



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)

PEDRO WANDSCHEER ZANGRANDO

**O ACESSO À JUSTIÇA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. UMA ANÁLISE DO SISTEMA
DE GARANTIA DE DIREITOS**

Brasília – DF

2024

W29a Wandscheer Zangrando, Pedro
 O acesso à justiça de crianças e adolescentes. Uma
 análise do sistema de garantia de direitos / Pedro
 Wandscheer Zangrando; orientador Tomas de Aquino Guimarães.
 -- Brasília, 2024.
 63 p.

 Dissertação (Mestrado em Administração) -- Universidade de
 Brasília, 2024.

 1. Crianças e Adolescentes. 2. Governança em Rede. 3.
 Acesso à Justiça. 4. Sistema de Garantia de Direitos. I. de
 Aquino Guimarães, Tomas, orient. II. Título.

Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)

**O ACESSO À JUSTIÇA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. UMA ANÁLISE DO SISTEMA
DE GARANTIA DE DIREITOS**

PEDRO WANDSCHEER ZANGRANDO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Administração da Universidade de Brasília como
requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em
Administração.

Aprovada pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Dr. Tomas de Aquino Guimarães, Universidade de Brasília, UnB, Orientador.

Prof. Dr. Fabrício Castagna Lunardi, Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Enfam, Examinador Externo.

Prof.^a Dra. Mayla Cristina Costa, Universidade de Brasília, UnB, Examinadora Interna.

Brasília – DF, 11 de dezembro de 2014.

AGRADECIMENTOS

Gostaria, primeiramente, de agradecer à minha família, principalmente à minha mãe, que me deu tudo o que eu poderia precisar para estudar e me apoiou incondicionalmente para fazer esse mestrado. Mas meu agradecimento especial nesse mestrado vai pra ti, pai, você que sempre me incentivou a estudar e buscar mais conhecimento, que foi o primeiro a me apoiar em todas as decisões da minha vida, por mais complexas e difíceis que fossem. Você nunca deixou de me apoiar. Eu sei que, mesmo aí de cima, você está torcendo e cantando um samba por mim.

Gostaria de agradecer aos meus colegas de mestrado e aos dois grupos de pesquisa dos quais faço parte, que foram fundamentais em diversas fases desse processo: o NEB – Núcleo de Estudos da Burocracia, capitaneado pela brilhante professora Gabriela Lotta, e pelos companheiros do AJUS – Administração da Justiça na UnB.

Queria também agradecer a todos os meus professores, e não digo só do mestrado, e sim desde a escola, pois a semente do conhecimento científico começa ainda novo. Gostaria muito de agradecer a todos que me proporcionaram chegar até aqui, incluindo, claro, meu orientador, o professor Tomas de Aquino Guimarães.

Por fim, gostaria muito de agradecer aos meus amigos e amigas, seja de Brasília, Guarujá, Santos, São Paulo, Jaboticabal, que me aguentaram e deram todo o suporte para que esse sonho do mestrado saísse do papel. Um agradecimento especial à minha supervisora direta do PNUD, Julia Matravolgyi, que autorizou e apoiou essa decisão de fazer o mestrado mesmo trabalhando.

RESUMO

O acesso à justiça de crianças e adolescentes é uma temática de suma importância, e há uma gama de órgãos que atuam para promover e facilitar esse acesso, formando o Sistema de Garantia de Direitos. O presente trabalho teve como objetivo principal descrever e discutir o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente no Distrito Federal do Brasil, com foco no acesso à justiça de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados. A base teórica da pesquisa foi construída a partir do estado da arte de pesquisas na temática de acesso à justiça de crianças e adolescentes e, para a pesquisa empírica realizada, foi utilizada a governança em rede, para compreender o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente. Essa abordagem da governança em rede foi tida como importante, pois é uma perspectiva ainda pouco explorada. A governança em rede é compreendida como um conjunto de regras e comportamentos de regulação e coordenação de ações de entidades autônomas, visando a garantir sinergia e unicidade entre as ações dessas entidades. Os métodos e técnicas utilizados para a pesquisa incluíram análise documental e 14 entrevistas com profissionais que compõem o referido sistema, sendo dois juízes, dois defensores públicos, duas promotoras, quatro técnicas da área de saúde, dois conselheiros tutelares e dois profissionais da equipe psicossocial da Promotoria. Os dados foram analisados com auxílio da técnica de análise de conteúdo, com as seguintes categorias analíticas definidas *a priori*: Cooperação; Estrutura da Rede; Governança Participativa; e Recursos e Capacidade Institucional. Os resultados indicam que a rede apresenta fragilidades substanciais no que tange à estrutura e capacidade institucional, especialmente nas regiões mais vulneráveis, e é necessário ações que favoreçam a interação e colaboração dos atores da rede, o que, por consequência, aumentará a capacidade dessa rede em prover um acesso à justiça de qualidade para crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Crianças e Adolescentes, Governança em Rede, Acesso à Justiça, Sistema de Garantia de Direitos.

ABSTRACT

Access to justice for children and adolescents is a highly relevant social issue, encompassing a set of agencies that promote and facilitate this access, forming the Rights Guarantee System. This study aims to describe and analyze the functioning of the Child and Adolescent Rights Guarantee System in the Brazilian Federal District, focusing on access to justice for children and adolescents whose rights have been violated. The theoretical foundation of the research was built upon the state of the art on access to justice for children and adolescents. Network governance was used to understand the functioning of this system, as this perspective remains underexplored. Network governance is understood as a set of rules and behaviors for regulating and coordinating the actions of autonomous entities, aiming to ensure synergy and unity among their actions. The research methods and techniques included document analysis and 14 interviews with professionals working within the system, including two judges, two public defenders, two prosecutors, four health technicians, two guardianship counselors, and two professionals from the psychosocial team of the Public Prosecutor's Office. The data were analyzed using the content analysis technique, with the following analytical categories defined a priori: Cooperation; Network Structure; Participatory Governance; and Institutional Resources and Capacity. The results indicate that the network presents significant weaknesses of institutional structure and capacity, especially in the most vulnerable regions. Actions that foster interaction and collaboration among the system's actors are necessary to enhance the network's ability to provide quality access to justice for children and adolescents.

Keywords: Children and Adolescents, Network Governance, Access to Justice, Rights Guarantee System.

LISTA DE ELEMENTOS GRÁFICOS

Figura 1	40
Quadro 1	14
Tabela 1.....	41

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1. Objetivos	13
1.2. Descrição dos estudos que compõem a pesquisa	14
1.3. O funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos	15
2. O ACESSO À JUSTIÇA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ESTADO DA ARTE E AGENDA DE PESQUISA	17
2.1. Introdução	17
2.2. Uma visão ampla do acesso à justiça de crianças e adolescentes	18
2.3. Estado da arte do acesso à justiça para crianças e adolescentes	22
2.4. Considerações finais e proposta de agenda de pesquisa	27
3. A GOVERNANÇA EM REDE DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	29
3.1. Introdução	30
3.2. Governança em rede	31
3.3. Métodos e técnicas	35
3.4. Análise documental	37
3.5. Análise das entrevistas	39
3.6. A Cooperação entre os órgãos	41
3.7. Recursos e capacidade institucional	42
3.8. A estrutura da rede	43
3.9. Governança participativa	44
3.10. Conclusões e recomendações	45
4. CONCLUSÕES	49
Referências	52
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista com Servidores que Atuam no Sistema de Garantia de Direitos	60
APÊNDICE B – Dados dos servidores entrevistados que atuam no SGDCA	63

1. INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é tema que faz parte do debate entre formuladores de políticas públicas, gestores governamentais, operadores do Direito, pesquisadores e outros atores sociais preocupados com o ato de fazer justiça. Essa temática está diretamente relacionada com a mitigação de problemas de desigualdade social e econômica, na medida em que o acesso à justiça diz respeito ao atendimento de direitos de segmentos sociais vulneráveis (Sadek, 2014). Os grupos com melhores condições econômicas têm facilidade de acesso à justiça e, às vezes, até geram a chamada litigância excessiva, criando o que Yeung et al. (2020) denominam de “paradoxo do acesso à justiça”. Pessoas mais vulnerabilizadas, pobres e menos escolarizadas enfrentam dificuldades para ter seus direitos reconhecidos.

Esta dissertação trata do acesso à justiça de crianças e adolescentes, um grupo vulnerável, especialmente em se tratando de jovens de famílias pobres, residentes nas periferias das grandes cidades, como é o caso da região do Distrito Federal, onde a pesquisa foi realizada. A pesquisa se insere em um contexto mais amplo de violações de direitos e vinculado ao processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nas áreas sociais e de segurança pública.

As violações de direitos, bem como os índices de criminalidade no Brasil, aumentaram no século XXI. Houve aumento em grande parte desses índices, compilados no relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), quando se comparam os dados de 2023 e de 2022 no que diz respeito a Abandono/Violência Física e Violência Sexual. A título de exemplo, foram registrados 51.971 estupros contra jovens entre 0 e 17 anos em 2022, sendo que, em 2021, esse número foi de 45.076 (FBSP, 2023), isto é, um aumento superior a 15%. Esses dados também evidenciam que as violências cometidas contra crianças e adolescentes são, em sua maioria, praticadas por pais/mães e familiares, o que reforça a importância de realização de estudos sobre essa temática, bem como os encaminhamentos para que esses jovens tenham acesso à justiça.

Em 2024, a população do Distrito Federal, local onde a pesquisa foi realizada, está em 2,8 milhões de pessoas, e o grupo de crianças de 0 a 14 anos representava 37,8% da população em 1980 e 23,7% da população em 2010. De acordo com o *Censo Demográfico 2022*, esse percentual foi de 19,0%, destacando o estreitamento da base da pirâmide. Esses 19% representam um total de 535.302 crianças e adolescentes, que possuem entre 0 e 14 anos (Brasil, 2023b).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o Brasil, em 2023, possuía 8.644 Centros Regionais de Assistência Social (CRAS) e 2.845 Centros Regionais Especializados de Assistência Social (CREAS), que correspondem às principais estruturas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e mostram a capilaridade que a proteção social tem no país (Brasil, 2023c). Os CREAS atendem indivíduos e famílias vítimas de violência, negligência, maus-tratos e/ou discriminação social (Bronzo et al., 2022). O conjunto de CREAS contava, em 2022, com 27.084 funcionários e retratava parte do universo dos servidores que atuam nos casos de violação de direitos em todo o país.

Outro equipamento do sistema de proteção social que tem como objetivo prestar assistência a crianças e adolescentes vítimas de violação de direitos é o Conselho Tutelar, com atuação prioritária no encaminhamento e resolução dos casos que tratam de crianças e adolescentes. O conceito de equipamento vem do Sistema Único de Assistência Social e pode ser uma entidade, um CRAS, um CREAS ou até mesmo um centro de atendimento de saúde. O quadro atual mostra uma fragilidade nas redes de garantia de direitos, como apontam dados oficiais do Disque 100, Justiça em Números e Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), relatados nos estudos de Viola et al. (2016) e Silva et al. (2019a).

No que tange à realidade do Distrito Federal (DF), de acordo com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, no primeiro semestre de 2024, foram notificadas 1.486 denúncias de violação de direitos das mais variadas contra crianças e adolescentes. Quanto à especificidade da violência sexual, a Secretaria de Segurança Pública do estado registrou, de janeiro a março de 2024, que, do total das vítimas de estupro da capital do país, 64,2% foram de vítimas vulneráveis, sendo que 80,1% tinham idade abaixo de 14 anos. Em números absolutos, foram 141 crianças e adolescentes violentados sexualmente, sendo 75,9% meninas (Brasil, 2024a; Distrito Federal, 2024a).

Parte dos estudos do Sistema de Justiça no Brasil tem focado o funcionamento e as metas internas. Assim, o que cabe enquanto agenda de pesquisa é trazer um novo foco ao assunto, estudando de maneira amplificada o Sistema de Justiça que vai além dos tribunais e os principais acolhedores de demandas sociais dos municípios, ou seja, os equipamentos do SUAS (CRAS/CREAS/Entidades Socioassistenciais), de gestão direta ou indireta, de baixa/média/alta complexidade, não à toa parte fundamental do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Considerando a importância social e política do sistema acima descrito, o objetivo desta pesquisa é descrever e discutir, na perspectiva dos servidores públicos que atuam no SGD, o acesso à justiça como porta de entrada para a garantia dos direitos fundamentais. A efetivação do acesso à justiça para esse público vulnerável é fundamental para garantir a proteção e promoção dos seus direitos, muitas vezes violados (Davidson et al., 2022; UNICEF, 2020).

É necessário compreender que o acesso à justiça faz parte dos direitos fundamentais e que as políticas públicas são desenhadas e construídas para que indivíduos possam ter liberdade e a garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira. Em se tratando das Crianças e Adolescentes, é importante o amparo nos termos do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), que preza o desenvolvimento sadio e livre de todas as crianças e adolescentes.

O desenvolvimento de pesquisas sobre acesso à justiça pode ser notadamente desafiador, uma vez que a literatura é esparsa, as características multidisciplinares e a carência de pesquisas empíricas implicam dificuldades para o campo de pesquisa (Torlig et al., 2023). Esta pesquisa possui alta relevância por se propor a estudar o acesso à justiça de crianças e adolescentes, tema sensível sob qualquer espectro, seja social, político, psicológico e de saúde pública.

Nesse sentido, a pesquisa pode contribuir para identificar os principais obstáculos enfrentados por crianças e adolescentes no acesso à justiça e contribuir na busca de soluções que possam aprimorar as políticas públicas voltadas para essa área. Além disso, a investigação pode fornecer subsídios para aprimorar a formação e capacitação de profissionais que atuam nessa área, como juízes, promotores, advogados e assistentes sociais, tornando-os aptos a prestar um atendimento mais efetivo e acolhedor para crianças e adolescentes vítimas de violações de direitos.

A pesquisa analisa o acesso à justiça de crianças e adolescentes a partir da visão de servidores que atuam no SGD, visando a compreender o fenômeno por meio do ponto de vista de quem vivencia isso no seu dia a dia, a partir da combinação de métodos de entrevistas com análise dos dados coletados em bases de dados da assistência social, saúde e sistema de justiça. A investigação tem potencial para gerar resultados que não se baseiam apenas em relatos, mas se complementam com dados coletados nos equipamentos públicos.

A visão dos trabalhadores que atuam na linha de frente das políticas públicas e possuem alto grau de discricionariedade, sendo parte fundamental para o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA), justifica-se pelo importante papel desses profissionais a respeito do problema.

O estudo teve um foco na rede do SGD de atendimento para crianças e adolescentes, composta de Tribunais de Justiça Estaduais, por meio da Vara de Infância e Juventude, CRAS, CREAS, Entidades Socioassistenciais, Equipamentos de Atendimento Primário da Saúde, Delegacia de Polícia, Conselho Tutelar, Defensoria Pública e Ministério Público (CONANDA, 2006).

O SGDCA foi criado em 2006, por meio da Resolução CONANDA n. 113/2006, e se dá pela articulação e integração dos equipamentos públicos governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e nos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação do acesso à justiça e direitos humanos das crianças e adolescentes, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal (Neves et al., 2023).

Para os efeitos desta pesquisa, a violação de direitos de crianças e adolescentes constitui toda e qualquer situação que ameace ou viole os direitos desse grupo social, em decorrência da ação ou omissão dos pais ou responsáveis, da sociedade ou do Estado, ou até mesmo em face do seu próprio comportamento (Brasil, 1990; Distrito Federal, 2013). Configuram-se, portanto, violação de direitos infantojuvenis: abandono, negligência, conflitos familiares, convivência com pessoas que fazem uso abusivo de psicoativos, além de todas as formas de violência, seja ela física, sexual ou psicológica (Distrito Federal, 2024b).

1.1. Objetivos

Objetivo Geral: Descrever e discutir o funcionamento do SGDCA no Distrito Federal do Brasil, com foco no acesso à justiça de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados.

Objetivos Específicos: a) descrever o estado da arte sobre acesso à justiça de crianças e adolescentes; b) identificar lacunas conceituais e metodológicas e propor uma agenda de pesquisa sobre o tema; c) identificar categorias que influenciam o SGDCA no Distrito Federal do Brasil; d) descrever o funcionamento do SGDCA no Distrito Federal do Brasil.

1.2. Descrição dos estudos que compõem a pesquisa

O Quadro 1 classifica os estudos que compõem a pesquisa com base nos seguintes critérios: tipo de estudo, nível de análise, foco de análise, questão central de pesquisa e resultados gerados. O estudo I é teórico, e o II é empírico. No estudo II, são utilizados dados primários, referentes à percepção dos servidores que atuam no SGD.

Quadro 1: Classificação dos estudos que compõem a pesquisa

Estudo	I	II
Tipo	Teórico	Empírico
Nível de análise	Teórico	Individual
Foco	Acesso à justiça de crianças e adolescentes	Governança em Rede do Sistema de Garantia de Direitos
Questão central	Qual o estado da arte sobre acesso à justiça de crianças e adolescentes?	Quais categorias compõem a governança da rede do SGD?
Resultado	Agenda de pesquisa	Modelo explicativo

Fonte: Elaborado pelo autor.

No estudo I, foi realizada uma análise da produção científica a respeito do tema de acesso à justiça de crianças e adolescentes. Foram revisados estudos publicados no período de 2018-2024, na temática de **Acesso à Justiça/Direitos de Crianças ou Adolescentes**. A revisão mostrou que há poucos estudos sobre acesso à justiça de crianças e adolescentes na perspectiva de como funciona a rede institucional mantida pela administração pública, encarregada de promover esse acesso. Portanto, há necessidade de novos estudos para compreender esse acesso, com a perspectiva teórica da governança em rede, não se restringindo ao sistema judiciário, utilizando abordagens mistas e que incluam a visão do todo o processo que envolve o acesso à justiça de crianças e adolescentes.

O estudo II buscou identificar as dimensões que compõem a governança em rede do SGD no Distrito Federal. Foram realizadas entrevistas com 14 servidores que atuam no SGD. O estudo é importante para o alcance do objetivo geral da pesquisa, porque buscou compreender o que pensam juízes, defensores públicos, promotores e outros profissionais que atendem crianças e adolescentes vítimas de violência sobre o

desempenho judicial, podendo ajudar na explicação do desempenho observado nos demais estudos.

Além desta introdução e das duas seções que tratam dos estudos apresentados nos parágrafos anteriores, a presente dissertação é complementada por uma seção de conclusão, no qual são recuperados os objetivos de cada estudo e os principais resultados encontrados nas análises. Conforme mencionado, as seções 2 e 3 são estudos independentes, embora complementares entre si. Cada uma das seções consiste em um artigo científico, inclusive com resumo e *abstract*. Não obstante, dois pontos foram observados para facilitar a leitura: a ordem de numeração dos tópicos não é exclusiva para cada artigo e, para evitar redundâncias, todas as referências são apresentadas em uma única seção, na parte final da dissertação.

1.3. O funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos

O Sistema de Justiça e a efetivação do acesso à justiça se dão em situações de violação de direitos e, para isso, é necessário lançar luz ao conceito de Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e como ele se organiza para dar conta do acesso à justiça na área de crianças e adolescentes.

Foram analisados os dados dos atendimentos, para complementar a análise do fenômeno estudado, por meio de buscas nas bases de dados que contemplam os atendimentos da rede socioassistencial no município estudado, bases essas de domínio público (Censo SUAS/Disque 100/SINAN). Esses dados dizem respeito aos atendimentos dentro do CREAS e da rede socioassistencial (Censo SUAS), já o número total de violações de direitos envolvendo crianças e adolescentes foi coletado no Disque 100, base de dados do governo federal de denúncias envolvendo crianças e adolescentes, e no SINAN, que consiste na base do Sistema Único de Saúde (SUS) para agravos e demanda a notificação obrigatória via sistema dos casos de violência, coletados dentro dos equipamentos de saúde de todo o território nacional.

A pesquisa tratou de acesso à justiça, com foco na percepção de servidores que atuam com situações de violação de direitos com os demais entes que atuam na área. Para isso, conforme orientado por Oliveira e Cunha (2016), foram utilizadas entrevistas semiestruturadas.

A rede que compõe o SGDCA do Distrito Federal pode ser compreendida como uma gama de equipamentos que se dividem e atuam cada um na sua esfera e visando à proteção e acesso aos direitos das crianças e adolescentes de todo o Distrito Federal. Essa unidade da federação possui uma organização de proteção de crianças e adolescentes com orçamento próprio, o que pode facilitar colocar em prática as políticas públicas necessárias na área.

2. O ACESSO À JUSTIÇA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ESTADO DA ARTE E AGENDA DE PESQUISA ¹

Resumo

O acesso à justiça é um tema multifacetado, que ainda carece de pesquisas que permitam entender sua complexidade. Visando a contribuir para ampliar o conhecimento sobre esse conceito, o objetivo desta pesquisa é descrever o estado da arte sobre acesso à justiça de crianças e adolescentes, identificando as lacunas conceituais e metodológicas e propor uma agenda de pesquisa sobre o tema. A relevância da pesquisa está ligada à investigação de tema sensível sob qualquer ângulo de análise, seja social, político, psicológico e de saúde pública. Ao analisar os artigos revisados, foi possível identificar que os assuntos mais estudados incluem casos de abusos/violações de direitos dessas pessoas em situação de vulnerabilidade social, violências físicas e sexuais, e pesquisas centradas na visão de crianças e adolescentes no acesso à justiça, intituladas de *Child First*. Uma das lacunas, no caso brasileiro, refere-se a pesquisas em distintas localidades, para melhor entendimento do fluxo de atendimento das notificações de violências contra crianças e adolescentes em distintas regiões/cidades do país. Outra lacuna refere-se a estudos sobre acesso à justiça dessa população na perspectiva de como funciona a rede institucional mantida pela administração pública, encarregada de promover esse acesso. Essa lacuna indica a necessidade de estudos que compreendam de maneira global o acesso à justiça, com a perspectiva teórica da governança em rede, não se restringindo aos tribunais, com abordagens mistas e que incluam a visão do todo o processo que envolve o acesso à justiça de crianças e adolescentes.

Palavras-Chave: Acesso à Justiça, Crianças e Adolescentes, Governança em Rede, Políticas de Acesso à Justiça.

2.1. Introdução

A infância e a adolescência são fases de suma importância no desenvolvimento de uma pessoa e, quando um indivíduo tem a juventude marcada por situações de violação e privação de direitos, essa marca fica para além do sujeito (Hartung, 2019). Portanto, trata-se de problema relevante a ser investigado, de modo a possibilitar a compreensão sobre como se dão essas violações de direitos, assim como estratégias e mecanismos de reparação, inclusive como parte essencial para compreender o funcionamento da sociedade.

Como se trata de um tema abrangente, ainda existem lacunas a serem pesquisadas, conforme abordam Torlig et al. (2023), que elucidam possíveis caminhos de pesquisa na temática de acesso à justiça. Nessa linha, o objetivo da pesquisa é descrever o estado da arte sobre o acesso à justiça de crianças e adolescentes, identificar lacunas conceituais e

¹ Este trabalho foi apresentado no Encontro Nacional de Administração da Justiça (ENAJUS), realizado em Natal-RN em 2024 e publicado nos anais do evento.

metodológicas e propor uma agenda de pesquisa sobre o tema. A pesquisa é relevante por se propor a investigar o acesso à justiça, tema sensível sob qualquer ângulo de análise, seja social, político, psicológico e de saúde pública.

A análise dos artigos revisados permitiu identificar que os temas mais importantes sobre o acesso à justiça de crianças e adolescentes incluem casos de abusos/violações de direitos dessas pessoas em situação de vulnerabilidade social, violências físicas e sexuais, e pesquisas centradas na visão de crianças e adolescentes no acesso à justiça, intituladas de *Child First*.

O desenvolvimento da pesquisa se deu por meio da análise dos artigos das bases de dados disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES, publicados no período de 2018-2024, na temática de **Acesso à Justiça/Direitos de Crianças ou Adolescentes**. Por se tratar de um termo de alta relevância no campo de estudos da justiça e uma matéria com ampla produção, optou-se por usar as palavras “acesso e justiça” combinadas com Direitos das Crianças ou Direitos dos Adolescentes, em português e em inglês.

A delimitação desse período de busca teve como objetivo privilegiar a produção científica mais recente, mesmo porque as pesquisas sobre acesso à justiça ainda se encontram em fase de consolidação. A busca nas bases de dados resultou em 180 artigos, que variaram desde publicações que não tinham relação nenhuma com o tema, até mesmo artigos que citavam o acesso à justiça, mas não como foco principal. A partir da leitura do resumo dos 180 artigos selecionados, identificou-se que, mesmo após alguns crivos, parte dos trabalhos fugia do assunto central. Portanto, foram analisados um total de **56 artigos** para esta pesquisa. O critério para exclusão dos artigos foi que os trabalhos não citavam diretamente a temática do acesso à justiça de crianças e adolescentes ou tinham focos diferentes, principalmente na temática de saúde.

2.2. Uma visão ampla do acesso à justiça de crianças e adolescentes

O acesso à justiça é a garantia primordial do Estado democrático de direito, sem isso, nenhum outro direito pode ser concretizado. Trata-se de tema multifacetado e que vem se consolidando como objeto de pesquisa a partir do trabalho de Cappelletti e Garth (1988), que sugeriram a existência de três ondas do acesso à justiça:

1ª Onda: Assistência judiciária para os pobres;

2ª Onda: Representação dos interesses difusos; e

3ª Onda: Do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça. Um novo enfoque de acesso à justiça.

Essas três ondas mostram as diferentes etapas da efetivação do acesso à justiça em diversos países, tendo sido conduzidas pesquisas empíricas que constatarem essas três ondas. Porém, no Brasil, a efetivação do acesso à justiça se deu de maneira diferente (Igreja & Rampin, 2021). O estudo de Cappelletti e Garth, da década de 1970, traz diversos exemplos de como se materializou essa ação nos países desenvolvidos, em sua maioria europeus, que possuem uma realidade bem diferente da do Brasil, que ainda hoje enfrenta dificuldades para efetivação dos direitos fundamentais. Há uma visível desigualdade jurídica e econômica, como mostram os estudos de Igreja & Rampin (2021), Junqueira (1996), Sadek (2014) e Watanabe (1988).

No Brasil, é possível associar a primeira onda com a criação das Defensorias Públicas estaduais e da União. A Defensoria Pública é uma instituição que tem por finalidade a tutela jurídica integral e gratuita, individual e coletiva, judicial e extrajudicial, dos necessitados (art. 2º da Lei Complementar 988/2006, atualizada pela Lei 1.376 de 2022) (Faustino et al., 2023). Já a segunda onda, ainda no Brasil, pode ser exemplificada pela criação do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) e do Código Florestal (Lei 12.651/12). Porém, apesar de esses serem os exemplos clássicos, a proteção de crianças e adolescentes é um exemplo de direito transindividual, por ser dever de todos, Estado, família e sociedade, como declara o artigo 227 da Constituição Federal de 1988. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) pode ser considerada uma manifestação dessa segunda onda, uma vez que reafirma a proteção de crianças e adolescentes como algo que é dever dos três entes, Estado, família e sociedade (Villarroel, 2022).

Importante ressaltar que o Brasil ocupou uma posição de vanguarda no ordenamento jurídico na problemática de crianças e adolescentes no início da década de 1980, aprovando o ECA – Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Incluiu como pauta a infância e juventude na agenda pública, independente do ordenamento social, e como prioridade absoluta, com vistas à garantia dos direitos fundamentais, considerando crianças e adolescentes como sujeitos detentores de direitos (Valensuela & Lolis, 2019)

O acesso à justiça é um conceito que vem sendo estudado no campo das ciências sociais e humanas e tem sua pluralidade retratada em diversas abordagens de pesquisa.

Importante salientar que, na área do Direito, o acesso à justiça era tido como o acesso aos serviços judiciais, evoluindo para um entendimento mais amplo do conceito, lançando um olhar para as questões sociais, além de um olhar restrito ao acesso aos tribunais e serviços jurídicos característicos (Igreja & Rampin, 2021; Sandefur, 2008).

Garth e Cappelletti (1988) trouxeram a ideia do acesso à justiça além do sistema judiciário, por meio da terceira onda. Os autores evidenciam que diferentes tipos de litígio devem ser solucionados por diferentes meios, como os métodos alternativos. Esses autores encorajam também a realização de reformas institucionais, com alterações nos procedimentos e mudanças na estrutura dos tribunais e/ou até mesmo a criação de novos tribunais.

A temática do acesso à justiça constitui um fenômeno que demanda um olhar multidisciplinar, pois o fenômeno é multifacetado. Necessita-se, portanto, que, na formulação das políticas públicas de acesso à justiça, seja pensado e estudado com essa lente ampla. Essa compreensão mais ampla do acesso à justiça é abordada também no estudo de Igreja & Rampin (2021), que sugerem que o olhar para o acesso à justiça não deve se restringir ao ingresso no poder judiciário, e sim tratar esse fenômeno na esfera social que tange aos direitos fundamentais.

O acesso à justiça enfrenta três barreiras principais, como sugerem Garth e Cappelletti (1988). A primeira barreira refere-se aos altos custos de um processo judicial, que envolvem custos dos honorários advocatícios e a longa espera pela solução judicial, que pode ser economicamente devastadora. A segunda é o poder aquisitivo das partes, pois ele pode determinar as suas chances de obter melhores resultados no processo. A terceira barreira está intimamente ligada à natureza dos direitos difusos (Villarroel, 2022).

Uma importante reflexão do *Atlas de Acesso à Justiça* de 2014 é que um dos principais obstáculos do acesso à justiça no Brasil refere-se à falta de informações sobre os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, que acarreta o desconhecimento dos mecanismos (judiciais e extrajudiciais) e até mesmo das unidades de atendimento para aceder à justiça (Bonini et al., 2014).

Para compreender a realidade de acesso à justiça de crianças e adolescentes no Brasil, é importante primeiro compreender que a expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar as duas finalidades

básicas do sistema jurídico, permitir às pessoas reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob as promessas do Estado (Brasil, 2022).

No que tange aos direitos das crianças e adolescentes, importante lembrar que as barreiras se assemelham às citadas por Garth e Cappelletti (1988), pois as pessoas nessa faixa etária, em regra, não possuem recursos próprios, então a ideia de gastos processuais é transferida às pessoas cuidadoras, em geral, aos pais. Como o Brasil é um país com desigualdades sociais, essa disparidade pode se refletir na inadequada prestação jurisdicional aos filhos, no que tange aos grupos de baixa renda, principalmente onde não há defensorias, ou em situações em que estas não conseguem atender, de forma eficiente, a essas demandas (Villarroel, 2022).

As discussões que envolvem as barreiras de acesso à justiça e a distribuição de equipamentos públicos são importantes para compreender como a justiça brasileira pode ser falha, como mostra a pesquisa de Oliveira (2018), que faz uma análise sobre as varas da Justiça do Trabalho e sua capilaridade (ou falta dela) em algumas regiões e os fatores que podem ser observados no momento da criação de uma nova vara do trabalho. Também é importante destacar o trabalho realizado por Avritzer, Marona e Gomes, (2014), que demonstram que o sistema de justiça brasileiro é concentrado nas áreas de maior índice de desenvolvimento econômico. A título de exemplo, as defensorias públicas estaduais são instaladas a depender do número de habitantes e disponibilidade orçamentária, o que pode onerar famílias de comarcas menores. Além do obstáculo enfrentado pelas famílias de baixa renda, a regionalidade também impacta a possibilidade ou não do acesso à justiça (Brasil, 2023a; Villarroel, 2022).

Ainda no que tange às barreiras, os direitos de crianças e adolescentes também se enquadram como direitos difusos, pois as crianças e adolescentes são sujeitos de diversos processos, passando por situações de violência, sem formação sobre os aparatos institucionais, em demandas contra o Estado (Direito Penal) e/ou contra os agressores (Direitos de família e os diversos ramos do Direito Civil) (Villarroel, 2022).

Para aprofundamento na temática de acesso à justiça de crianças e adolescentes, foi realizada busca de fontes mais recentes que pudessem auxiliar a compreensão acerca do acesso à justiça dessas pessoas em casos de violação de direitos. A seguir, são analisados estudos que tratam do tema acesso à justiça a partir da ideia de marcadores sociais e questões relacionadas a violações de direitos.

2.3. Estado da arte do acesso à justiça para crianças e adolescentes

Com base nos critérios de busca indicados na Introdução e na análise dos artigos publicados no período de 2018-2024, foi possível identificar que os temas mais importantes presentes na literatura, de acesso à justiça de crianças e adolescentes, estão divididos entre os casos de abusos/violações de direitos contra crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, pesquisas com foco em violências físicas e sexuais envolvendo crianças e adolescentes, e pesquisas centradas na visão dessas crianças no acesso à justiça, intituladas de *Child First*.

O uso do cruzamento de dados sociais com estudos de capilaridade da Justiça e efetividade ainda é pouco estudado no campo da Administração da Justiça (Guimaraes et al., 2018). A análise de acesso à justiça com enfoque mais social está amparada na proteção social, no ECA e na Constituição de 1988 (Gabbay et al., 2019; Torlig et al., 2023). Com esse olhar, será possível mostrar importantes lacunas de acesso à justiça para crianças e adolescentes vítimas de violações de direitos.

Na temática da violação de direitos de crianças em situação de vulnerabilidade social, observa-se a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças como um marco nas ações no âmbito mundial. A convenção, organizada pelas Nações Unidas em 1989, trouxe para o centro da discussão as crianças e a importância do desenvolvimento saudável delas, mostrando a face da participação e os deveres que as nações têm sobre o pleno desenvolvimento dessa camada da população. Esse foi o princípio que norteou as primeiras ações que compõem o acesso à justiça de crianças e adolescentes em nível global (Limantė, Vaičiūnienė, & Apolevič, 2022)

A vulnerabilidade social pode ser compreendida como situações e condicionantes que trazem para o contexto cotidiano violações de direitos na vida desses jovens. Situações como a falta de recursos financeiros, falta de acesso à saúde adequada e até situações familiares são tidas como condicionantes para essa vulnerabilidade social, que impacta no acesso à justiça de crianças e adolescentes. Parte dos estudos realizados na temática de acesso à justiça juvenil aborda os condicionantes sociais e o acesso à justiça dos jovens (Armstrong, 2021; Greenbaum et al., 2023; Killen et al., 2021).

As crianças que vivem em realidades sociais mais vulneráveis e desprovidas de privilégios são mais propensas a experienciar situações que envolvam violações de

direitos. Essa realidade pode ser observada principalmente nos países do sul global, que possuem uma condição econômica e social vulnerável, principalmente para as condições de vida e acesso a direitos de crianças e adolescentes. Estudos que tratam dessa temática têm buscado interpretar como se dá a percepção dessas famílias, com o intuito de compreender se as percepções e justificativas variam conforme o contexto específico em que os direitos das crianças e adolescentes são aplicados. Os estudos têm discutido ideias sobre como as pessoas percebem e interpretam os direitos das crianças em situações concretas, contribuindo assim para uma compreensão mais ampla sobre as percepções e aplicabilidade desses direitos na prática (Gilles et al., 2019; Killen et al., 2021).

Ao compreender as situações e condicionantes do acesso à justiça de crianças e adolescente, deve-se ter em conta que, ao estudar a realidade brasileira, os indicadores de acesso à justiça estão divididos em dois grandes blocos: o primeiro engloba os indicadores de comportamento, em que é pesquisado como foi a vivência da pessoa com relação àquele evento passível de resolução via justiça, e o segundo, os indicadores de percepção, valores e atitudes, que têm uma relação com a confiança das pessoas no sistema de justiça e a predisposição delas em acessar esse sistema quando vivenciam esses conflitos (Oliveira & Cunha, 2016).

Após análise dos estudos conduzidos, conclui-se que os condicionantes e vulnerabilidades sociais de crianças e adolescentes constituem um subsídio importante para políticas públicas de acesso à justiça para esse segmento social. Essas políticas deveriam privilegiar a mitigação das vulnerabilidades sociais como parte de um processo mais amplo de acesso a direitos e à justiça.

O acesso à justiça para crianças e adolescentes que sofreram violações de direitos está principalmente relacionado a situações em que o indivíduo foi privado de algum direito fundamental, enquanto a efetivação do acesso à justiça está ligada à recuperação desse direito que lhes foi tirado/rompido após a violação. Na literatura sobre o tema, há uma ampla produção na área do acesso à justiça de jovens, ligada a dois temas mais prevalentes: os direitos à saúde e os direitos de crianças e adolescentes que passaram por situações de violações sexuais ou violências (Armstrong, 2021).

Para análise dos casos de violência física e sexual, é necessário entender que o sistema brasileiro ainda apresenta muitas falhas no tratamento das vítimas no momento de acesso à justiça, pois o amparo que lhes é conferido e preconizado no ECA, de

tratamento irrestrito e de prioridade máxima, ainda é ineficiente, como revelam os estudos de Oliveira et al. (2020) e Roque et al. (2014). A falta de preparo do Poder Judiciário para o tratamento de casos que envolvem violência sexual de crianças e adolescentes é tratada na literatura de áreas como Psicologia e Ciências Sociais, demonstrando que a falta de amparo prolonga os traumas das vítimas. As revelações de violações e abusos por meio da denúncia desencadeiam um processo de revitimização dos envolvidos (Alves Silva, 2016; Oliveira et al., 2020)).

O processo judicial envolvendo casos de violência sexual geralmente não impede que a criança ou adolescente retorne ao ambiente de origem, fazendo com que a vítima rememore a tragédia. Em muitos momentos, destaca-se a supervalorização do procedimento judicial em detrimento da preocupação com a saúde física e mental da criança e/ou adolescente. Outro momento que gera discussões no sistema de garantia de direitos é que a vítima de violações precisa passar por uma longa lista de instituições oficiais que nem sempre se comunicam, cabendo a ela narrar reiteradamente sobre o trauma sofrido, muitas vezes, sem uma equipe técnica capacitada para lidar com a gravidade da situação (Alves Silva, 2016; Roque et al., 2014).

A falta de equipamentos específicos para o atendimento de crianças e adolescentes que sofreram violações de direitos também é indicada nos estudos como um ponto de atenção, pois o despreparo dos profissionais e a falta desses equipamentos acabam tornando o atendimento desses casos mais morosos e menos específicos (Rodrigues et al., 2018; Roque et al., 2014; Silva, 2016).

Nessa linha, foi possível identificar que, no contexto da violência sexual, os procedimentos pelos quais as crianças passam durante a tramitação do processo judicial, desde a revelação do abuso, contribuem para que elas revivam aspectos do trauma sofrido. Isso se dá em razão da repetição do seu relato para diferentes profissionais das instituições por onde passam. Também foi estudado que o ato de registrar e notificar a violência contra crianças e adolescentes ainda não se configura como uma prática usual na rotina dos profissionais do setor de saúde. O registro e comunicação formal das informações deveriam ser consideradas como prioridade, no entanto, os dados apontam que o registro parece se sobrepor à proteção da vítima (Silva, 2016; Silva et al., 2019)

Ainda na temática da vida sexual de jovens, na área de acesso à justiça, os estudos mostram a vulnerabilidade como força motriz para os casos de sexualidade precoce e

violações de mulheres jovens. Parte dos casos envolvendo essas meninas tem forte relação com a pobreza e a desigualdade de gênero, mas também revela a influência da corrupção, bem como a prestação de serviços em troca, conforme abordado por Conceição et al. (2022) e Ninsiima et al. (2020).

Os resultados dos artigos recuperados mostram que as abordagens baseadas em direitos e estruturas normativas, por si sós, são ferramentas limitadas para entender a injustiça ou fornecer soluções em casos de violação sexual. A literatura indica também que os próprios funcionários que atuam com acesso à justiça, seja da área policial, saúde ou assistência social, não têm o preparo para as situações envolvendo violações sexuais. E que, portanto, com a ausência de uma justiça acessível, meninas e mulheres pobres continuarão a ser privadas da oportunidade de tomar decisões sobre seu destino reprodutivo (Ninsiima et al., 2020; J. Silva, 2016; Villarroel, 2022; Wismayanti et al., 2021).

Portanto, infere-se que há elementos importantes que podem auxiliar no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, por exemplo, maior parcela de investimento em equipamentos públicos específicos, que possam centralizar as notificações, uma maior mobilização e treinamento da rede de profissionais de diferentes instituições, propiciando um atendimento de qualidade e que não leve à revitimização dessas crianças e adolescentes. Há, também, necessidade de investimento nas esferas municipais para promover maior integração e troca de experiências entre os equipamentos públicos e os profissionais que atendem a casos de violação de direitos, para propiciar um melhor atendimento e conseguir efetivar o acesso à justiça infantojuvenil de maneira ampla (Barbiani, 2016; Rodrigues et al., 2018; Roque et al., 2014; V. Santos & Costa, 2011; Silva, 2016).

É importante a compreensão de que o direito de acesso à justiça para crianças e adolescentes enfrenta desafios particulares quando se trata de acesso a recursos eficazes para violações de direitos. Os estudos têm se voltado para uma abordagem que busca trazer a visão e os anseios dessas crianças e adolescentes para o centro da discussão e das pesquisas, conceito que ficou conhecido como *Child First*. Os estudos com essa abordagem oferecem uma contribuição metodológica de pesquisa ao revelar a visão dessas crianças sobre os que elas passam na questão de acesso à justiça, no sentido mais amplo. Isso é importante para compreender o fenômeno de acesso à justiça de crianças e adolescentes de maneira ampliada.

Estudos que revelam a compreensão desses jovens sobre o conceito de justiça educacional, ou mesmo a percepção sobre direitos, têm sido uma constante das pesquisas desenvolvidas. Buscar o entendimento desses jovens sobre como se dá o acesso por meio das experiências vivenciadas fornece uma visão adicional sobre os conceitos e o uso desses recursos para amparar os direitos das crianças, particularmente mostrando os resultados das leis e aparatos internacionais que atuam em prol do acesso à justiça para essas crianças (Liefwaard, 2023; Nouri & Karimi, 2019).

Conforme discutido acima, parte dos estudos na área de juventude busca uma visão mais próxima da percepção das crianças que sofreram essas violações. Esses estudos são chamados de *Child First*, que, na tradução livre, significa “crianças em primeiro lugar”. Pois são elas que precisam ser escutadas e acolhidas nas situações de violação de direitos (Elenbaas & Killen, 2019).

Demais estudos na área de justiça infantojuvenil também realizam essa abordagem, priorizando e confiando nas vozes das crianças como veículo para seu engajamento nos processos de justiça juvenil que promovem comportamentos/resultados positivos (por exemplo, encaminhamento para serviços de apoio mais apropriados, acesso a direitos e benefícios universais), percepções de legitimidade e a validade e abrangência de respostas políticas e práticas de justiça juvenil baseadas em evidências (Case et al., 2020; Case & Haines, 2015; McMellon & Tisdall, 2020).

Embora as nuances dos desafios de inclusão de crianças e adolescentes na área de acesso à justiça sejam grandes, é imprescindível tentar abordar nas novas pesquisas uma maior participação das crianças e jovens, para que, no futuro, a formulação de políticas públicas de qualidade de acesso à justiça dessas crianças e adolescentes utilize métodos mais centrados na percepção da criança, identificando e trazendo as questões dos direitos (Gilles et al., 2019).

As crianças e jovens enfrentam duas barreiras dentre as citadas no estudo clássico de Garth e Cappeletti (1988): o conhecimento jurídico limitado e a falta de recursos financeiros. Por si sós, essas duas situações são condicionantes que afetam o acesso à justiça desses jovens. Importante ressaltar que, apesar dos esforços empenhados, o sistema de Justiça ainda carece de treinamentos mais recorrentes para que a experiência

desses jovens seja mais fácil, tanto para compreender os procedimentos quanto para não gerar traumas (Limantė, Vaičiūnienė, & Zėkas, 2022).

2.4. Considerações finais e proposta de agenda de pesquisa

A pesquisa teve um foco nas publicações sobre a temática do acesso à justiça de crianças e adolescentes e buscou, por meio do levantamento bibliográfico, compreender como estão sendo desenvolvidas as pesquisas na área, nos últimos anos. Dessa forma, foi possível descrever o estado da arte sobre acesso à justiça de crianças e adolescentes, demonstrando como estão sendo feitas as pesquisas nessa área e os principais resultados obtidos.

Importante ressaltar que, a partir da revisão, foi possível identificar que a literatura sobre acesso à justiça de crianças e adolescentes demonstrou que o foco das pesquisas nos últimos anos são estudos voltados às realidades locais e estudos que se utilizam principalmente de análises qualitativas, o que abrange em boa parte entrevistas semiestruturadas, nas quais se analisam as respostas e as ideias transmitidas de forma verbal. Parte dos estudos também faz uso de dados secundários, que compreendem os atendimentos envolvendo crianças e adolescentes nas diversas políticas públicas citadas, com prevalência da área de saúde/justiça/serviço social.

Uma lacuna de pesquisa ressaltada em estudos revisados refere-se à ampliação e realização de pesquisas em distintas localidades do Brasil, para melhor entendimento do fluxo de atendimento das notificações de violências contra crianças e adolescentes no país (Silva et al., 2019). Como recomendações de melhoria das políticas judiciais e visando a tornar a assistência jurídica acessível às crianças, não basta transmitir a elas formalmente informações sobre a disponibilidade de assistência jurídica. Uma tarefa crucial, porém desafiadora, é garantir que o direito à assistência jurídica e seu conteúdo sejam adequadamente explicados a elas. Isso requer que informações jurídicas sejam transmitidas em uma linguagem que elas possam compreender.

A criação de materiais amigáveis, com recursos visuais apropriados, para crianças e jovens é imprescindível, e tecnologias interativas devem ser empregadas quando a situação permitir. A capacitação para os diversos profissionais que atuam na prestação jurisdicional de crianças e adolescentes também possibilitará uma justiça juvenil, que possa entender a vulnerabilidade das crianças e suas necessidades específica (Limantė, Vaičiūnienė, & Apolevič, 2022; Limantė, Vaičiūnienė, & Zėkas, 2022; Ninsiima et al., 2020).

As principais barreiras do acesso à justiça reveladas pelos estudos estão ligadas às desigualdades sociais, à falta de acesso aos serviços públicos específicos e de qualidade, e a uma prestação jurisdicional inadequada para os casos de crianças e adolescentes, principalmente em casos de violência física e sexual. Também foram citados como barreiras ao acesso mais ligadas ao Poder Judiciário o conhecimento dos jurisdicionados e as limitações regulatórias existentes (Rahmawati & Febriani, 2023).

A revisão da literatura demonstrou que há poucos estudos sobre acesso à justiça de crianças e adolescentes na perspectiva de como funciona a rede institucional mantida pela administração pública, encarregada de promover esse acesso. Essa lacuna indica a necessidade de estudos que compreendam de maneira global o acesso à justiça, com a perspectiva teórica da governança em rede não se restringindo aos tribunais, com abordagens mistas e que incluam a visão de todo o processo que envolve o acesso à justiça de crianças e adolescentes. Entender como funciona a rede de serviços públicos que trata desse tema certamente poderá oferecer subsídios para ampliar o conhecimento científico e, também, para melhorias em políticas públicas que aumentem a qualidade do acesso à justiça de crianças e adolescentes.

3. A GOVERNANÇA EM REDE DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES²

Resumo

O acesso à justiça de crianças e adolescentes é tema de alta relevância social e conta com um conjunto de órgãos com o objetivo de promover esse acesso. Este artigo tem como objetivo identificar categorias que influenciam o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente no Distrito Federal do Brasil e descrever o seu funcionamento. A governança em rede foi utilizada como base teórica da pesquisa, tendo em vista que a análise desse sistema na perspectiva de uma rede ainda é pouco explorada. A governança em rede é compreendida como um conjunto de regras e comportamentos de regulação e coordenação de ações de entidades autônomas, visando garantir sinergia e unicidade entre as ações dessas entidades. Os métodos e técnicas da pesquisa incluíram análise documental e 14 entrevistas com profissionais que compõem o referido sistema, sendo dois juízes, dois defensores públicos, duas promotoras, quatro técnicas da área de saúde, dois conselheiros tutelares e dois profissionais da equipe psicossocial da Promotoria. Os dados foram analisados com auxílio da técnica de análise de conteúdo, com as seguintes categorias analíticas definidas a priori: Cooperação; Estrutura da Rede; Governança Participativa; e Recursos e Capacidade Institucional. Os resultados indicam que a cooperação entre os atores do sistema ocorre, majoritariamente, de modo informal; a rede apresenta fragilidades significativas no que tange à estrutura e capacidade institucional, especialmente nas regiões mais vulneráveis; a participação de jovens nas políticas públicas relacionadas ao acesso à justiça é mínima, destacando a necessidade de avanços em práticas de governança participativa.

Palavras-Chave: Crianças e Adolescentes, Governança em Rede, Acesso à Justiça, Sistema de Garantia de Direitos.

² A presente seção foi submetida, com o mesmo título, para publicação na Revista de Administração Pública (RAP), e está em análise pelos editores da revista.

Abstract

Access to justice for children and adolescents is a highly relevant social issue, and a set of agencies aim to promote this access. This article aims to identify categories that influence the Child and Adolescent Rights Guarantee System in the Brazilian Federal District and describe its functioning. Network governance was used as the theoretical basis for the research, given that the analysis of this system from a network perspective still needs to be explored. Network governance is understood as a set of rules and behaviours for regulating and coordinating the actions of autonomous entities, aiming to ensure synergy and unity among the actions of these entities. The research methods and techniques included document analysis and 14 interviews with professionals who work at the researched system, including two judges, two public defenders, two prosecutors, four health technicians, two guardians and two professionals from the psychosocial team of the Public Prosecutor's Office. The data were analysed using the content analysis technique, with the following analytical categories defined a priori: Cooperation; Network Structure; Participatory Governance; and Institutional Resources and Capacity. The results indicate that cooperation between the system's actors occurs mostly informally; the network presents significant weaknesses in terms of institutional structure and capacity, especially in the most vulnerable regions; the participation of young people in public policies related to access to justice is minimal, highlighting the need for advances in participatory governance practices.

Keywords: Children and Adolescents, Network Governance, Access to Justice, Rights Guarantee System.

3.1. Introdução

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente (SGDCA) brasileiro compreende um conjunto de órgãos governamentais e organizações do terceiro setor, que atuam de forma interdependente, visando a mitigar problemas dessa população e proporcionar o acesso à justiça e, portanto, o acesso a direitos dessas pessoas. Analisar o funcionamento desse sistema implica enxergá-lo como uma rede, que tem padrões específicos de governança. No aspecto científico, há lacunas quanto a estudos sobre acesso à justiça dessas pessoas na perspectiva de rede (Zangrando & Guimarães, 2024). Do ponto de vista social, o tema abrange uma população vulnerável e carente de ações efetivas de proteção social e, no aspecto político, esse público constitui o futuro de todas as sociedades.

Nessa linha, o presente artigo tem como objetivo identificar categorias que influenciam o SGDCA no Distrito Federal do Brasil e descrever o seu funcionamento. Este estudo é relevante, portanto, porque contribui para aumentar o conhecimento sobre o funcionamento desse sistema e, a partir de evidências, fornece subsídios para melhorias em políticas públicas e práticas de gestão que visam a garantir o acesso à justiça desse

segmento social, via os equipamentos que compõem o referido sistema, e aumentar a capacidade da rede de suprir essa demanda por acesso à justiça.

Nesta pesquisa, o acesso à justiça é considerado um conceito multidisciplinar e multifacetado, que vai além do acesso ao Judiciário, como sugerem Igreja e Rampin (2021) e Sadek (2014). Acesso à justiça significa, portanto, a possibilidade de lançar mão de canais encarregados de reconhecer direitos, de procurar instituições voltadas para a solução pacífica de ameaças ou de impedimentos a direitos. Nesse sentido, acesso à justiça é um direito fundamental, que proporciona o acesso a diversos outros direitos.

3.2. Governança em rede

O conceito de governança é polissêmico, está relacionado a mecanismos de coordenação e de estruturação de sistemas sociais, visando à consecução de objetivos, e pode ser estudado em distintos níveis, desde o mais amplo, que trata de relações entre países, até o nível de unidades de uma organização. A literatura sobre governança teve seu início ligado às teorias econômicas da agência e dos custos de transação. O construto governança abarca distintos modos de coordenar ações individuais e coletivas em prol de sistemas sociais organizados e refere-se ao gerenciamento das relações entre diversas partes interessadas, firmadas mediante acordos contratuais formais e informais (Lashgari, 2004).

A crescente discussão do tema governança no âmbito da administração pública está relacionada ao movimento propagado pelo Banco Mundial ao final da década de 80 (Banco Mundial, 1989). Até aquele momento o termo “governança” ainda possuía pouca adesão na administração pública, e essa instituição menciona a “crise de governança” como um dos principais entraves para a superação da persistente pobreza na África Subsaariana, mostrando a necessidade, entre outras mudanças, de reformas institucionais que tornassem o setor público mais efetivo na região (Bergamini & Souza, 2022; dos Santos & Rover, 2019).

A boa governança pública perpassa também pelo equilíbrio entre a área técnica e a legitimidade procedimental, relacionando principalmente o envolvimento social e a justificativa das ações na esfera pública. Todavia, há momentos de tensão entre a necessidade da efetividade da política pública e procedimentos que possam ser legitimados e auditados pelos cidadãos. Portanto, a formulação das políticas públicas

envolve essa dicotomia e necessita de um equilíbrio na governança para equalizar essa situação (Buta & Teixeira, 2020; Rose-Ackerman, 2017).

A literatura de governança pressupõe a interdependência de grupos ou estruturas que atuam para um objetivo comum, o desenvolvimento da cooperação e o estabelecimento da confiança como mecanismos para assegurar a ação coletiva. Embora o termo “governança” em rede inclua a concepção de sobreposição social, indicando que as relações sociais e econômicas não se materializem por si sós, as teorias ainda não consideram as possíveis assimetrias, pois tratam de forma residual as relações entre os agentes da rede. Entretanto, é importante compreender que o estabelecimento de regras nem sempre resolve as tensões existentes entre os atores que compõem uma rede, sendo necessário o estabelecimento do “jogo político”, trazendo assim a dimensão política da governança (Gobbi et al., 2005).

No campo da Ciência Política e da Administração Pública, tem crescido o interesse pela governança em rede, principalmente por conta da participação plural no processo de gestão de políticas públicas, envolvendo vários segmentos sociais, visando a uma adequada regulação das relações econômicas e sociais. Outro motivo é que a governança representa uma espécie de terceiro caminho, que não se baseia unicamente no mercado nem no Estado, mas que combina elementos de ambos e ainda inclui a sociedade civil (Kamp & Nielsen, 2009). Em linhas gerais, a governança em rede é entendida como um conjunto de regras e comportamentos de regulação e coordenação de ações de entidades autônomas, visando a garantir sinergia e unicidade entre as ações dessas entidades, criando, assim, uma ordem que garanta que o comportamento individual das unidades seja orientado pelas regras estabelecidas para a ação coletiva (Gobbi et al., 2005).

A governança em rede na administração pública ocorre por meio de inter-relações de diferentes instituições operacionalmente autônomas e que interagem ou precisam interagir por meio de negociações, com a finalidade de potencializar suas ações, contribuindo para a consecução de objetivos de políticas públicas no âmbito coletivo, originando novos entendimentos para o processo de formulação dessas políticas (Kamp & Nielsen, 2009; Lacorte et al., 2013). As redes, portanto, são compreendidas como instituições dotadas de valores, concepções e normas construídas a partir da contribuição de cada integrante da rede e das interações estabelecidas.

Essa governança se materializa em relações intraorganizacionais e entre organizações e envolve três dimensões: conceitual, mensural e democrática/política. A

dimensão conceitual está ligada à polissemia que cerca o conceito. O termo “governança” tem sido frequentemente utilizado em substituição a outros conceitos, tornando-se um eufemismo para lidar com problemas como fraudes, má gestão, desperdício de recursos públicos e corrupção (Rose-Ackerman, 2017). Portanto, é possível ter diferentes significados para o termo “governança”, e isso se torna um problema ao tratar da construção de índices de desempenho da administração pública, pois diversos desses índices não especificam o conceito que visam a medir, definindo governança apenas com base em sua operacionalização (Buta & Teixeira, 2020).

A dimensão mensural abarca o conteúdo dos índices de governança e se materializa na análise dos componentes incluídos nas mensurações e sua consistência com relação ao construto governança, e das lógicas institucionais que se relacionam com esses indicadores construídos (Buta & Teixeira, 2020).

A dimensão Democrática/Política da governança em rede enfatiza a criação de um ambiente inclusivo e participativo, onde diferentes atores, públicos e privados, colaboram para a formulação e implementação de políticas públicas. Esse modelo busca equilibrar o poder do Estado e a sociedade civil, promovendo transparência, participação social e *accountability*, para que a sociedade possa controlar e influenciar as decisões governamentais. Assim, o Estado assume o papel de facilitador, incentivando a interação e negociação entre os diversos *stakeholders*, de forma que suas contribuições enriqueçam a solução de problemas e fortaleçam a legitimidade das políticas públicas (Buta, 2016).

A cooperação é um processo de interação que se dá de maneira cíclica e não linear, no qual diversos atores autônomos interagem por meio de relações formais ou informais, buscando estabelecer conexões que tragam a resolução dos problemas de forma conjunta (Cirino et al., 2024). A organização de uma estrutura de governança em redes colaborativas resulta de um processo de negociação entre os participantes, o que torna necessária a tolerância à individualidade de cada integrante, mas considerando os benefícios de fazer parte da cooperação e, com isso, alcançar os objetivos individuais (Wegner & Padula, 2011).

A temática da governança em rede ainda contém lacunas específicas, principalmente no que se refere à compreensão de como as regras, estruturas de coordenação e outros instrumentos de governança podem ser operacionalizados e aprimorados, de maneira a oferecer contribuições eficientes a toda a rede e como

incentivar as atividades necessárias para promover um ambiente colaborativo (Cândido et al., 2023).

Wegner e Verschoore (2022) enfatizam a importância de explorar a temática de governança em rede, pois suas formas de aplicação precisam ser aprimoradas, de maneira a oferecer contribuições sobre as atividades desenvolvidas na rede voltadas à construção de um ambiente mais colaborativo. Como sugerem Wegner e Padula (2011), o tamanho da rede é um fato importante na hora de considerar sua governança e avaliar o seu modelo de gestão, pois o tamanho da rede impacta diretamente na relação entre os participantes e, também, na troca de informações sobre o que ocorre dentro do sistema. Portanto, a rede precisa desenvolver práticas que estimulem os contatos e evitem o empobrecimento do grupo em termos de capital social e confiança entre os associados (Cândido et al., 2023).

Estudos sobre governança em rede na administração pública devem considerar as especificidades da área de atuação da rede. A governança em rede da área educacional (Tripodi & Sousa, 2016), por exemplo, tem foco nas interações entre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as escolas públicas e a secretaria de educação, principalmente na educação básica, mostrando o papel estatal mais ligado à regulação das parcerias com as OSCIPs do que propositivo na educação pública.

Ao tratar da governança em rede de serviços públicos voltados a crianças e adolescentes, os estudos de Cirino et al. (2024) e Moreira e Grignani (2020) elucidam como se dá a formação e a governança dessa rede em nível municipal. Os conceitos que norteiam essas interações se dão tanto por meio da cooperação/colaboração entre as organizações como também pelos servidores que atuam nesses serviços, sejam eles públicos ou privados, mas que compõem o SGDCA.

Compreender a governança dessa rede é o desafio das pesquisas que buscam analisar o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), pois a constituição da rede e o seu formato de governança influenciam a implementação dessa política pública, gerando resultados que podem beneficiar uma camada inteira da população vulnerável de crianças e adolescentes, que dependem desses serviços para o acesso à justiça e direitos (Cirino et al., 2024; Moreira & Grignani, 2020).

Gonsalves & Andion (2019) estudaram o SGD e evidenciam que conseguir soluções para os problemas na esfera desse sistema não se dá apenas pelo compartilhamento de opiniões convergentes e colaborativas entre os atores. No estudo, é abordada a necessidade do diálogo da política pública de crianças e adolescentes com os próprios

envolvidos e de um fortalecimento institucional para que os profissionais consigam atender às demandas que chegam ao SGD.

Com base nessa literatura aqui discutida, optou-se por analisar a Rede do Sistema de Garantia de Direitos partindo de quatro categorias analíticas, que interagem de forma recursiva e auxiliam na compreensão da governança em rede desse sistema: Cooperação; Estrutura da Rede; Governança Participativa; e Recursos e Capacidade Institucional (Moreira & Grignani, 2020; Wegner & Verschoore, 2022).

A cooperação se baseia no formato em que a rede interage, pensando no objetivo comum entre os diferentes atores que compõem o sistema de garantia de direitos e como a ação coordenada pode auxiliar na maior efetividade das ações da rede. A estrutura da rede envolve o processo de mapear e compreender os atores envolvidos que formam essa rede (como conselhos tutelares, Ministério Público, ONGs, escolas, unidades de saúde, entre outros). Nessa dimensão, ocorre a configuração das relações de poder e comunicação entre os diferentes atores, suas funções e níveis de responsabilidade.

A governança participativa tem foco no nível de participação dos diferentes atores, incluindo a sociedade civil e as próprias crianças e adolescentes, nos processos decisórios da rede. Essa categoria envolve o grau de inclusão e como os beneficiários (crianças e adolescentes) podem influenciar a governança da rede. A categoria Recursos e Capacidade Institucional analisa a disponibilidade e distribuição de recursos financeiros, humanos e técnicos entre os atores da rede, essenciais para a execução eficaz das políticas públicas. Examina como essas capacidades influenciam a colaboração e a governança, além de avaliar a adequação das infraestruturas institucionais para apoiar as atividades da rede. Uma gestão eficiente desses recursos é crucial para garantir a sustentabilidade e o impacto das ações em rede.

3.3. Métodos e técnicas

O trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com as seguintes categorias definidas *a priori*: Cooperação; Estrutura da Rede; Governança Participativa; e Recursos e Capacidade Institucional. Foram utilizadas as técnicas de análise documental e o levantamento de opiniões, apoiado em roteiro de entrevista semiestruturado, com questões que abordam essas categorias, relacionadas ao acesso à justiça de crianças e adolescentes, na visão de servidores públicos que atuam nesse sistema.

Os dados foram coletados na cidade de Brasília-DF, onde funcionam a Vara da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Ministério Público, Defensoria Pública e mais 184 equipamentos vinculados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), divididos entre baixa/média e alta complexidade, segundo o nível de proteção social, com destaque para os 29 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 12 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que são de gestão direta do Poder Executivo Estadual. Para a análise documental, optou-se por documentos que tratavam dos fluxos de trabalho e das normativas dos órgãos envolvidos no SGD.

A seleção dos entrevistados seguiu o método de amostragem “Bola de Neve”, com as entrevistas iniciadas com juízes que atuam no TJDFT e a indicação de novos participantes ao final de cada entrevista. Foram entrevistadas 14 pessoas de 12 diferentes equipamentos de justiça: dois juízes do TJDFT, dois defensores públicos da Defensoria Pública do Distrito Federal, duas promotoras, duas técnicas da área de saúde do Centro de Referência Especializado no Atendimento a Vítimas de Violência (CEPAV), duas técnicas do Núcleo Especializado no Atendimento a Pessoas em Situação de Violência (NEPAV), dois conselheiros tutelares e dois profissionais da equipe psicossocial da Promotoria Pública. O grupo incluiu oito mulheres e seis homens, com idade média de 43 anos.

As entrevistas foram realizadas via plataforma Microsoft Teams, no período entre 28 de maio e 12 de setembro de 2024. Após a 12ª entrevista, foi alcançada a saturação teórica (Bardin, 2011) com a repetição de respostas e ausência de novos dados relevantes. Todos os procedimentos éticos foram seguidos, com consentimento livre e esclarecido dos participantes, garantindo confidencialidade e anonimato. A pesquisa, por se tratar de um aprofundamento teórico do modo de trabalho dos servidores do SGD e não revelar dados que permitam identificar os sujeitos, não requer análise prévia de Comitê de Ética, conforme Resolução n. 510 de 2016, do Conselho Nacional de Saúde.

As entrevistas foram gravadas com a permissão dos entrevistados, e os conteúdos transcritos com auxílio do Microsoft Teams. A análise dos dados da pesquisa, de documentos e de entrevistas foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, seguindo as três fases sugeridas por Bardin (2011) e Creswell e Creswell (2021): organização e preparação dos dados, leitura flutuante para identificar as principais temáticas emergentes e realização da codificação a partir das discussões que emergem no

sentido geral dos dados. A análise de conteúdo contou com o auxílio dos *softwares* IRAMUTEQ, ATLAS.TI e MAXQDA.

3.4. Análise documental

A análise documental permitiu compreender o funcionamento do SGDCA do Distrito Federal, por meio de três eixos estratégicos que compõem esse sistema, Defesa, Promoção e Controle Social, e como se dá essa distribuição nos diferentes equipamentos do sistema.

O eixo Defesa consiste na ação de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, garantindo o acesso à justiça, por meio do uso dos mecanismos jurídicos de proteção aos direitos humanos e instâncias públicas, com a finalidade de garantir o direito de crianças e adolescentes. Nesse eixo, atuam os órgãos judiciais, especialmente as Varas da Infância e da Juventude e suas equipes multiprofissionais, as Varas Criminais especializadas, Polícia, Defensorias Públicas, Ministério Público e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (UNICEF & Agenda Pública, 2021).

O eixo Promoção é responsável por transformar o que está previsto em leis e decretos em ações práticas, desde o direito à educação, assistência social e saúde, e todos os outros direitos básicos que ocupam o leque das necessidades básicas de crianças e adolescentes.

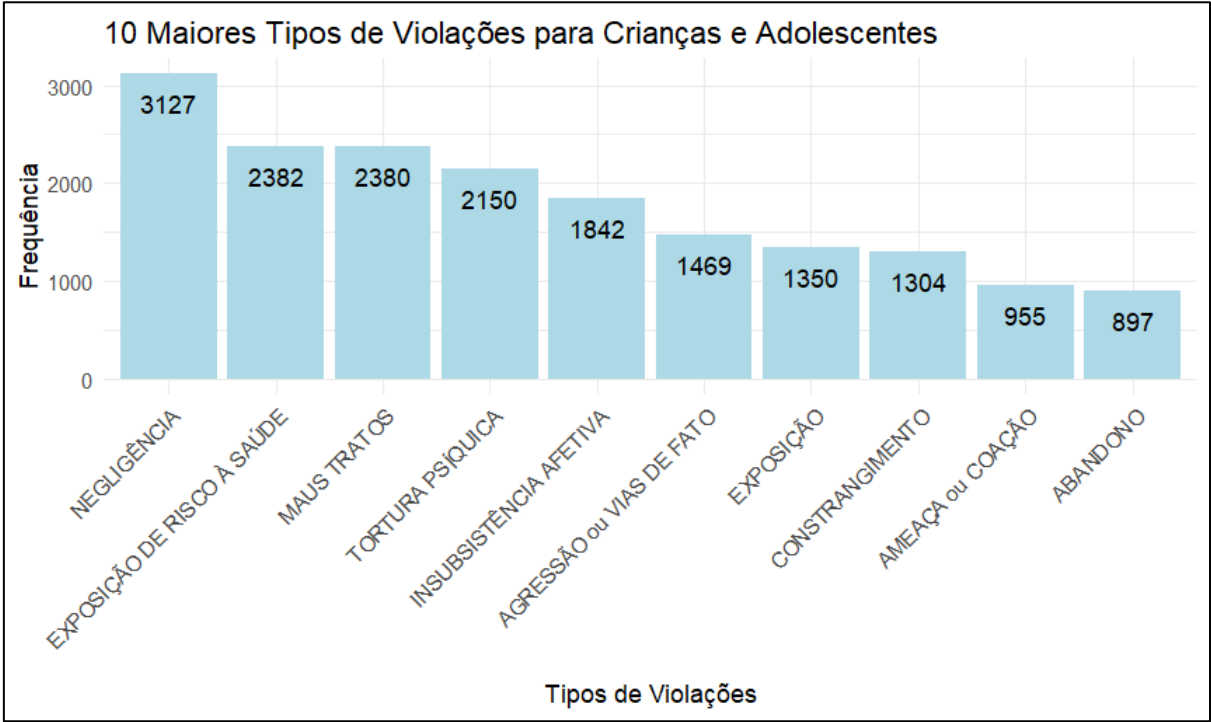
O Controle Social é exercido em grande parte pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) e os conselhos setoriais nas áreas afins, como Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, que contribuem na formação de políticas públicas, deliberando e veiculando normas técnicas, resoluções, orientações, planos e projetos. Nesse eixo, são realizadas as ações de monitoramento e a fiscalização das ações de promoção e defesa. O controle social também é exercido por organizações da sociedade civil, Ministério Público, Poder Legislativo, Defensorias Públicas, Conselhos Tutelares, sociedade civil, cidadãos e pelos Fóruns de discussão e controle social (Acre, 2024).

No eixo Defesa (Ministério Público/Defensoria Pública e Tribunal de Justiça), há basicamente duas áreas, que são os processos de natureza cível e os de natureza criminal. Em se tratando da área de defesa dos direitos, deve-se pensar que, na área criminal, há uma divisão das medidas socioeducativas e que demanda uma Vara e equipamentos específicos que atuem para essa demanda.

No que tange à promoção social, é importante compreender a atuação dos CREAS que atuam no Distrito Federal, principalmente por meio do Programa de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), dentro da proteção social especial (PSE) (Cavalcante & Ribeiro, 2012). Em 2024, o Distrito Federal conta com 12 CREAS. No ano de 2023, foram notificados 948 casos de violência nessa região, sendo cerca de 68% contra meninas e 32% contra meninos (SINAN, 2024). Esses são os dados oficiais, embora constitua voz comum que os casos de violência, especialmente contra crianças e adolescentes, são subnotificados.

Também foram analisados os tipos de violência que foram cometidos contra crianças, com dados de 2023 do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), e há uma prevalência de 41% de casos de violência sexual, o que representou mais de 500 violências registradas contra crianças de 0 a 9 anos, com a maioria ocorrendo entre 5 e 9 anos. Foi feita uma análise das denúncias registradas no disque 100 no Distrito Federal, durante o ano de 2023, que totalizaram mais de 58 mil casos. Cerca de 24 mil dessas denúncias, 41% do total, envolveram crianças e adolescentes. O Gráfico 1 mostra os 10 tipos de violações mais comuns entre crianças e adolescentes.

Gráfico 1 – Maiores tipos de violações via Disque 100 – Distrito Federal 2023



Fonte: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2024.

As inúmeras situações de violações de direitos que ocorrem ao longo de todo o processo de formação de crianças e adolescentes demandam um poder público atuante e eficiente, e ações efetivas com prioridade máxima a esse tipo de atendimento. Um fato que influencia fortemente a ineficácia de políticas públicas direcionadas para grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, é conhecido na literatura como vulnerabilidade geográfica (Moraes et al., 2024). Esse termo refere-se à distância entre a residência das pessoas e os locais onde funcionam equipamentos públicos responsáveis por implementar políticas públicas, dificultando o acesso à justiça e aos direitos. No caso do Distrito Federal, as regiões de Ceilândia e Sol Nascente, onde residem cerca de 390.000 pessoas (Brasil, 2023b), contam com um único CREAS.

3.5. Análise das entrevistas

Explorou-se o material das entrevistas para encontrar as categorias de governança nas falas dos entrevistados. Foram feitos ajustes nos textos das entrevistas, como formatação e padronização de siglas e foi necessária uma revisão gramatical. Os textos foram editados no Microsoft Word e codificados no formato .txt para que pudessem ser importados corretamente para os softwares IRAMUTEQ, ATLAS.TI e MAXQDA. Após a importação do corpus, diferentes análises foram realizadas, como frequência de citações e representações gráficas entre todas as variáveis. Ao todo, foram codificadas 50.968 palavras dos depoimentos de 14 entrevistados. A figura 1 mostra a força dos principais termos citados.

Figura 1 – Nuvem de palavras mais citadas nas entrevistas



Fonte: Dados da pesquisa, com auxílio do *software* MAXQDA.

Esses dados indicam um cenário centrado no acesso à justiça e na proteção de direitos de crianças e adolescentes, com termos principais como "criança", "adolescente", "justiça" e "acesso" destacando uma ênfase na garantia de direitos e no acesso a mecanismos de proteção para esse público. A palavra "rede" sugere uma estrutura colaborativa, que une diferentes órgãos e instituições para formar um sistema de apoio e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

As análises de agrupamentos dos dados das entrevistas confirmaram as quatro categorias escolhidas previamente, que representam percepções sobre a interseção entre governança em rede e acesso à justiça no contexto da proteção de direitos de crianças e adolescentes (Tabela 1).

Tabela 1 – Análise exploratória das categorias

Categorias	Percentual	Palavras-chave	Descrição
Cooperação	30,60%	"contato", "acontecer", "cuidado", "família", "conhecimento", "acompanhamento", "informação"	Foca nas interações e contatos entre profissionais e usuários, evidenciando a cooperação entre eles para proporcionar cuidado e acompanhamento.
Recursos e Capacidade Institucional	30,60%	"judiciário", "processo", "trabalho", "proteção", "direito", "mãe", "criança"	Reflete questões de processos judiciais e a atuação de instituições como a defensoria, ressaltando a capacidade e recursos institucionais para garantir direitos.
Estrutura da Rede	23,20%	"conselho tutelar", "escola", "centro", "psicólogo", "creas", "comunicação", "recepção", "ajuda"	Esta classe agrupa palavras relacionadas a instituições e serviços que fazem parte da rede de proteção, como o Conselho Tutelar, escolas, e centros de apoio psicológico.
Governança Participativa	15,60%	"obstáculo", "enfrentamento", "visão", "melhoria", "adolescente", "acesso", "acreditar", "procedimento", "busca"	Envolve o papel dos adolescentes e a visão de enfrentamento de obstáculos no processo de participação. Sugere foco em inclusão e envolvimento no processo de tomada de decisão.

Fonte: Dados da pesquisa, com auxílio do *software* IRAMUTEQ.

3.6. A Cooperação entre os órgãos

A cooperação entre os órgãos é caracterizada pela interação entre eles e seus funcionários visando aumentar a efetividade do acesso aos direitos das crianças e adolescentes. Essa categoria foi uma das mais citadas nas entrevistas, com a mesma força da categoria Recursos e Capacidade Institucional, demonstrando sua relevância na rede.

Eu falei muito da parte processual (...) mas a gente tem uma parte muito importante que é (...) essa interação com a rede de proteção, é uma participação na criação, na execução e no controle de políticas públicas. E que é importantíssimo (...) quando a gente trata de direitos relacionados à criança e adolescente (E3).

A análise das entrevistas permite afirmar que o conceito de acesso à justiça por parte dos entrevistados está mais associado ao acesso a direitos de maneira mais global do que um acesso ao sistema de justiça. Essa percepção de acesso à justiça mais amplo dialoga com o trabalho de (Sandefur, 2019). Isso indica que os servidores que atuam na rede de garantia de direitos compreendem que crianças demandam uma atenção especial do poder público e que podem acessar a justiça em contextos diversos que vão desde o acesso a uma vaga em creche (acesso à educação) ou até mesmo um tratamento adequado

numa situação de violência sexual. A interação entre os órgãos foi citada por diversos entrevistados como uma das potencialidades da Rede de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente. O depoimento adiante sumariza esse resultado.

A importância do juiz hoje é trabalhar em rede, porque a solução para uma situação de vulnerabilidade social não passa só pela justiça, passa pelo Ministério Público, (...) Defensoria, (...) órgãos de proteção, (...) sistema de saúde, (...) sistema educacional. Então é preciso interagir com todos esses entes (...) para que se possa promover um trabalho que dê resultado (E2).

A integração é parte fundamental para o funcionamento da rede pesquisada e as potencialidades desse organismo que atua na proteção e garantia dos direitos da criança e adolescente deve ser cada vez mais incentivado, uma vez que a atuação em rede garante uma maior capilaridade dos serviços e traz uma capacidade para que o Estado compreenda da melhor maneira as demandas das crianças e adolescentes.

Conforme Moreira e Grignani (2020), que investigaram o funcionamento do SGDCA em nível nacional, é importante entender a interdependência entre os três eixos da proteção social: Promoção, Defesa e Controle Social. Os eixos são inter-relacionados, portanto, o “produto” do sistema, que é a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, só acontece se todas as partes funcionarem de maneira ordenada e organizada. Os resultados desta pesquisa coincidem com resultados de outros estudos que enfatizam a importância da cooperação para que o SGDCA tenha eficácia na busca pelos direitos das crianças e adolescentes. Para Gonsalves & Andion (2019), a cooperação é fundamental, ressaltando uma evidente dificuldade de coordenação coletiva e ação articulada entre os órgãos que compõem o sistema.

3.7. Recursos e capacidade institucional

A categoria Recursos e Capacidade Institucional, com a mesma força da categoria Cooperação, analisa a disponibilidade e distribuição de recursos financeiros, humanos e técnicos entre os atores da rede, essenciais para a execução eficaz das políticas públicas. Examina como essas capacidades influenciam a colaboração e a governança, além de avaliar a adequação das infraestruturas institucionais para apoiar as atividades da rede. Uma gestão eficiente desses recursos é crucial para garantir a sustentabilidade e o impacto das ações em rede.

Entender como se dá a distribuição dos recursos e como as capacidades influenciam a colaboração e a própria governança permite entender em que medida a

rede funciona de forma eficaz. Uma gestão eficiente desses recursos é crucial para garantir a sustentabilidade e o impacto das ações em rede (Agranoff & McGuire, 2001).

Os recursos humanos e técnicos foram citados pelos entrevistados como importantes para o bom funcionamento do SGDCA, mas mesmo havendo uma predileção por tratar como prioritária uma boa distribuição de equipamentos e técnicos em toda rede, os relatos mostraram que ainda há muitas melhorias necessárias para o bom funcionamento desse sistema.

A realidade do Distrito Federal é muito semelhante às realidades de outros municípios e redes que foram estudadas por Rodrigues et al. (2018) (Gonsalves & Andion, 2019; Moreira & Grignani, 2020; Roque et al., 2014), onde há relatos da falta de equipamentos específicos, e uma carência de bons profissionais para atuação em rede.

Uma importante ação que pode auxiliar no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, por exemplo, é uma maior parcela de investimento em equipamentos públicos específicos, que possam centralizar as notificações, uma maior mobilização e treinamento da rede de profissionais de diferentes instituições, propiciando um atendimento de qualidade e que evite a revitimização dessas crianças e adolescentes (Alves Silva, 2016; Barbiani, 2016; Rodrigues et al., 2018; Roque et al., 2014; Santos & Costa, 2011)

Aqui no DF nós não temos um equipamento voltado para adolescentes que teriam cometido violência doméstica em relação a seus cuidadores, então nós não temos um equipamento para onde encaminhar esses adolescentes (E10).

Essa sensação de falta de equipamentos e de uma rede de garantia de direitos enfraquecida, também é trazida no resultado dos estudos de Cirino et al. (2024) que observou uma demanda crescente da população por serviços governamentais na área de crianças e adolescentes.

3.8. A estrutura da rede

A análise da categoria Estrutura da Rede foi realizada com base nos elementos centralização e formalização, propostos por Osborne (2006) e adaptados por Cirino et al. (2024). A centralização está ligada ao compartilhamento das decisões entre os membros da rede no dia a dia das políticas. No caso do SGDCA, essa centralização pode ocorrer por meio de uma organização designada como organização administrativa da rede, de acordo com Provan & Kenis (2008). A coordenação da rede, portanto, ficaria a cargo dessa

organização, que poderia, no caso estudado, ser o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA). No entanto, em virtude do modelo de gestão descentralizada e da autonomia existente entre os poderes, essa centralização não é personificada numa só organização. A formalização trata dos termos acordados de relacionamentos, regras e regulamentos para diferentes situações entre os atores que compõem a rede.

Quando foram analisados os principais temas citados pelos entrevistados no que diz respeito a forma de organização da rede no Distrito Federal, foi possível perceber uma pluralidade de respostas que mostram que a centralização se dá de maneira organizada, mas sem a existência de uma organização que facilite esse fluxo de informações e decisões. Analisando os relatos, é possível ver que o SGDCA possui uma centralização intimamente ligada ao formato de organização da rede, o que não se dá por meio de uma organização em si, mas pelo compartilhamento entre os órgãos e atores da rede, que se comunicam e se reúnem para discussões e alinhamentos necessários para o fluxo de trabalho.

No que tange à formalização, identificou-se que cada órgão da rede analisada possui instrumentos próprios, tendo como elemento agregador comum o uso obrigatório do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para o encaminhamento dos casos entre os órgãos que compõe o SGDCA do Distrito Federal.

Também importante frisar que foi citado por diversos entrevistados, que alguns atores da rede do SGDCA estão criando um fluxo de atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violações sexuais, para que o atendimento dessa criança seja mais efetivo e que os próprios servidores possam dar maior celeridade na resolução e apoio nesses casos.

3.9. Governança participativa

A governança participativa refere-se ao nível de participação dos diferentes atores nos processos decisórios da rede, incluindo a sociedade civil e as próprias crianças e adolescentes. Essa categoria envolve o grau de inclusão e como os beneficiários (crianças e adolescentes) podem influenciar a governança da rede. A participação dos jovens ocorre em duas situações, sendo a primeira ligada a oitiva e escuta desse ator em situações de violações de direitos. Essa escuta ocorre e é preconizada no ECA, mas muitas vezes a própria vontade daquele jovem não é seguida pelo poder público. A segunda está mais ligada à participação ativa desses jovens na formulação e avaliação de políticas públicas voltadas a juventude.

A governança participativa também inclui a ideia de *Child First*, onde há um foco na criança como proponente das ações do poder público e não apenas usuária dos serviços (Case et al., 2020). Papel esse que pode ser resumido também pela escuta e oitiva dessas crianças que é preconizado no ECA, mas que ainda carece de uma maior atenção pelo poder público.

O problema é a maneira adultocêntrica como os operadores do direito agem (...). Os juízes, os promotores, os defensores públicos (...) têm uma mente preconcebida sobre o que é o melhor para o interesse da criança (E4).

Quanto mais a gente escutar o adolescente (...) de uma forma sistêmica. Saber como que ele é dentro da família dele, (...) como ele é dentro do meio social em que ele vive, quanto mais nós soubermos disso, a gente vai poder encontrar a melhor a solução do caso (E1).

Esses resultados coincidem com resultados de outros estudos que buscaram entender a relação da oitiva e participação de crianças nas políticas públicas do SGD. Também importante trazer que a escuta que ocorre principalmente nos casos de violação de direitos, é feita reiteradas vezes, gerando revitimização daquele jovem. Pois os profissionais que atuam na rede de proteção de crianças e adolescentes não têm o preparo para as situações envolvendo principalmente violações sexuais (Ninsiima et al., 2020; J. Silva, 2016; Villarroel, 2022; Wismayanti et al., 2021).

No que tange a participação na formulação de políticas públicas e o conceito de *Child First*, foi possível compreender que apesar de citado pelos respondentes, na prática, ainda há uma participação muito ínfima desses jovens na proposição de soluções aos problemas enfrentados pelo SGDCA.

Sobre o conceito de justiça educacional ou mesmo a percepção sobre direitos tem sido uma constante das pesquisas desenvolvidas, mas o foco do estudo foi a percepção dos profissionais o que pode ter dificultado uma comparação mais efetiva de como esses jovens podem estar atuando no território estudado (Liefwaard, 2023; Nouri & Karimi, 2019).

3.10. Conclusões e recomendações

O estudo teve como objetivo central identificar categorias que influenciam o SGDCA no Distrito Federal do Brasil e descrever o seu funcionamento, com foco nas

categorias da governança em rede: Cooperação; Estrutura da Rede; Governança Participativa; e Recursos e Capacidade Institucional.

As conclusões do estudo indicam que o funcionamento da rede de garantia de direitos do Distrito Federal é complexa e tem uma particularidade pela estrutura governamental de uma unidade federativa com características simultâneas de município e unidade da federação, e tem todo esse orçamento concentrado. É possível observar que os equipamentos que atendem crianças e adolescentes ainda estão concentrados nas regiões mais favorecidas economicamente, e a alta demanda por serviços nas regiões mais periféricas demonstra a vulnerabilidade da rede de garantia de direitos de crianças e adolescentes no Distrito Federal.

Os resultados do estudo mostraram que a atuação dos servidores visando à garantia do acesso à justiça de crianças e adolescentes se dá principalmente pela atuação coletiva e na percepção dos servidores que atuam na rede. As relações de cooperação entre os agentes se dão por meio das reuniões e interações da rede ao longo das situações cotidianas dos servidores, frente aos desafios da área de crianças e adolescentes.

A percepção, quase unânime por parte dos entrevistados, de que a quantidade insuficiente de servidores consiste em um dos principais problemas da rede de garantia de direitos no Distrito Federal, é apoiada pela análise dos dados secundários do Censo SUAS. De acordo com resultados encontrados nos dados do DISQUE 100, as principais situações que demandam atuação do sistema de garantia de direitos são situações de negligência, violências físicas e sexuais, como já apontado também nos estudos de (Alves Silva, 2016; Rodrigues et al., 2018; Santos & Costa, 2011).

As categorias da governança em rede identificadas na presente pesquisa dialogam com os achados de Moreira e Grignani (2020), que trazem como os principais desafios do Sistema de Garantia de Direitos seis tópicos: comunicação, produção de conhecimento, formação/capacitação, disponibilidade de recursos, inclusão de crianças e adolescentes e um real compromisso ético-político.

Uma agenda de pesquisa pode ser construída com base nos resultados encontrados nesta pesquisa. Sugerem-se, pelo menos, duas linhas de pesquisa a serem exploradas em estudos futuros sobre a rede do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. A primeira, voltada para entender a rede na percepção dessas crianças e adolescentes, para buscar entender como elas se relacionam com a rede de garantia de direitos e o seu acesso à justiça e direitos. Isso consiste em um esforço de propor novas

formas de avaliar a efetividade e o formato das políticas públicas de acesso à justiça no território brasileiro.

A segunda linha está mais ligada à ampliação dos estudos envolvendo outros atores da rede de garantia de direitos, tais quais a Polícia, Educação e Assistência Social. As três áreas atuam diretamente na rede de garantia de direitos e podem trazer novas visões sobre as diferentes perspectivas em que a rede de garantia de direitos pode se aprimorar.

Na parte teórica, o estudo se mostrou uma importante ferramenta que possibilita um panorama sistêmico do funcionamento da governança em rede do Sistema de Garantia de Direitos, oferecendo um diagnóstico do funcionamento da rede, que, combinado à análise documental, mostra-se uma importante ferramenta para o entendimento da governança desse SGD.

Uma conclusão adicional que é possível tirar deste estudo é que a rede de garantia de direitos de crianças e adolescentes no Distrito Federal está formalmente constituída e tem um importante papel para assegurar os direitos dessa população da região, porém a existência por si só da rede não garante o acesso à justiça e a direitos. O Distrito Federal possui mecanismos que facilitam a existência da rede e a cooperação entre os diferentes órgãos, mas ainda carece de ações organizadas para incentivar que a rede se fortaleça, com mais equipamentos, localizados mais próximos das residências do público a ser atendido, e servidores capacitados, visando a uma atuação mais assertiva em prol das crianças e adolescentes.

De implicação prática o estudo também elucida que, para os gestores que atuam no sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes, uma importante ação para fortalecimento da governança da rede que compõe esse sistema é o incentivo à cooperação entre os diferentes órgãos e a constante troca de informações, seja com incentivos claros ou até mesmo com a obrigatoriedade de reuniões, o que torna o elo entre os profissionais maior e tem potencial de fortalecimento da rede e, por consequência, de maior acesso à justiça de crianças e adolescentes.

Visando a potencializar o acesso à justiça de crianças e adolescentes, sugere-se algumas ações com foco em incentivar a escuta das crianças e adolescentes, seja na formulação dessas políticas públicas, por meio de conferências e até mesmo de debates com as crianças sobre ações que impactam o dia a dia desse grupo social. Outra ação importante é a criação de um sistema único para coleta e controle dos dados de

atendimentos na área de infância e juventude, o que minimizaria as diversas vezes em que as vítimas precisam recontar as histórias e casos. Tal ação também facilitaria nos encaminhamentos e tomada de ação por parte do poder público.

Por último, cabe mencionar algumas das limitações da pesquisa. A primeira limitação refere-se à amostragem realizada. Por se tratar de uma amostra por conveniência e localizada no Distrito Federal, seus resultados têm capacidade limitada de generalização. Outro fator associado à limitação da amostra é que alguns grupos que atuam na rede de garantia de direitos não foram contemplados, por indisponibilidade dos contatados, ou por falta de resposta dos órgãos responsáveis.

4. CONCLUSÕES

A dissertação teve como objetivo central descrever e discutir o funcionamento do SGDCA no Distrito Federal do Brasil, com foco no acesso à justiça de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados. Ao analisar os artigos revisados na Seção 2, que teve como objetivo descrever o estado da arte sobre acesso à justiça de crianças e adolescentes, foi possível identificar que os assuntos mais estudados incluem casos de abusos/violações de direitos dessas pessoas em situação de vulnerabilidade social, violências físicas e sexuais, e pesquisas centradas na visão de crianças e adolescentes no acesso à justiça, intituladas de *Child First*.

No Seção 2, foram endereçadas duas lacunas principais, que, no caso brasileiro, refere-se à necessidade de mais pesquisas para melhor entendimento do fluxo de atendimento das notificações de violências contra crianças e adolescentes, enquanto a outra lacuna refere-se a estudos sobre acesso à justiça dessa população na perspectiva de como funciona a rede institucional mantida pela administração pública, encarregada de promover esse acesso. Visando a preencher essa lacuna, foi desenhado o estudo que compreende o Seção 3.

O Seção 3 aborda, por meio de uma pesquisa empírica, como ocorrem as relações e a governança da rede do SGDCA no Distrito Federal. As conclusões do estudo indicam que o funcionamento do SGDCA do Distrito Federal é complexo e possui uma particularidade, pois compreende a estrutura governamental de uma unidade federativa com características simultâneas de município e estado, e tem todo esse orçamento concentrado. Foi possível observar que, no Distrito Federal, os equipamentos que proveem o acesso à justiça para crianças e adolescentes estão concentrados nas regiões mais centrais, principalmente no chamado “Plano Piloto”. Todavia, há uma alta demanda por serviços nas regiões mais periféricas, o que é demonstrado também por outros estudos na área de acesso à justiça de crianças e adolescentes.

Com o apoio dos dados do Disque 100 e do SINAN, foi possível identificar que as principais situações que demandam o SGDCA em todo o Distrito Federal são as que envolvem casos de negligência, violências físicas e sexuais, como já apontado também nos estudos de (Rodrigues et al., 2018; Santos & Costa, 2011; Silva, 2016). Esses casos, na maioria das vezes, envolvem o próprio núcleo familiar, conforme os dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023) e pelo Núcleo de Estudos, Prevenção

e Atenção às Violências do Distrito Federal (2024), evidenciando a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas protetivas contra a violência doméstica.

Enquanto agenda de pesquisa, sugerem-se pelo menos quatro linhas de estudos a serem exploradas envolvendo o acesso à justiça de crianças e adolescentes. A primeira é um estudo voltado a entender a rede de garantia de direitos na percepção dessas crianças e adolescentes, para buscar entender como elas se relacionam com a rede de garantia de direitos e como se dá o seu acesso à justiça e a direitos.

A segunda linha de estudo está mais ligada à abordagem da rede de garantia de direitos sob a ótica de outros atores que a compõem, tais quais a Polícia, Educação e outros equipamentos da Assistência Social. As três áreas atuam diretamente na rede e podem trazer novas perspectivas de frentes para a ampliação e o melhor atendimento da rede de garantia de direitos no Distrito Federal.

A terceira linha de estudos refere-se à replicação dessa mesma pesquisa empírica em outro estado brasileiro e até mesmo numa cidade de médio/grande porte para estabelecer paralelos e similaridades entre as diferentes governanças em rede, e a uma discussão das diferentes percepções dos servidores que atuam nessas duas redes pesquisadas, em comparação com a do Distrito Federal.

Uma quarta linha é a construção de um estudo para analisar o impacto nos casos envolvendo crianças e adolescentes após a promulgação da Lei Henry Borel, Lei nº 14.344 de 2022, que prevê medidas protetivas a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica.

Importante ressaltar que a pesquisa realizada se mostrou uma importante ferramenta que possibilita um panorama sistêmico do funcionamento da governança em rede do SGD. Esse diagnóstico do funcionamento do SGD, combinado com a análise documental, mostra-se uma importante ferramenta para o entendimento da governança desse SGD, possibilitando até mesmo comparações ao longo do tempo, em estudos de caráter longitudinal.

As principais implicações práticas do estudo dizem respeito a formas que auxiliam no fortalecimento da governança da rede de garantia de direitos e que estão intimamente ligadas a duas medidas principais. A primeira delas é fortalecer e favorecer a interação e colaboração dos atores da rede, que são os servidores, o que é essencial para a rede, e a segunda é promover ações que podem envolver incentivos claros ou até mesmo com a obrigatoriedade de reuniões, o que torna o elo entre os profissionais maior e, por

consequência, aumenta a capacidade dessa rede em prover um acesso à justiça de qualidade para crianças e adolescentes.

Por último, cabe mencionar algumas das limitações da pesquisa realizada. A primeira limitação refere-se à amostragem utilizada, pois se trata de uma amostra por conveniência e localizada no Distrito Federal, cujos resultados têm capacidade limitada de generalização a partir dos resultados obtidos. A segunda limitação refere-se à não inclusão de todos os grupos de profissionais que lidam com a temática estudada. Alguns grupos de profissionais que atuam na rede de garantia de direitos não foram contemplados, por indisponibilidade dos contatados, ou por falta de resposta dos órgãos responsáveis.

Como conclusão do estudo, é possível afirmar que a rede de garantia de direitos de crianças e adolescentes no Distrito Federal está formalmente constituída e desempenha um papel importante para assegurar o acesso à justiça dessa população, porém apenas a existência da rede não garante o acesso pleno aos direitos. Uma das limitações mais relevantes dessa rede refere-se ao fato de que os equipamentos públicos destinados a prover o acesso a crianças e adolescentes no Distrito Federal localizam-se nas regiões centrais, especialmente no chamado Plano Piloto, distantes do público a ser prioritariamente atendido, residente nas cidades-satélites.

O poder público do Distrito Federal possui mecanismos que facilitam a existência dessa rede e a cooperação e colaboração entre esses diferentes órgãos, mas ainda carece de ações planejadas que visem a incentivar o fortalecimento dessa rede, primeiramente por meio de mais equipamentos localizados nas proximidades das regiões mais vulnerabilizadas e que, portanto, demandam mais atendimentos e ações que envolvam a criação de sistemas únicos dos atendimentos, principalmente de casos de violência sexual em todo o estado, facilitando a comunicação entre os órgãos e diminuindo o tempo de atendimento dessas demandas.

Referências

- Acre. (2024). *Centro de Apoio Operacional de Defesa da Criança e do Adolescente, Educação e Execução de Medida Socioeducativa*. <https://www.mpac.mp.br/caop-crianca-e-adolescente/protecao/>.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Armstrong, L. M. (2021). Is Restorative Justice an Effective Approach in Responding to Children and Young People Who Sexually Harm? *Laws*, 10(4). <https://doi.org/10.3390/laws10040086>
- Avritzer, L., Marona, M., & Gomes, L. (2014). *Cartografia da justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios*. Saraiva.
- Banco Mundial. (1989). Finance & Development, December 1989. *Finance & Development*, 26(1). <https://doi.org/10.5089/9781451951752.022>
- Barbiani, R. (2016). Violação de direitos de crianças e adolescentes no Brasil: interfaces com a política de saúde. *Saúde em Debate*, 40(109), 200–211. <https://doi.org/10.1590/0103-1104201610916>
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (1ª). Almedina.
- Bergamini, J. C. L., & Souza, J. A. de. (2022). Governança do conhecimento e da aprendizagem organizacional: desafios para inclusão de múltiplos atores. *Inclusão Social*, 15(2), 43–55.
- Bonini, W. L. G., Deus, F. E. G. de, Sousa Júnior, R. T. de, & Teixeira, A. T. (2014). *Atlas de acesso à justiça: indicadores nacionais de acesso à justiça*.
- Brasil. (1990). *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*.
- Brasil. (2006). Resolução 113: Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*.
- Brasil. (2022). *Democratizando o acesso à Justiça: 202*. Conselho Nacional de Justiça.
- Brasil. (2023a). *Cartografia da Defensoria Pública no Brasil 2023*.
- Brasil. (2023b). CENSO Demográfico 2022. Em *CENSO Demográfico 2022*. IBGE.
- Brasil. (2023c). *CENSO SUAS 2022*. CENSO SUAS 2022.

- Brasil. (2024a). *Painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos*.
<https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>
- Brasil. (2024b). *Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan)*. Ministério da Saúde.
- Bronzo, C., Rezende Costa, E. C., & Guimaraes, F. (2022). A burocracia de nível de rua na implementação do PAIF. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(2).
- Buta, B. (2016). *Governança na Defensoria Pública: construção e validação de escala de medida* [Universidade de Brasília].
<https://doi.org/10.26512/2016.06.D.21383>
- Buta, B., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27(94), 370–395.
<https://doi.org/10.1590/1984-9270941>
- Cândido, G. A., Pontes, R. R. de M., & Silva, A. M. V. (2023). Micro Governança em Redes Colaborativas: uma aplicação junto a uma Associação de Agricultores Agroecológicos. *Redes*, 28. <https://doi.org/10.17058/redes.v28i1.16812>
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1988). *Acesso à justiça* (Sérgio Antônio Fabris, Org.; E. G. Nothfleet, Trad.). Fabris.
- Case, S., & Haines, K. (2015). Children First, Offenders Second Positive Promotion: Reframing the Prevention Debate. *Youth Justice*, 15(3), 226–239.
<https://doi.org/10.1177/1473225414563154>
- Case, S., Haines, K., Creaney, S., Coleman, N., Little, R., & Worrall, V. (2020). Trusting children to enhance youth justice policy: The importance and value of children's voices. *Youth Voice Journal*, 25–40.
- Cavalcante, P., & Ribeiro, B. B. (2012). O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1459–1477. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600003>
- Cirino, A. L. C., Pereira, B. A. D., Tavares, B., & Silva, F. C. da. (2024). Estrutura e mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29.
<https://doi.org/10.12660/CGPC.V29.89644>
- Conceição, M. M. da, Whitaker, M. C. O., Grimaldi, M. R. M., Silva, L. L. P. da, Silva, L. S. da, Oliveira, M. M. C., & Camargo, C. L. de. (2022). Child and adolescent victims of

- sexual violence: aspects of physical and emotional development. *Revista Brasileira de Enfermagem*, 75(suppl 2). <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020-0584>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2021). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto* (5ª). Penso.
- Davidson, J., Diallo, M., Elsley, S., Foussard, C., Goudie, A., Hope, K., & Shields, S. (2022). *Justice for Children, Justice for All: Applying Lessons from the Pandemic*. <https://www.justice.sdg16.plus/justiceforchildren>
- Distrito Federal. (2013). Situação de risco. Em *Situação de risco*. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.
- Distrito Federal. (2024a). *Relatório de análise de fenômenos de segurança pública nº. 018/2024 – COOAFESP/SGI*. https://www.ssp.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Analise-FSP-018_2024-Crimes-Contra-a-Dignidade-Sexual-no-DF_Estupro_1o-trim_2024-e-ultimos-anos.pdf
- Distrito Federal. (2024b). Violação de direitos infantojuvenis. Em *Violação de direitos infantojuvenis*. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.
- Distrito Federal. (2024c). Violência contra crianças no Distrito Federal, Perfil epidemiológico, 2023. Em *Boletim Epidemiológico* (p. 1–14).
- Elenbaas, L., & Killen, M. (2019). Children's Perceptions of Economic Groups in a Context of Limited Access to Opportunities. *Child Development*, 90(5), 1632–1649. <https://doi.org/10.1111/cdev.13024>
- Faustino, M. R., Batitucci, E. C., & Cruz, M. V. G. da. (2023). Defensorias Públicas: caminhos e lacunas no acesso à justiça. *Revista Direito GV*, 19. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202314>
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2023). *17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>
- Gabbay, D. M., Costa, S. H. da, & Asperti, M. C. A. (2019). Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, 6(3). <https://doi.org/10.21910/rbsd.v5n3.2019.312>
- Gilles, J. K. J., Elisha, I., Ruck, M. D., Tenenbaum, H. R., & Willenberg, I. A. (2019). Does Situation Matter in Conceptions of Children's Nurturance and Self-

- determination Rights? *International Journal of Children's Rights*, 27(4), 631–659.
<https://doi.org/10.1163/15718182-02704002>
- Gobbi, B. C., Cunha, E. P., Brito, M. J. de, & Senger, I. (2005). Politizando o conceito de redes organizacionais: uma reflexão teórica da governança como jogo de poder. *Cadernos EBAPE.BR*, 3(1), 01–16. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512005000100004>
- Gonsalves, A. K. R., & Andion, M. C. M. (2019). Ação pública e inovação social: uma análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. *Organizações & Sociedade*, 26(89), 221–248.
<https://doi.org/10.1590/1984-9260892>
- Greenbaum, J., Kaplan, D., Young, J., Linton, J., Gutierrez, R., Caballero, T., Omojokun Falusi, O., Giri, M., Griffin, M., Ibrahim, A., Mukerjee, K., Shah, S., Shapiro, A., Haney, S. B., Sirotnak, C. A. P., Chairperson, I. P., Asnes, A. G., Gavril, A. R., Gilmartin, A. B. H., ... Rosado, N. (2023). Exploitation, Labor and Sex Trafficking of Children and Adolescents: Health Care Needs of Patients. *Pediatrics*, 151(1).
<https://doi.org/10.1542/peds.2022-060416>
- Guimaraes, T. A., Gomes, A. O., & Guarido Filho, E. R. (2018). Administration of justice: an emerging research field. *RAUSP Management Journal*, 53(3), 476–482.
<https://doi.org/10.1108/RAUSP-04-2018-010>
- Hartung, P. (2019). *Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e melhor interesse da criança Tese de Doutorado*.
- Igreja, R. L., & Rampin, T. T. D. (2021). Acesso à justiça: um debate inacabado. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, 1(2), 191–220.
<https://doi.org/10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68>
- Junqueira, E. (1996). Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*.
- Kamp, A., & Nielsen, K. T. (2009). Regulação em rede do ambiente de trabalho. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 34(119), 15–27.
<https://doi.org/10.1590/S0303-76572009000100003>
- Killen, M., Yee, K. M., & Ruck, M. D. (2021). Social and Racial Justice as Fundamental Goals for the Field of Human Development. *Human Development*, 65(5–6), 257–269. <https://doi.org/10.1159/000519698>

- Lacorte, L. E. C., Vilela, R. A. G., Silva, R. da C., Chiesa, A. M., Tulio, E. S., Franco, R. R., & Bravo, E. S. (2013). Os nós da rede para erradicação do trabalho infanto-juvenil na produção de joias e bijuterias em Limeira - SP. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, 38(128), 199–215. <https://doi.org/10.1590/S0303-76572013000200009>
- Lashgari, M. (2004). Corporate Governance: Theory and Practice. *The Journal of American Academy of Business*, 46–51.
- Liefwaard, T. (2023). Children's rights remedies under international human rights law: How to secure children's rights compliant outcomes in access to justice? *De Jure*, 56(1), 486–504. <https://doi.org/10.17159/2225-7160/2023/v56a30>
- Limantė, A., Vaičiūnienė, R., & Apolevič, J. (2022). Child-friendly legal aid and individual assessment of children in conflict with the law: Building the basis for effective participation. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(1). <https://doi.org/10.3390/ijerph19010017>
- Limantė, A., Vaičiūnienė, R., & Zėkas, T. (2022). Accessibility of Legal Aid to Children in Conflict with the Law: Bringing the General Concept to Practice. *Baltic Journal of Law and Politics*, 15(2), 152–173. <https://doi.org/10.2478/bjlp-2022-0014>
- McMellon, C., & Tisdall, E. K. M. (2020). Children and Young People's Participation Rights: Looking Backwards and Moving Forwards. *International Journal of Children's Rights*, 28(1), 157–182. <https://doi.org/10.1163/15718182-02801002>
- Moraes, B. F., Lunardi, F. C., & Correia, P. M. A. R. (2024). Digital Access to Judicial Services in the Brazilian Amazon: Barriers and Potential. *Social Sciences*, 13(2), 113. <https://doi.org/10.3390/socsci13020113>
- Moreira, D., & Grignani, J. (2020). Participação e controle social: desafios para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. *Humanidades em Perspectivas*, 2(4). <https://www.revistasuninter.com/revista-humanidades/index.php/revista-humanidades/article/view/82>
- Neves, B., Resende, L. de S., de Souza, M. F. da S., & Nogueira, S. dos S. R. (2023). Política municipal de atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua no município do Rio de Janeiro: avanços e impedimentos no âmbito da assistência social. *Moitará*, 1(8).

- Ninsiima, A. B., Michielsen, K., Kemigisha, E., Nyakato, V. N., Leye, E., & Coene, G. (2020). Poverty, gender and reproductive justice. A qualitative study among adolescent girls in Western Uganda. *Culture, Health and Sexuality*, 22(sup1), 65–79. <https://doi.org/10.1080/13691058.2019.1660406>
- Nouri, A., & Karimi, Y. (2019). A phenomenological study on the meaning of educational justice for street children. *Education, Citizenship and Social Justice*, 14(1), 57–67. <https://doi.org/10.1177/1746197918760083>
- Oliveira, F. L. de, & Cunha, L. G. (2016). Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil. *Opinião Pública*, 22(2), 318–349. <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222318>
- Oliveira, E. M. (2018). Aonde chega o Judiciário? Uma avaliação da expansão da Justiça do Trabalho no Brasil (2003-2010). *Opinião Pública*, 24(2), 456–485. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018242456>
- Oliveira, N., Moraes, C., Junger, W., & Reichenheim, M. (2020). Violência contra crianças e adolescentes em Manaus, Amazonas: estudo descritivo dos casos e análise da completude das fichas de notificação, 2009-2016*. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 29(1). <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000100012>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022/ASSET//CMS/ASSET/BC22BF52-B20C-4FAE-AFB0-CDF055ADE0F7/14719030600853022.FP.PNG>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Rahmawati, I., & Febriani, H. (2023). *Implementation of Access to Justice for Vulnerable Groups in the Surakarta State Court*.
- Rodrigues, A., Pereira, A. F. L., Oliveira, A. C., Abrantes, C. G., Cardoso, T. H., & Moura, V. A. (2018). As principais violações de direitos de crianças e adolescentes em Heliópolis: São Paulo/Brasil. *Desidades*, 19.
- Roque, E. M. de S. T., Ferriani, M. das G. C., Gomes, R., da Silva, L. M. P., & Carlos, D. M. (2014). Sistemas de justiça e a vitimização secundária de crianças e ou adolescentes acometidas de violência sexual intrafamiliar. *Saude e Sociedade*, 23(3), 67–78. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000300006>

- Rose-Ackerman, S. (2017). What Does “Governance” Mean? *Governance*, 30(1), 23–27. <https://doi.org/10.1111/gove.12212>
- Sadek, M. T. A. (2014). Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, 101, 55–66. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66>
- Sandefur, R. L. (2008). Access to civil justice and race, class, and gender inequality. Em *Annual Review of Sociology* (Vol. 34, p. 339–358). <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534>
- Sandefur, R. L. (2019). Access to what? *Daedalus*, 148(1), 49–55. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00534
- Santos, R. R. dos, & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 732–752. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>
- Santos, V., & Costa, L. (2011). A violência sexual contra crianças e adolescentes: conhecer a realidade possibilita a ação protetiva. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, 28(4), 529–537. <https://doi.org/10.1590/S0103-166X2011000400013>
- Silva, J. (2016). O processo de revitimização de crianças que vivenciam a violência sexual. *Boletim Científico ESMPU*, 47, 11–52.
- Silva, P., Lunardi, V., Meucci, R., Algeri, S., Silva, M., & Franciscatto, F. (2019). (In) visibility of notifications of violence against children and adolescents registered in a municipality in southern Brazil. *Investigación y Educación en Enfermería*, 37(2). <https://revistas.udea.edu.co/index.php/iee/article/view/338901>
- Torlig, E., Gomes, A., & Lunardi, F. (2023). Acesso à justiça: um guia epistemológico para pesquisas futuras. Access to justice: an epistemological guide for future research. *Lex Humana*, 15(3).
- Tripodi, Z. F., & Sousa, S. Z. (2016). A governança em rede na regulação da educação básica mineira: quem governa o quê? *Educação em Revista*, 32(4), 297–321. <https://doi.org/10.1590/0102-4698152412>
- UNICEF. (2020). *Access to Justice for Children in the era of COVID-19: Notes from the Field*. www.unicef.org
- UNICEF, & Agenda Pública. (2021). *Diagnóstico do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente*.

- <https://www.unicef.org/brazil/media/13601/file/diagnostico-do-sistema-degarantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente.pdf>.
- Valensuela, K. P., & Lolis, D. (2019). *O acesso ao direito e à justiça na área infantojuvenil: breves reflexões em um contexto de retrocessos*.
- Villarroel, C. M. de L. (2022). *ACESSO À JUSTIÇA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CASOS DE ABUSO SEXUAL: Um estudo jurimétrico* [Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/D.107.2022.tde-21082023-141018>
- Viola, T. W., Salum, G. A., Kluwe-Schiavon, B., Sanvicente-Vieira, B., Levandowski, M. L., & Grassi-Oliveira, R. (2016). The influence of geographical and economic factors in estimates of childhood abuse and neglect using the Childhood Trauma Questionnaire: A worldwide meta-regression analysis. *Child Abuse and Neglect*, 51, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2015.11.019>
- Watanabe, K. (1988). *Acesso à justiça e sociedade moderna*. Ed. Revista dos Tribunais.
- Wegner, D., & Padula, A. D. (2011). Estratégias de crescimento e a governança de redes horizontais de empresas: o caso da maior rede cooperativa de varejo de alimentos na Alemanha. *Revista de Ciências da Administração*, 220–248. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2011v13n30p220>
- Wegner, D., & Verschoore, J. (2022). Network Governance in Action: Functions and Practices to Foster Collaborative Environments. *Administration & Society*, 54(3), 479–499. <https://doi.org/10.1177/00953997211024580>
- Wismayanti, Y. F., O’Leary, P., Tilbury, C., & Tjoe, Y. (2021). The problematization of child sexual abuse in policy and law: The Indonesian example. *Child Abuse and Neglect*, 118. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2021.105157>
- Yeung, L., Silva, P. E. A. da, & Osse, Carolina. (2020). *Informatização judicial e efeitos sobre eficiência da prestação jurisdicional e o acesso à justiça* (p. 1–108). <https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/6471>
- Zangrando, P. W., & Guimarães, T. de A. (2024). O acesso à justiça de crianças e adolescentes. Estado da arte e agenda de pesquisa. Em *Anais do Encontro de Administração da Justiça (EnAJUS) - 2024*. IBEPES.

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista com Servidores que Atuam no Sistema de Garantia de Direitos

Apresentar-se ao entrevistado e informar que se trata de uma pesquisa acadêmica para o mestrado em Administração na Universidade de Brasília.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

- 1) Você foi convidado(a) para participar desta pesquisa por atuar no sistema de garantia de direitos (SGD). Trata-se de pesquisa para elaboração da minha dissertação de mestrado em Administração a ser defendida na Universidade de Brasília (UnB). O tempo médio necessário para participar da pesquisa é de 20 minutos.
- 2) Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais e não serão utilizadas, em nenhuma hipótese, em prejuízo dos respondentes. Não haverá qualquer menção ao seu nome ou informações que possam identificá-lo nos trabalhos resultantes desta pesquisa, mas apenas a categoria profissional que integra. Não haverá utilização dos dados desta pesquisa para fins comerciais. Serão apresentados apenas os resultados e tendências gerais e dados agregados. Os resultados da pesquisa poderão ser apresentados, ainda, em seminários, congressos e publicações em periódicos científicos, sem identificação dos respondentes.
- 3) Sua participação é voluntária. Você pode se recusar a participar ou abandonar o procedimento de resposta a qualquer tempo, sem qualquer prejuízo.
- 4) Este estudo é relevante porque estuda as relações e o acesso à justiça de crianças e adolescentes vítimas de violações de direitos, na ótica dos servidores, tendo como base a teoria da governança em rede.
- 5) A pesquisa obedece aos critérios da Ética na Pesquisa com Seres Humanos, conforme a Resolução CNS n. 466, de 12 de dezembro de 2012.
- 6) A pesquisa não foi submetida a registro prévio junto ao Comitê de Ética em Pesquisa, por não envolver população vulnerável, por dispensar a identificação dos respondentes e por estar orientada à compreensão de processos e rotinas de trabalho, sem direcionamento a pessoas.

7) Peço sua permissão para gravar a entrevista, com a minha garantia, mais uma vez, de que as informações serão utilizadas apenas para fins acadêmicos, sem identificação dos respondentes. Ao avançar para as perguntas, você aceita participar da pesquisa.

Perguntas:

1. Por favor, relate sua percepção geral sobre o acesso à justiça de crianças e adolescentes.
2. Como funciona o atendimento de uma criança/adolescente que passou por uma situação de violação de direitos?
3. Quais são, na sua opinião, os principais órgãos, entidades ou grupos que atuam no Distrito Federal para garantir o acesso à justiça de crianças e adolescentes? Como ocorrem as interações e diálogos entre os profissionais que atuam nesses órgãos?
4. Por favor, como ocorrem a interação e a cooperação entre esses órgãos visando ao acesso à justiça de crianças e adolescentes.
5. Quais seriam os aspectos positivos e negativos da atuação desses órgãos?
6. Quais seriam, na sua opinião, as melhorias necessárias para uma maior efetividade da atuação desses órgãos? Há algum órgão específico que mereça destaque?
7. Quais instrumentos e procedimentos você identifica como essenciais para garantir a proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes?
8. Na sua visão, quais são os principais obstáculos que as crianças e adolescentes enfrentam ao buscar acesso à justiça após violações de direitos?
9. Você identifica algum desafio específico no acesso à justiça para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade? Em caso positivo, por favor, discorra sobre isso.
10. Estamos chegando ao final da nossa entrevista. Fique à vontade para relatar algum aspecto não abordado nos itens anteriores sobre a rede de garantia de direitos e o acesso à justiça de crianças e adolescentes.

Finalmente, gostaria de registrar alguns de seus dados biográficos e funcionais, apenas para analisar as tendências de percepções e jamais para identificar respondentes.

Idade: _____

Gênero: M () F () Outro ()

Cargo: _____

Tempo no cargo atual: _____

Equipamento em que atua hoje: _____

Dia/Mês/Ano: _____

APÊNDICE B – Dados dos servidores entrevistados que atuam no SGDCA

Entrevistado(a)	Idade	Gênero	Cargo	Tempo em anos no cargo atual
1	54	Masculino	Juiz	9
2	60	Masculino	Juiz	1
3	34	Feminino	Defensora	1
4	55	Feminino	Promotora	9
5	47	Feminino	Promotora	9
6	40	Masculino	Psicólogo - Promotoria	9
7	42	Feminino	Chefe do NEPAV	4
8	40	Feminino	Enfermeira da Saúde da Família	2
9	38	Masculino	Conselheiro Tutelar	9
10	41	Feminino	Psicóloga - CEPav	13
11	42	Feminino	Assistente Social - CEPav	3
12	25	Feminino	Assistente Social - Promotoria	2
13	58	Feminino	Conselheira Tutelar	5
14	30	Masculino	Defensor	4