2015**. 158f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. Convenção sobre Direito das Crianças, 1989. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/convidir\\_crianca.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/convidir_crianca.pdf). Acesso em: 06 fev. 2022.

PEREZ, Beatriz Corsino; JARDIM, Marina Dantas. A participação de crianças nas políticas públicas: construção, prática e desafios. **Revista Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 10, n. 1, São João del-Rei, janeiro/junho 2015.

PEREZ, Beatriz Corsino; MENDES, Juliana Thimóteo Nazarento; LIBARDI, Suzana Santos. Participação de crianças e adolescentes no conselho de direitos: construindo caminhos possíveis. **Psicologia Política**. v. 22. n. 55. p. 622-636, 2022.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Máira Rocha. Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de estudos empíricos em direito, 2017.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, Irene. Base de dados bibliográfico “Participação Infantil e Juvenil – Produção Acadêmica na América Latina (2005-2022)”, 2022. Disponível em: <https://www.ciespi.org.br/bases-bibliograficas-1047>. Acesso em: 03 jul. 2023.

RIZZINI, Irene; COUTO, Renata Mena Brasil de; BUSH, Malcon. **Jovens em Ação: reflexões sobre participação social e inserção no mundo do trabalho**. Cadernos CIESPI. 1 st. Ed. Rio de Janeiro: CIESPI, 2022.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmen Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 693-728, 2010.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano I, n. 1, julho de 2009.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. **A Emergência da Concepção Moderna de Infância e Adolescência**: Mapeamento, documentação e reflexão sobre as principais teorias 238f. Dissertação de Mestrado – Ciências Sociais – Antropologia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1996.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos; TORRES, Abigail Silvestre; NICODEMUS, Carlos *et al.* Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes. In: ASSIS, Simone Gonçalves *et al.* (Org). **Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. A história social da infância e a cidadania “regulada” de crianças e adolescentes. ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; GENTLE, Ivanilda Matias. **O ECA nas escolas**: reflexões sobre os seus 20 anos. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2012.

SCHÜTZ, Jenerton Arlan; SILVA JR., Edinaldo Enoque. O tipo ideal weberiano: presença com representação em obras de Zygmunt Baumann. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 210, 2018.

SIERRA, Vânia Morales. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: a inscrição de quadros participativos na política para crianças e adolescentes. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, ano 2, n. 1, 2002.

SILVA, Tomás. **Weber e a Sociologia Compreensiva**: Introdução aos Conceitos e Categorias Metodológicas. Papyrus Editora, 2016.

SOUZA, Ismael Francisco; BORGES, Fabiana Koinaski. O efeito da democracia nos conselhos de direitos municipais das crianças e dos adolescentes. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 325-353, 2021.

SZULC, Andrea. *et al.* Infancias, alteridades, historicidad y agencia. Claves conceptuales desde las ciencias Sociales. **Niños plural desafios para repensar las infâncias contemporáneas**. SZULC, Andrea *et al.* (Org). Editorial El Colectivo, Nuestra América, 2024.

SZULC; Andrea; SHABEL, Paūlah. De las voces fetichizadas al diálogo intergeneracional: desafios de la investigación con niños em América Latina. **Desidades**, n. 38, p. 5-17, 2024.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação e democracia Velhos e novos desafios. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 223-240, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário (Org). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2005, p. 209-213.

TATAGIBA, Luciana. 2004. **A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo**, São Paulo: Unesp 1, p. 323-370, 2004.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil: Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Org), Brasília: Ipea, 2013.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Editora LTC, 2012.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (Trad). Brasília, DF: UnB, 1999.

**APÊNDICE I**  
**Resoluções Conanda – 1993 a 2022**

<b>Resoluções Conanda</b>	<b>Ano</b>	<b>Destaque</b>
Resolução nº 001, de 05 julho 1993.	1993	Aprova o Regimento Interno do Conanda.
RESOLUÇÃO nº 54, de 06 de agosto de 1998.  RESOLUÇÃO nº 55, de 25 de agosto de 1998 (DOU, Seção 1, de 27/08/98).	1998	Constitui comissão de especialistas responsáveis pela seleção dos projetos.  Prorroga até 30 de setembro de 1998, o prazo para avaliação e seleção dos projetos estabelecidos no edital da 1ª seleção de projetos de capacitação de adolescentes.
RESOLUÇÃO nº 58, de 08 de outubro de 1998.	1998	Art. 1 Publicar a relação dos projetos selecionados através da 1ª Seleção de Capacitação de Adolescentes, feita pela Comissão de Avaliação e Seleção instituída.
Resolução nº 82, de 15 de agosto de 2002.	2002	Dispõe sobre a designação da Comissão de Políticas Públicas para acompanhar a elaboração de Relatório do governo brasileiro sobre a situação da criança e do adolescente a ser apresentado a Organização das Nações Unidas.
Resolução nº 101 de 17, de março de 2005.	2005	Dispõe sobre os Procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA).  A. O Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que conta com as seguintes ações: (...) Apoio a organizações de jovens; (...).
Resoluções nºs 105/2005 e 106/2006.	2005/ 6	Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos

		da Criança e do Adolescente. Composto paritariamente de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral aos direitos da criança e ao adolescente.
Resolução nº 112 Parâmetros para a Formação Continuada dos Operadores do SGD.	2006	Nos princípios metodológicos e métodos: está “assegurar mecanismos de participação e escuta de crianças e adolescentes nas formações, fortalecendo o protagonismo infanto-juvenil; e nas estratégias para o fortalecimento das formações: participação das crianças e adolescentes nos vários processos e dimensões da efetivação dos direitos da infância e adolescência.
Resolução Conanda nº 113 de 19 de abril de 2006 - Parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.	2006	Na subseção III – Dos Programas de Execução das MSE e assemelhadas Art. 19 III – construção, monitoramento e avaliação do atendimento socioeducativo, com a participação proativa dos adolescentes socioeducativos.
Resolução nº 129, de 12 de dezembro de 2007	2007	Dispõe sobre as deliberações da VII Conferência Nacional com a Elaboração e Implementação dos Planos Municipais, Distrital, Estadual de Promoção e Defesa dos direitos de crianças e adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, (...) com a participação de representantes do segmento infanto juvenil.
Resolução nº 130, de 19 de março de 2008.	2008	Dispõe sobre procedimentos e critérios para aprovação de projetos a serem financiados (CONANDA/SEDH/SPDCA). Critério de classificação “prioridade de projetos que promovam a participação de crianças e adolescentes”. Programa de Enfrentamento a Violência Sexual - Eixo

		Temático: Sistematização e disseminação de metodologias de participação infanto-juvenil.
Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 (alterada pela Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014).	2010	<p>Dispõe sobre parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares (CT). Cap. V – Dos princípios e cautelas a serem observados no atendimento pelo CT.</p> <p>Art. 31 XI - obrigatoriedade da informação à criança e ao adolescente, respeitada sua idade e capacidade de compreensão, assim como aos seus pais ou responsável, acerca dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como se processa; e XII - oitiva obrigatória e participação da criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, responsável ou de pessoa por si indicada, nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, de modo que sua opinião seja devidamente considerada pelo Conselho Tutelar.</p>
Resolução nº 147, de 18 de março de 2011.	2011	Institui a Comissão Organizadora da IX Conferência Nacional assegurando a participação de crianças e adolescentes, cabendo a Comissão de Formação e Mobilização a definição de critérios de participação
Resolução nº 149, de 26 de maio de 2011.	2011	Dispõe sobre a participação de crianças e adolescentes na comissão organizadora da IX Conferência Nacional, nas etapas estaduais, distrital e municipal de proporção de 1 adolescente/criança para 2 adultos.
Resolução nº 151, de 15 de setembro de 2011	2011	Fica assegurada a participação de 5 adolescentes, representantes de cada região, para compor a Comissão Organizadora da IX Conferência Nacional.
Resolução, Nº 159, de 04 de setembro de 2013.	2013	Dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes em conformidade

		com Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – PNDDCA e recomenda os Conselhos de Direitos aprovarem resolução específica e apresenta cronograma.
Resolução nº 161, de 04 de dezembro de 2013 (alterada pela Resolução nº 171, de 04 de dezembro de 2014).	2013	Estabelece parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos de crianças e adolescência nos Estados, distrital e municipal e art. 4 Compete a comissão intersectorial: III – assegurar a participação efetiva de crianças e adolescentes no processo de discussão e elaboração dos planos decenais.
Resolução nº 164, de 09 de abril de 2014.	2014	Dispõe sobre o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos e inscrição de programas não governamentais e governamentais que tenham por objetivo a assistência aos adolescentes e a educação profissional. No último considerando consta: Diretriz 6 do Eixo 3 do Plano Decenal que dispõe sobre o protagonismo e a participação de adolescentes.
Resolução nº 166, de 5 de julho de 2014.	2014	Convocação da X Conferência Nacional e recomendação aos Estados, ao DF e municípios que garantam a participação de crianças e adolescentes nas comissões organizadoras
Manifestação pela Participação Social em 11 de novembro de 2014.	2014	Apoio ao fortalecimento e articulação dos mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre administração pública e a sociedade civil Decreto 8.423 de 23 de maio de 2014
Resolução nº 169, de 13 de novembro de 2014.	2014	Dispõe sobre a proteção dos direitos de crianças e adolescentes em atendimento por órgãos e entidades do SGD. Num dos <i>considerando</i> específica: Eixo 3 Plano Decenal (protagonismo e participação), objetivo Estratégico 6.2 relativo à escuta de

		crianças e adolescentes nos serviços de atenção e em todo processo judicial e administrativo que os envolvam. art. 7: Será garantido o direito da criança e do adolescente a efetiva participação e a expressão de suas opiniões e demandas nos procedimentos que impliquem na construção dos PIAs e nas ações para superar situações de risco e ou vulnerabilidade.
Resolução nº de 172, de 4 de dezembro de 2014.	2014	Convocação da X Conferência Nacional e recomenda aos Estados, municípios e Distrito Federal que garantam a participação de crianças e adolescentes nas comissões organizadoras.
Resolução nº 176, de 15 de outubro de 2015.	2015	Atividades de mobilização pelo Conanda com objetivo de contribuir com as discussões dos direitos da criança e do adolescente para a X Conferência Nacional com a participação dos adolescentes previstos na Resolução nº 166/2014.
Resolução nº 180, de 20 de outubro de 2016.	2016	Dispõe sobre igualdade de direitos entre meninos e meninas nas políticas públicas de atenção, proteção e defesa de crianças e adolescentes. <i>Considerando:</i> o Plano Decenal de crianças e adolescentes (...) e o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes, levando em conta as suas diversidades caracterizadas por gênero, deficiências (...).
Resolução nº 181, de 10 de novembro de 2016.	2016	Parâmetros para interpretação dos direitos e adequação dos serviços relacionados ao atendimento de crianças e adolescentes pertencentes aos povos e comunidades tradicionais no Brasil. Art. 3 Participação de lideranças (...) famílias, crianças e adolescentes de povos e comunidades tradicionais nos espaços de planejamento, processos de tomada de decisão e na



		fiscalização dos serviços, respeitando a igualdade de gênero.
Resolução nº 191, de 7 de junho de 2017.	2017	Dispõe sobre a participação de adolescentes no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, em caráter permanente e consultivo por meio do Comitê de Participação Adolescente – CPA.
Resolução nº 193, de 13 de julho de 2017.	2017	Institui a Comissão organizadora da XI Conferência Nacional, art. 2 compete a comissão organizadora: VII elaborar documento orientador para a participação de crianças e adolescentes em PROTEÇÃO na Conferência; art. 3 Enquanto o Comitê de Participação não esteja instituído e implantado em sua completude:
Resolução nº 198, de 04 de agosto de 2017.	2017	Dispõe sobre a convocação dos Conselhos Estaduais e Distrital dos Direitos de Crianças e Adolescentes para escolha e indicação dos adolescentes que comporão o CPA/CONANDA.
Resolução nº 199, de 04 de agosto de 2017.	2017	Aprova o documento “Orientações para Participação com PROTEÇÃO do Comitê de Participação de Adolescentes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente”.
Resolução nº 201, de 09 de novembro de 2017 (altera inciso II do art. 4 da Resolução nº 191/2017).	2017	II – 10 adolescentes de grupos sociais diversos indicados por organizações, fóruns, comitês, redes ou movimentos sociais selecionados por meio de chamamento público promovido pelo CONANDA.
Resolução nº 202, de 21 de novembro de 2017.	2017	Convocação da XI Conferência Nacional e recomendação aos Estados, distrito federal e municípios que tenham instituído os comitês de participação de Adolescentes a engajar os adolescentes na organização da Conferência.

<p>Nota pública de repúdio ao não respeito às deliberações do Conanda sobre a implementação do comitê de participação de adolescente – CPA – 26 de julho de 2018.</p>	<p>2018</p>	<p>O CONANDA vem à público manifestar-se contrariamente ao Ministério dos Direitos Humanos, e decisões de seu Ministro e Secretário Executivo, por impedir a implementação do projeto de participação de adolescentes do Conselho.</p>
<p>Resolução nº 213, de 20 de novembro de 2018.</p>	<p>2018</p>	<p>Dispõe sobre estratégias para o enfrentamento da violência letal contra crianças e adolescentes. Art. 5 são diretrizes para as ações de enfrentamento: XV reconhecer a importância do direito a participação de crianças e adolescentes na construção e implementação das ações.</p>
<p>Resolução nº 214, de 22 de novembro de 2018.</p>	<p>2018</p>	<p>Estabelece recomendações para os conselhos estaduais, municipais e do distrito federal visando a melhoria da participação de crianças, adolescentes e demais representações de povos e comunidades tradicionais no controle social dos direitos de crianças e adolescentes. art. 1: II – fomentar a inclusão de adolescentes representantes de povos e comunidades tradicionais nas instâncias de participação de Adolescentes, assegurando efetivas condições de participação; IV – fomentar a participação de crianças, adolescentes, famílias e lideranças de povos e comunidades tradicionais nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas audiências públicas e em outros espaços de monitoramento e decisão sobre os direitos de crianças e adolescentes.</p>
<p>Resolução nº 215, de 22 de novembro de 2018.</p>	<p>2018</p>	<p>Dispõe sobre parâmetros e ações para proteção dos direitos de crianças e adolescentes no contexto de Obras e Empreendimentos. Art. 2 São princípios aplicáveis a esta Resolução: IV – escuta e participação de crianças e adolescentes, assegurando o acesso a informações e o</p>

		direito a ter suas opiniões consideradas no processo de tomada de decisão, em linguagem e metodologia adequados ao seu estágio de desenvolvimento. Destaques aos art. 7 (IV e X) e 9 (IV).
Resolução nº 216, de 19 de dezembro de 2018.	2018	Designa membros para compor o CPA/CONANDA.
Resolução nº 217, de 26 de dezembro de 2018.	2018	Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Art. 3 XVII dispor sobre a participação de crianças e adolescentes. art. 11. O CONANDA dispõe da seguinte organização funcional: V - Comitê de Participação de Adolescentes. art. 28 composição da mesa diretora por representante do CPA.
Resolução nº 223, de 20 de outubro de 2021.	2021	Institui a comissão organizadora da XII Conferência Nacional, art. 2 Compete a comissão organizadora: VII elaborar documento orientador para a participação de crianças e adolescente EM PROTEÇÃO na conferência

## APÊNDICE II

### MARCOS NORMATIVOS DO DISTRITO FEDERAL

Normativas do DF	Ano	Destaque
Lei nº 234, de 15 de janeiro de 1992.	1992	Revogada Dispõe sobre a política dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal e dá outras providências.
Lei Orgânica do Distrito Federal	1993	<p><b>PREÂMBULO</b></p> <p>(...) respeitando os preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgamos a presente Lei Orgânica, que constitui a Lei Fundamental do Distrito Federal, com o objetivo de organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana.</p> <p>Art. 2º O Distrito Federal integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como valores fundamentais:</p> <p>Parágrafo único. Ninguém será discriminado ou prejudicado em razão de nascimento, idade, (...) observada a Constituição Federal. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 65 de 30/08/2013).</p> <p>Art. 3º São objetivos prioritários do Distrito Federal:</p> <p>XII – promover, proteger e defender os direitos da criança, do adolescente e do jovem. (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 73 de 23/04/2014).</p> <p><b>CAPÍTULO VII</b></p> <p><b>DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</b></p> <p>Art. 267. É dever da família, da sociedade e do Poder Público assegurar à criança e ao adolescente, nos termos da Constituição Federal, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e</p>

		comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, constrangimento, vexame, crueldade e opressão.
Lei nº 3.033, de 18 de julho de 2002	2002	Revogada Dispõe sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF.
Lei Nº 3.493 de 08 de dezembro de 2004.	2004	Revogada Dispõe sobre a alteração da Lei nº 3.033, de 18 de julho de 2002.
Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal CDCA/DF.	2008	<p>Relatório de Gestão 2008/2010. A VII Conferência Distrital contou com 213 delegados inscritos, 93 convidados e 50 observadores, bem como com a participação efetiva, durante todo evento, de 40 crianças e adolescentes na condição de delegados e marcou história no âmbito do Distrito Federal pela sua organização, os debates promovidos, as propostas de diretrizes apresentadas, o envolvimento do público e, sobretudo, pelo processo de participação e de construção coletiva, especialmente, pela efetiva e brilhante atuação das crianças e adolescentes.</p> <p>Desde março de 2009 até o presente momento, foram apresentadas diversas propostas de iniciativa da comissão, que resultaram em exposições técnicas em plenárias ordinárias do conselho, sob variados temas: políticas públicas; (...); protagonismo infanto-juvenil;</p> <p>Destacaram-se as normativas e resoluções para o reordenamento propositivo do sistema socioeducativo, a participação na elaboração, implantação e monitoramento dos Planos de Convivência Familiar e Comunitária, de Erradicação do Trabalho Infantil, de Enfrentamento e</p>

		Combate à Exploração e Abuso Sexual, ao fechamento do CAJE entre outras.
Resolução Normativa nº 32, de 20 de maio de 2009.	2009	<p>Dispõe sobre aprovação, pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF, do Regulamento da VII Conferência Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente</p> <p>Art. 5º – Nos termos dos Referenciais e Orientações Básicas do CONANDA, as Conferências Regionais dos Direitos da Criança e Adolescente do Distrito Federal abordarão o tema central: “Construindo Diretrizes da Política e do Plano Decenal”, a partir dos seguintes eixos temáticos: 1. Promoção e Universalização dos direitos em um contexto de desigualdades. 2. Proteção e Defesa no enfrentamento das violações de direitos humanos de crianças e adolescentes; 3. Fortalecimento do sistema de garantia de direitos; 4. Participação de crianças e adolescentes nos espaços de construção da cidadania; 5. Gestão da Política.</p> <p>Art. 13º – A VII Conferência dos Direitos da Criança e Adolescente do Distrito Federal contará com cinco painéis temáticos, conforme constante no Artigo 5º deste regimento. § 1º – As mesas dos painéis temáticos contarão com a participação de Conselheiros do CDCA na condição de Coordenadores, palestrante e adolescentes como debatedores.</p>
Resolução Ordinária CDCA/DF nº 99, de 14/12/2011.	2011	Dispõe sobre a necessidade de reafirmar a criança e adolescente como prioridade absoluta no Distrito Federal e da efetiva participação dos representantes das Secretarias de Estado nas atividades deste Conselho.

Resolução Ordinária CDCA/DF nº 104, de 23/04/2012.	2012	Dispõe sobre o Regimento Interno da "VIII Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal.
Lei nº 4.749, de 02, de fevereiro de 2012.	2012	Revogada Altera a Lei nº 3.033, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF, e dá outras providências.
Decreto nº 34.142/2013.	2013	Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte do Distrito Federal – PPCAAM/DF.
Decreto nº 34301, de 22 de abril de 2013.	2013	Cria Comitê de Proteção Grandes Eventos alinhada à Agenda de Convergência do Governo Federal;
Portaria nº 263, de 22 de outubro de 2013	2013	Portaria entre a SECriança e a Secretaria de Educação com proposta pedagógica específica para adolescentes autores de ato infracional.
Lei nº 5.244, de 16 dezembro de 2013	2013	Dispõe sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF com previsão da criação do Comitê Consultivo artigo 6º.
Decreto nº 34.773, de 30 de outubro de 2013, que Institui o Programa Vira Vida - DF e dá outras providências.	2013	Institui o Programa Vira Vida - DF e dá outras providências.
Lei nº 5.294, de 13 de fevereiro de 2014.	2014	Dispõe sobre os Conselhos Tutelares do Distrito Federal e dá outras providências. Regulamentada posteriormente pelo Regimento Interno dos Conselhos Tutelares por meio do Decreto nº 37.950 de 12 de janeiro de 2017).
Resolução Normativa nº 68, de junho de 2014.	2014	Dispõe sobre a criação do Comitê Consultivo de Adolescentes do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal.

Resolução Normativa nº 69, de 06 de agosto de 2014.	2014	Dispõe sobre a criação e manutenção da Escola de Conselhos do DF que prevê formação e capacitação continuadas aos integrantes do Comitê Consultivo de Adolescentes (participação do conselho gestor numa parceria CEAG/UNB, Governo Federal e SECriança).
Resolução Normativa nº 70, de 11 de novembro 2014.	2014	Regimento Interno do CDCA/DF art. 7º Deve ser formado um comitê consultivo, com direito a voz no CDCA/DF, constituído por adolescentes.
Resolução Ordinária nº 154, de 18 de dezembro de 2014.	2014	Dispõe sobre o compromisso com a prioridade absoluta à criança e ao adolescente no âmbito do Distrito Federal – Gestão 2015-2018
Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes do DF (2018)	2018	Plano articulador e norteador de várias políticas setoriais e, além de fortalecer os princípios da universalidade, da indivisibilidade e da interdependência dos direitos.
Resolução Ordinária nº 75, de 23 de fevereiro de 2021.	2021	Dispõe sobre a composição de comissões temáticas, especiais e temporárias do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente - Comissão de Acompanhamento do Comitê Consultivo de Adolescentes (CACON).



## ANEXO I

### **Termo de Compromisso com prioridade absoluta à criança e ao adolescente no âmbito do Distrito Federal**

Eu, abaixo identificado e assinado, na qualidade de candidato ao Governo do Distrito Federal, para o período de 2011/2014, declaro junto à sociedade civil do Distrito Federal como um todo e o Sistema de Garantia de Direitos – SGT, cumprir e fazer cumprir o Artigo 227 da Constituição Federal que estabelece “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”, durante toda minha gestão.

Assumo o compromisso de que a promoção, proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente constará da agenda de prioridades do Governo do Distrito Federal, durante todo meu mandato, sendo vedado qualquer contingenciamento de recursos destinados a criança e ao adolescente, bem como será assegurado o cumprimento dos 20 (vinte) compromissos abaixo elencados, em alusão aos 20 Anos do Estatuto da Criança e do Adolescente:

1. Criação da Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente, órgão ao qual o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF e os Conselhos Tutelares serão vinculados administrativamente;
2. Realização de estudos, pesquisas e diagnósticos acerca da situação da criança e do adolescente no âmbito do Distrito Federal, inclusive com a parceria de universidades e organizações não-governamentais;
3. Construção coletiva de um único Plano Distrital de Promoção, Proteção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que contemple todos os programas, projetos e ações, e cuja coordenação caberá a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente;
4. Disponibilização de espaço e estrutura física necessária e adequada, bem como quadro de recursos humanos suficientes e qualificado, para perfeito funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDCA/DF e dos Conselhos Tutelares;

5. Alocação de recursos orçamentários e financeiros no PPA, na LDO e no PLOA, para a criança e o adolescente, conforme necessidades identificadas e recomendadas pelo CDCA/DF, vedado seu contingenciamento;
6. Criação e/ou ampliação de serviços especializados descentralizados de atenção a saúde de crianças e adolescentes, em situação de dependência química, que contemple condições de atendimento de toda demanda existente, a exemplo dos CAPS-I e CAPS-AD;
7. Implantação de mecanismos, estrutura e recursos humanos qualificados, voltados para a atenção especializada para as crianças e adolescentes, com transtornos de conduta, no âmbito das escolas da rede pública;
8. Ampliação do atendimento de educação infantil, na modalidade de creche, para atendimento a toda demanda existente de crianças, de 0 a 3 anos, inclusive por meio de instituições conveniadas e na modalidade de pré-escola, para atendimento a toda demanda existente de crianças, de 4 a 5 anos;
9. Ampliação da rede de serviços socioassistenciais para garantia do fortalecimento da convivência familiar para todas as crianças e adolescentes;
10. Realização de convênios com todos os serviços privados de acolhimento, em todas as modalidades: Abrigo Institucional para 20 atendidos, Casas Lares para 10 atendidos por casa e Repúblicas para Jovens para um grupo de 4 a 6 jovens acima de 18 anos;
11. Reordenamento e adequação do Sistema de Medidas Socioeducativas no Distrito Federal, conforme os parâmetros estabelecidos no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, com priorização das ações preventivas em detrimento as situações de adolescentes em conflito com a Lei;
12. Agilização dos procedimentos na tramitação de processos de projetos a serem executados com recursos oriundos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, com vistas à liberação dos recursos no prazo máximo de 60 dias.
13. Realização de campanhas anuais preventivas, educativas e de sensibilização

contra o trabalho precoce, a exploração sexual, a violência doméstica e o uso de drogas;

14. Realização de campanha anual informativa e de incentivo as doações para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – Fundo DCA/DF;

15. Criação dos cargos de “conselheiros tutelares”, no âmbito da estrutura do GDF, com a devida previsão de recursos orçamentários;

16. Disponibilização de recursos, de toda ordem, para realização de eleições para os cargos de Conselheiros Tutelares;

17. Aprimoramento e informatização dos mecanismos e processos utilizados no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos a fim de agilização nos encaminhamentos necessários, tais como: SIPIA/SINASE, SIPIA/Conselho Tutelar, SIABRIGOS e outros sistemas de acompanhamento existentes;

18. Realização de concursos públicos para provimento de forma qualificada dos cargos necessários ao bom e perfeito funcionamento dos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, no que for de sua competência;

19. Promoção de formação continuada para atuação qualificada e aperfeiçoamento de todos os agentes públicos que atuam direta ou indiretamente na garantia de direitos da criança e do adolescente, em especial para: Policiais Militares, Conselheiros de Direitos, Conselheiros Tutelares, Agentes e Técnicos de Reintegração Social e educadores de rua;

20. Descentralização das Delegacias de Proteção da Criança e do Adolescente – DPCA, com criação de uma unidade em cada circunscrição judiciária do Distrito Federal.

Brasília-DF, 14 de setembro de 2010.

Agnelo Queiróz – PT.