

# **PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

*PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL: CHALLENGES FOR STRENGTHENING THE CHILD AND ADOLESCENT RIGHTS GUARANTEE SYSTEM*

*PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL: RETOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE*

Douglas Moreira<sup>1</sup>  
Jimena Grignani<sup>2</sup>

## **Resumo**

No marco da celebração de 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, o artigo pretende contribuir com a reflexão sobre o papel da participação e do controle social na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, à luz de conceitos relacionados com democracia, governança e gestão pública. O texto tece um breve resgate histórico do processo de construção de tais direitos e analisa os principais desafios que podem ser identificados a partir de três dispositivos de participação: os Conselhos, as Conferências e os Planos Decenais de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Destaca-se o caráter deliberativo dos Conselhos e Conferências de Direitos, cujas decisões são vinculantes e obrigatórias, incluindo o conteúdo dos Planos Decenais, que precisam ser acompanhados, monitorados e avaliados. Entre a norma e a realidade, o estudo aponta que os desafios para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos neste âmbito correspondem principalmente a necessidades de comunicação, produção de conhecimento, formação/capacitação, disponibilidade de recursos, inclusão de crianças e adolescentes e compromisso ético-político, sem o que a efetiva participação e o controle social permanecem restritos.

**Palavras-chave:** Infância e adolescência. Democracia. Governança. Políticas públicas. Sociedade civil.

## **Abstract**

Within the framework of the 30th anniversary celebration of Child and Adolescent Statute, the article aims to contribute to the reflection on the role of participation and social control in the realization of the rights of children and adolescents in Brazil, in the light of concepts related to democracy, governance and public management. The text provides a brief historical review of the process of building such rights and analyzes the main challenges that can be identified from three participation devices: The Councils, Conferences and Ten-Year Human Rights Plans for Children and Adolescents. The deliberative nature of the Councils and Rights Conferences is highlighted, whose decisions are binding and mandatory, including the content of the Ten-Year Plans, which need to be monitored and evaluated. Between the norm and the reality, the study points out that the challenges for strengthening the Rights Guarantee System in this area correspond mainly to the needs of communication, knowledge production, training / qualification, availability of resources, inclusion of children and adolescents and ethical-political commitment, without the restriction of effective participation and social control.

**Keywords:** Childhood and Adolescence. Democracy. Governance. Public Policies. Civil Society.

## **Resumen**

---

<sup>1</sup> Jornalista graduado pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), especialista em Direito da Criança e do Adolescente pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e mestre em Comunicação e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: douglasmoreira@gmail.com.

<sup>2</sup> Psicóloga graduada pela Universidade São Marcos, especialista em História Contemporânea e Relações Internacionais e mestre em Gestão Urbana e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). E-mail: jimenaadjauara19@gmail.com.

En el marco de la celebración de los 30 años del Estatuto del Niño y del Adolescente, este artículo pretende contribuir con la reflexión sobre el rol de la participación y del control social en el cumplimiento de los derechos de niños y adolescentes en Brasil, a la luz de conceptos relacionados con democracia, gobernanza y gestión pública. El texto expone un resumen histórico del proceso de construcción de tales derechos y analiza los principales retos que pueden ser identificados a partir de tres dispositivos de participación: los Consejos, las Conferencias y los Planes Decenales de Derechos Humanos de Niños y Adolescentes. Se destaca el carácter deliberativo de los Consejos y Conferencias de Derechos, cuyas decisiones son vinculantes y obligatorias, incluido el contenido de los Planes Decenales, que necesitan ser acompañados, supervisados y evaluados. Entre la norma y la realidad, el estudio indica que los retos para el fortalecimiento del Sistema de Garantía de Derechos en ese renglón tienen que ver sobre todo con necesidades de comunicación, producción de conocimiento, formación/capacitación, disponibilidad de recursos, inclusión de niños y adolescentes y compromiso ético-político, sin lo cual la real participación y el control social permanecen restringidos.

**Palabras-clave:** Infancia y adolescencia. Democracia. Gobernanza. Políticas públicas. Sociedad civil.

## 1 Introdução

A existência de direitos de crianças e adolescentes é extremamente recente no Brasil. Trata-se de uma história de 30 anos, inaugurada com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8.069) em 13 de julho de 1990 – ou de 32 anos, para sermos mais exatos, considerando-se o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez no ordenamento jurídico do país afirmou um conjunto de direitos próprios deste segmento da população.

Tal história está intimamente ligada aos movimentos por democracia e direitos humanos, que se articularam no contexto pós-ditadura militar, reivindicando uma nova realidade e mobilizaram a sociedade para participar do processo constituinte. Nesse sentido, é possível dizer que a participação social é um elemento fundante da própria existência dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, tornando-se também princípio da legislação e da gestão das políticas públicas; ou seja, ela não é um componente secundário, cuja materialização importe menos para o resultado esperado.

No entanto, apesar da centralidade dada na normativa e em diversos momentos de debate ao longo dessas três décadas, a participação ainda enfrenta desafios significativos para se concretizar. O exercício do controle social – entendido como uma das expressões da participação da sociedade na formulação, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas – demanda um conjunto de fatores sobre os quais é necessário refletir, especialmente quando isto impacta diretamente na efetivação dos direitos definidos constitucionalmente como “absoluta prioridade” (BRASIL, 1988).

Este artigo pretende contribuir com a reflexão sobre o papel da participação e do controle social na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, à luz de conceitos relacionados com democracia, governança e gestão pública. O texto tece um breve

resgate histórico do processo de construção de tais direitos e analisa os principais desafios que podem ser identificados a partir de três dispositivos de participação: os Conselhos de Direitos, as Conferências e os Planos Decenais.

## **2 Breve panorama histórico dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil**

A história da atenção pública à criança e ao adolescente no Brasil pode ser dividida didaticamente em três fases: a da indiferença, a da situação irregular e a da proteção integral. Até meados do século XIX, considera-se que o Estado era indiferente, isto é, não tinha atuação significativa em relação aos meninos e meninas. No período colonial, como “não existia o pressuposto da igualdade entre as pessoas, sendo a sociedade colonial construída justamente na relação desigual senhor/escravo” (ARANTES, 2009, p. 192), não havia a representação da criança como uma categoria social em relação à qual se pudesse pensar algum direito universal.

O problema modifica-se quando [...] os escravos adquirem a condição de livres e, portanto, de “filhos” e “pais de família”, sem, contudo, adquirirem as condições materiais para o exercício pleno da cidadania. Foi quando crianças e adolescentes pobres, agora identificados como “menores abandonados material e moralmente”, passaram a ser encontrados nas ruas, brincando, trabalhando, esmolando ou mesmo cometendo pequenos furtos (ARANTES, 2009, p. 192).

Tal cenário foi determinante para a construção da figura do “menor”, a quem restava a reprodução da situação de exclusão vivida antes – agora nas mãos da polícia ou do patrão, que justificava a exploração do trabalho infantil em condições subumanas e com salários muito baixos alegando retirar das ruas e dar uma ocupação útil.

Na passagem do regime monárquico para o republicano, a infância ganha uma nova dimensão e “deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado” (RIZZINI, 2008, p. 23). É quando, embalada pelos ideais de construção nacional e pelo positivismo emergente, a elite brasileira passa a dizer que “salvar a criança era salvar a nação” (RIZZINI, 2008, p. 27).

Paralelamente à representação da criança como “esperança” para o novo projeto de país, havia a preocupação com o perigo que ela simbolizava, caso não fosse “reeducada”. Nesse sentido, os discursos se direcionavam ora em defesa da criança, ora em defesa da sociedade. E a “política de assistência e proteção aos menores” que surge neste contexto cristaliza uma dicotomização da infância, sendo que o chamado “menor” passa a simbolizar a

criança “que é pobre e potencialmente perigosa; abandonada ou ‘em perigo de o ser’; pervertida ou ‘em perigo de o ser’” (RIZZINI, 2008, p. 26).

Instituiu-se, assim, um complexo aparato jurídico-assistencial de intervenção sobre a população pobre que dá origem à ação tutelar do Estado, legitimada pela criação do Juízo de Menores e pelo primeiro Código de Menores, em 1927. Tal legislação, segundo Faleiros (2009, p. 47), “incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista”. Isso ainda se acentua depois com a promulgação do novo Código de Menores, em 1979.

Tal a força e abrangência deste sistema dito de proteção à infância que praticamente cobria todo o universo de crianças pobres, pois que à “situação irregular do menor” (categoria do Código de Menores de 1979) correspondia uma suposta família “desestruturada” – por oposição do modelo burguês de família, tomado como norma – à qual a criança sempre escapava. (...) Pela legislação, que vigorou até 1990 (Código de Menores), todas essas crianças e jovens eram passíveis, num momento ou outro, de serem sentenciadas como “irregulares” e enviadas às instituições de recolhimento, triagem, ressocialização ou guarda, a fim de que cessasse a situação de irregularidade (ARANTES, 2009, p. 194-195).

A pobreza, então, convertia-se em hipótese de irregularidade, frente a um Estado que podia declarar como “irregular” parte da população. As ações, porém, não visavam à alteração das condições de vida de tais pessoas, a quem se impunha muito mais uma condição de objetos que de sujeitos de direitos.

Foi para romper com esta lógica e com estas práticas que, principalmente a partir da década de 1980, os movimentos sociais e organizações não governamentais (...) iniciaram ampla mobilização para introduzir na Constituição Federal os direitos da criança e do adolescente (ARANTES, 2009, p. 196).

No processo de redemocratização pós-ditadura militar,urgia no país a necessidade de um novo texto constitucional, que desse conta de uma nova ordem política para um novo momento histórico. Uma Assembleia Nacional Constituinte foi então instalada em fevereiro de 1987 e durante dezoito meses inúmeros segmentos estiveram mobilizados para participar e incidir na elaboração da Carta Magna.

Um movimento de destaque neste cenário foi justamente o que buscava garantir na nova Constituição, de forma inédita, os direitos da criança e do adolescente. Diversas representações sociais como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral do Menor, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), especialistas e outras organizações de vertentes variadas somaram esforços, tendo em vista o mesmo objetivo. Com base em diferentes acúmulos, elaborou-se uma emenda popular que obteve número recorde de

assinaturas. E foi neste contexto que nasceu o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), mais tarde capilarizado em Fóruns DCAs Estaduais (e, em alguns casos, Regionais e Municipais), como espaço permanente de articulação da sociedade civil no tema.

A participação das entidades, movimentos sociais e das próprias crianças e adolescentes naquele momento foi decisiva para que na nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, constasse o artigo 227, que atribui à família, à sociedade e ao Estado, de maneira compartilhada, a responsabilidade de assegurar – com absoluta prioridade – os direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1988).

No mesmo período, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) se discutia a Convenção sobre os Direitos da Criança, que foi finalmente aprovada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1989, definindo direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais específicos para as pessoas de até 18 anos<sup>3</sup>. Isso inspirou e manteve a mobilização social no Brasil ativa para detalhar e regulamentar o que havia sido conquistado na Constituição Federal. Foi assim que pouco depois, em 13 de julho de 1990, o país aprovou o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em consonância com a Convenção, o Estatuto incorpora a “proteção integral” como novo paradigma normativo, revogando o Código de Menores e promovendo uma alteração profunda na concepção e nas práticas institucionais. A partir daí, define-se formalmente criança como a pessoa de até 12 anos incompletos e adolescente a pessoa entre 12 e 18 anos incompletos. Crianças e adolescentes passam a ser considerados “sujeitos de direitos” e lhes fica assegurada prioridade absoluta no recebimento de socorro, no atendimento em serviços públicos, na formulação e execução de políticas públicas e na destinação de recursos públicos (BRASIL, 1990).

O Estatuto reordena a política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes como “um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, estabelecendo entre suas diretrizes a municipalização, a descentralização político-administrativa, a participação dos diversos segmentos da sociedade e a existência de Conselhos de Direitos – “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas” (BRASIL, 1990).

---

<sup>3</sup> A Convenção sobre os Direitos da Criança entrou em vigor internacional em 2 de setembro de 1990 e foi ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, mas antes disso influenciou diretamente a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, formulado já sob a ótica da Convenção.

Foi com base nisso que mais tarde o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) instituiu o chamado Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), por meio da Resolução nº 113/2006. De acordo com o documento, ele se constitui na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente nos três níveis da Federação.

Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006).

O SGD se organiza em três eixos: Promoção, Defesa e Controle da Efetivação dos Direitos. O primeiro compreende o atendimento nas diferentes políticas públicas, as medidas de proteção e as medidas socioeducativas. O segundo corresponde aos órgãos relacionados ao acesso à justiça, como o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícias, Conselhos Tutelares e entidades que prestam proteção jurídico-social. O eixo de Controle se caracteriza pela atuação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Setoriais e dos órgãos de controle interno e externo dos poderes públicos – é aqui onde está o controle social, conforme a Resolução “exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas” (CONANDA, 2006).

### **3 Democracia, governança e gestão pública participativa**

Como visto, não é possível falar em direitos da criança e do adolescente sem considerar seu fundamento democrático e a perspectiva dos direitos humanos. Bobbio (2004) aponta que há diferentes modelos de democracia, concebidos conforme os processos históricos e as sociedades que os adotaram.

No Brasil de hoje, o primeiro artigo do texto constitucional afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Isto implica nos conceitos de democracia representativa e participativa. A democracia representativa é caracterizada pela participação indireta da população nos processos decisórios, conferindo a seus representantes eleitos o poder de decisão (PEREIRA, 2007). A democracia participativa, por sua vez, implica que as pessoas possam fazer parte não apenas dos momentos eleitorais, mas tenham mecanismos para

participar diretamente nas tomadas de decisão e na construção da sociedade que desejam<sup>4</sup> (BORDENAVE, 1995).

O atual modelo de governança do país, fruto de amplos debates no processo constituinte a respeito do papel do Estado, parte do pacto federativo que define as competências específicas dos níveis federal, estadual e municipal. Sob os princípios de descentralização e cooperação, este arranjo favoreceria que os estados e principalmente os municípios se fortalecessem e dialogassem de forma mais próxima com os cidadãos, gerando assim maior sintonia entre as demandas sociais e as políticas públicas (GRIGNANI, 2016).

No entanto, um Estado descentralizado e que se abre à participação requer condições de coordenação entre os interesses dos diferentes governos e da sociedade (MONTEIRO NETO *et al*, 2015). Há uma interdependência entre os atores, cada qual com seu aporte de conhecimento e recursos (RHODES, 2005). Dessa forma, para que a governança seja sustentável é necessário o desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a articulação das ações e a ampliação de “cadeias de interação” (KOOIMAN, 2004).

Os conselhos gestores, sejam eles setoriais (como os Conselhos de Saúde, Educação e Assistência Social) ou temáticos (como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, da Juventude, da Mulher, do Idoso e da Pessoa com Deficiência), constituem espaços privilegiados para essa coordenação, articulação e interação entre os atores implicados na referida política.

Os Conselhos são canais institucionalizados de participação, uma das mais expressivas vias da democracia participativa. Embora cada Conselho tenha composição, dinâmica e caráter próprio – seja consultivo, quando apenas analisa e emite pareceres; ou deliberativo, quando também tem o poder de decidir sobre a matéria –, eles compreendem estruturas existentes nos três níveis de governo, de natureza colegiada, integrando representantes do poder público e da sociedade civil na construção e no controle das políticas públicas. Nesse sentido, “um conselho passa a ser um espaço de mediação entre as prioridades da gestão e as necessidades da população” (SOUZA, 2007, p. 48).

Do ponto de vista da gestão pública, trata-se também de uma estratégia para buscar legitimidade, adesão e corresponsabilização com o que está sendo realizado, além de melhoria da performance administrativa e democratização dos processos decisórios (FREY, 2007).

#### **4 Entre a norma e a realidade: a participação na política da criança e do adolescente**

---

<sup>4</sup> A Constituição institui a participação social direta na gestão das políticas públicas de diferentes áreas. Ver: art. 10; art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI; art. 216-A, X; art. 227, § 7º (BRASIL, 1988).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente estão fundamentados não apenas no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas no próprio artigo 227 da Constituição, cujo § 7º remete ao artigo 204 para tornar impositiva a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Eles são Conselhos deliberativos e suas decisões são vinculantes e obrigatórias, conforme consignado na Resolução 105/2005 do Conanda, artigo 2º, §2º, ao definir que as deliberações “vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente” (CONANDA, 2005). O §3º seguinte traz ainda que em hipótese de descumprimento é possível representar ao Ministério Público e demais órgãos legitimados para as providências cabíveis, inclusive ação civil pública.

Para que não reste dúvidas, vale reproduzir o seguinte julgado do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), frente a uma deliberação do CMDCA de Santos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.
2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou **obrigatória** por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.
4. Recurso especial provido (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Dessa forma, os Conselhos de Direitos não podem ser tomados como instâncias meramente formais e burocráticas, que criam uma sensação participativa ilusória. Ao contrário, precisam ser reconhecidos e fortalecidos como um verdadeiro lócus do exercício democrático de participação direta da sociedade na definição das políticas voltadas à infância e à adolescência.

Os Conselhos também são responsáveis por gerir o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), com apoio contábil do Executivo, mas com independência deste, aplicando os recursos complementarmente ao Orçamento Público nas áreas que identificar como prioritárias.

No entanto, entre o ideal da norma e a realidade, permanecem alguns desafios significativos para que o papel dos Conselhos se concretize. Um deles é o desconhecimento de boa parte da população sobre estes espaços, o que limita o alcance da participação. Disso



advêm também restrições de representação e diversidade na composição dos colegiados e nas pautas discutidas. Frequentemente ainda há gestores que operam uma política de desmonte dessas instâncias, sem dispor das condições mínimas de funcionamento adequado, como estrutura, equipe, autonomia para o encaminhamento das decisões e mesmo a manutenção do calendário de reuniões. Neste cenário, é simples supor que as deliberações também não sejam respeitadas.

Lopes e Rosa (2008) apontam também outros problemas, como a falta de clareza dos conselheiros sobre suas atribuições, invertendo a lógica da prioridade absoluta e fazendo “reuniões de adultos” para defender apenas interesses institucionais, o que faz ficar “em último plano a vez e voz dos sujeitos que deram causa a todos estarem ali reunidos quinzenal ou mensalmente” (LOPES; ROSA, 2008, p. 15).

Tais questões foram foco das discussões da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a última realizada até aqui, no ano de 2016. As Conferências são convocadas periodicamente em cada nível pelo respectivo Conselho, como um espaço democrático para mobilizar o Sistema de Garantia de Direitos e ampliar a participação da sociedade – e mais recentemente, em especial das próprias crianças e adolescentes – no debate, proposição e controle das políticas públicas.

Trata-se de mais um dispositivo importante de participação, que alarga as cadeias interativas permitindo a escuta e a manifestação de um número maior de atores, além da coordenação e articulação em torno de temáticas e eixos definidos previamente. Destaque-se o potencial de alcance social, inclusive em Conferências livres que podem ser realizadas por qualquer grupo ou instituição anteriormente às etapas oficiais.

Apesar do notável caráter mobilizador, não há como desconsiderar algumas fragilidades que se evidenciam com o acompanhamento das Conferências – especialmente a lacuna no exercício de “conferir” se aquilo que foi aprovado nas edições anteriores foi ou não implementado. Desde a VII Conferência Nacional, em 2007, este momento passou a ter caráter deliberativo e não apenas de recomendação, funcionando como uma espécie de “reunião ampliada” dos Conselhos de Direitos, o que implicaria no monitoramento das propostas aprovadas – não apenas no cotidiano dos Conselhos, mas também na “conferência” seguinte. Em geral isso não acontece e o reflexo é que, não obstante o grande investimento de recursos públicos e esforço coletivo para a realização periódica das Conferências, muito do resultado delas (as propostas finais) apenas se repetem edição após edição<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Os anais com as deliberações e outros registros das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente estão disponíveis em <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias>. Acesso em: 28/05/2020.

De qualquer modo, tais repetições ajudam a compreender os desafios ainda não superados pelo Sistema de Garantia de Direitos. A X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2016, que discutiu o fortalecimento dos Conselhos de Direitos, teve 59 deliberações. Resumidamente, entre elas estão:

- Formação/capacitação continuada e permanente dos conselheiros de direitos para o exercício adequado de suas atribuições;
- Garantia de espaços físicos adequados, equipamentos e recursos humanos (equipe administrativa, técnica e jurídica) para o bom funcionamento dos Conselhos;
- Ampliação da participação popular e da diversidade na composição dos Conselhos;
- Participação efetiva de crianças e adolescentes nos Conselhos de Direitos, com formação política e recursos orçamentários para esse fim;
- Maior publicidade e divulgação das ações e deliberações dos Conselhos, inclusive em linguagem acessível aos adolescentes;
- Articulação entre os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e com os demais Conselhos Setoriais;
- Sensibilização dos gestores públicos, preferencialmente no início de cada mandato, sobre o papel e importância dos Conselhos;
- Realização de diagnósticos periódicos da situação dos direitos da criança e do adolescente e do funcionamento dos Conselhos;
- Criação de instrumentos de mapeamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas e demais ações do Sistema de Garantia de Direitos;
- Sistemas de informação unificados que permitam cruzamento de dados para subsidiar o monitoramento e a avaliação (CONANDA, 2016).

Há mais um instrumento relacionado tanto aos Conselhos de Direitos como às Conferências que é importante destacar nesta reflexão: os Planos Decenais de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Eles são mecanismos de governança e gestão pública que enfatizam o caráter transversal da política da criança e do adolescente – isto é, que perpassa diversas políticas setoriais – e pretendem transcender os planos governamentais com duração temporal circunscrita a uma gestão, transformando políticas de governo em políticas de Estado, a ser implementada ao longo de dez anos.

O Brasil já tinha alguns planos de políticas públicas vinculadas a temáticas específicas como violência sexual, trabalho infantil e convivência familiar e comunitária. No entanto, na

VI Conferência Nacional, em 2007, foi discutida a necessidade de uma política nacional que contemplasse também a integralidade dos direitos de crianças e adolescentes. Com base nisso, as três últimas Conferências Nacionais – em 2009, 2012 e 2016 – se dedicaram a construir diretrizes para o trabalho de elaboração, implementação e monitoramento da Política e do Plano Decenal.

Após a elaboração do Plano Decenal Nacional pelo Conanda, à luz das construções dos processos conferenciais, os Conselhos Estaduais e Municipais passaram a produzir os respectivos Planos Decenais. A orientação foi que este processo deveria se dar da forma mais participativa possível, incluindo crianças e adolescentes e considerando as necessidades apontadas por dados e diagnósticos locais. Embora não haja um levantamento oficial de todo o país, boa parte dos estados e municípios construíram os seus Planos.

Do mesmo modo que as Conferências, os Planos Decenais demandam investimento de recursos públicos e esforços coletivos para sua construção. Porém, após esta etapa, é fundamental que os Conselhos de Direitos e em especial a sociedade civil consigam exercer seu papel de controle daquilo que foi planejado, isto é, o monitoramento das ações previstas e a avaliação de seus resultados – sem o que todo o processo fica comprometido. Entre as deliberações da X Conferência Nacional, de 2016, também é possível constatar os principais desafios registrados nas reivindicações dos participantes em relação ao Plano Decenal. Em síntese, eles são:

- Criação de instrumentos de acompanhamento e monitoramento das ações do Plano Decenal;
- Criação de indicadores de monitoramento e avaliação;
- Participação de crianças e adolescentes no monitoramento e avaliação;
- Divulgação das ações do Plano na mídia e em audiências públicas, envolvendo a sociedade e estimulando o interesse do poder público em implementá-lo;
- Mecanismos de cofinanciamento e repasse de recursos do FIA (Fundo da Infância e Adolescência) para a implementação, monitoramento e avaliação do Plano;
- Definição de percentual orçamentário para a execução das ações previstas no Plano, de forma transparente e com prestação de contas periódica (CONANDA, 2016).

Considerando-se os autores e documentos analisados, é possível apreender que os desafios para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, no que diz respeito à efetivação dos princípios normativos e dos mecanismos existentes de participação e controle social, correspondem principalmente a necessidades de: (1) *comunicação* – divulgação,

mobilização, articulação, sistemas de informação; (2) *produção de conhecimento* – diagnósticos, metodologias, instrumentos e indicadores de monitoramento e avaliação; (3) *formação/capacitação dos envolvidos*; (4) *disponibilidade de recursos*; (5) *inclusão de crianças e adolescentes*; e (6) *compromisso ético-político com a democracia e os direitos humanos de meninos e meninas*.

## 5 Considerações finais

Embora formalmente vivamos em um Estado Democrático de Direito, nem o Estado, nem a democracia e nem os direitos são uma realidade dada. No caso dos direitos humanos de crianças e adolescentes, mesmo com a insígnia de que compreendem a prioridade absoluta da nação, persiste um cenário sistemático de violações – e uma distância enorme entre as promessas de cidadania universalizante do texto da lei e a vida cotidiana de muitas meninas e muitos meninos.

Ao longo das três décadas que se passaram desde o momento de intensa mobilização popular que possibilitou a afirmação de tais direitos na Constituição Federal em 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, muito se avançou no desenvolvimento das políticas públicas e na construção de um amplo Sistema de Garantia de Direitos. No entanto, há desafios estruturantes que seguem batendo à porta.

O SGD, como visto, está estruturado em três eixos: Promoção, Defesa e Controle. Assim como os direitos humanos, os eixos são interdependentes e interrelacionados – ou seja, o “produto” do Sistema, que é a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, só acontece se todas as partes funcionarem adequadamente. Uma não existe sem a outra. Neste texto, buscou-se refletir sobre os desafios do terceiro eixo, em especial o papel da participação e do controle social.

A política de direitos da criança e do adolescente no Brasil corresponde a um arranjo amplo de governança, envolvendo múltiplos atores nos três níveis de governo e na sociedade civil, o que requer mecanismos permanentes de interação e integração. Os Conselhos de Direitos operam como principal órgão articulador do Sistema de Garantia de Direitos, sendo espaços privilegiados para possibilitar e amplificar a participação. Além disso, constituem instâncias colegiadas deliberativas, cujas decisões são vinculantes e obrigatórias – razão pela qual precisam ser reconhecidos e fortalecidos para o pleno exercício de suas competências.

Não obstante, vimos diversos entraves existentes para a adequada atuação dos Conselhos, o que tem sido foco das discussões das Conferências de Direitos da Criança e do

Adolescente – outro dispositivo central de participação na política da infância, que apesar do amplo potencial mobilizador e do caráter também deliberativo, carrega uma grande lacuna: o momento posterior, ou seja, os processos de monitoramento e avaliação do resultado de seus debates.

Diretamente relacionados aos Conselhos e às Conferências, os Planos Decenais de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes foram o terceiro dispositivo observado. Baseados na perspectiva de integralidade dos direitos, tais Planos são planejamentos transversais de políticas públicas para um período de dez anos. Em relação a eles a mesma dificuldade aparece: a falta de apropriação de mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação – em suma, o controle social.

Os principais desafios para superar as fragilidades identificadas e fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos, na presente análise, puderam ser resumidos em seis esferas: comunicação, produção de conhecimento, formação/capacitação, disponibilidade de recursos, inclusão de crianças e adolescentes e um real compromisso ético-político. Mas mais do que isso, se quisermos realmente efetivar os direitos humanos de crianças e adolescentes,

é preciso chegarmos a um tipo de sociedade, marcada pela constituição democrática, tão bem tecida em suas malhas associativas, que a própria democracia se torne oxigênio diário e seja capaz de reagir às intervenções centralistas e autoritárias. Passar de objeto de manipulação, para sujeito de seu próprio destino, instaurar o Estado de direito, contra o estado de impunidade, de exceção, de privilégio. Institucionalizar o controle do poder de baixo para cima, de tal sorte que o estado sirva à sociedade, não o contrário (DEMO, 2009. p. 33-34).

E então aqui, como no início, a democracia é a chave.

## Referências

- ARANTES, E. M. de M. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZZINI, I. e PILOTTI, F. (org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 153-201.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 mai. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos deputados, 1990. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. REsp 493811. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Julgado em 11 nov. 2003. **Diário de Justiça da União**, 15 mar. 2004.

CONANDA. **Resolução n. 105, de 15 de junho de 2005**. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, CONANDA, 2005. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/105-resolucao-105-de-15-de-junho-de-2005/view>. Acesso em: 28/05/2020.

CONANDA. **Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, CONANDA, 2006. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 28/05/2020.

CONANDA. **Relatório da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2016. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias/10a-conferencia>. Acesso em: 28/05/2020.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.136-150, 2007.

GRIGNANI, J. Estrutura de governança multinível da política pública infantojuvenil no Brasil: os planos decenais e os direitos das crianças e dos adolescentes, Curitiba - PR, 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/index.php?codAcervo=332045>. Acesso em: 28/05/2020.

KOOIMAN, J. Governar en governanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgel, n. 16, p. 171-194, 2004.

LOPES, Ana Christina Brito; ROSA, Alexandre Morais da. Quase de verdade. In: CENTRO DE DEFESA DOM LUCIANO MENDES DE ALMEIDA (org). Direitos humanos não têm idade. Rio de Janeiro: Associação Beneficente São Martinho, 2008.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional**: Pernambuco (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015.

PEREIRA, A. F. A gestão democrática do Conselho Municipal de Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços. In: DAGNINO; PINTO (org.). **Mobilização, participação e direito**. p. 29–46. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Contexto, 2007.

RHODES, R. A.W. La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. *In*: CERRILLO; MARTINEZ (org.). **La gobernanza hoy**: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 99-122, 2005.

RIZZINI, I. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA, P. H. O exercício da participação popular através do Conselho Nacional de Saúde nos anos 90. *In*: DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim (org.) **Mobilização, participação e direito**. p. 47-68. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Contextos, 2007.