



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Gabriela Isabel de Jesus

VOZES DA ADOLESCÊNCIA:
a participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social

Florianópolis

2019

Gabriela Isabel de Jesus

VOZES DA ADOLESCÊNCIA:

a participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Serviço
Social da Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Serviço
Social.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Márcia
Santiago Lohmeyer Fuchs

Florianópolis

2019

Gabriela Isabel de Jesus

VOZES DA ADOLESCÊNCIA:

a participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de "Bacharel em Serviço Social" e aprovado em sua forma final pelo Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

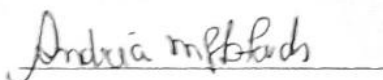
Florianópolis, 17 de dezembro de 2019.



Profa. Dra. Dilceane Carraro

Coordenador do Curso

Banca Examinadora:



Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs

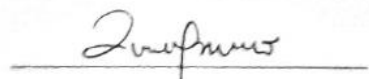
Orientadora

Universidade Federal de Santa Catarina



Profa. Dra. Mariana Pfeifer Machado

Universidade Federal de Santa Catarina



Lisiane Bueno da Rosa

Centro de Integração Empresa Escola – CIEE/SC

Dedico este trabalho à minha família, na figura de meus pais e minha irmã. Às pessoas que mais amo na vida. Sem eles, eu não estaria concretizando esta importante etapa de minha história, e certamente não vivenciaria uma formação acadêmica tão enriquecedora como tive o privilégio de vivenciar. Sou eternamente grata!

RESUMO

A participação cidadã é um direito humano de crianças e adolescentes, encontra-se explícita na Convenção sobre os Direitos da Criança e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, dentre outros marcos normativos. Este estudo objetivou analisar, a partir dos registros oficiais das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, a forma e o conteúdo político da participação destes nos espaços de controle social democrático, por meio dos documentos que regem a estrutura das Conferências e as vocalizações sobre a participação infantojuvenil. Para cumprir com os objetivos propostos, utilizou-se a abordagem quantiquantitativa e como procedimento de coleta de dados, a pesquisa documental, com ênfase nas três últimas edições das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente - CNDCA (2009-2016). Ainda como elemento empírico, utilizou-se a observação participante na última edição da Pré-Conferência Municipal e 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ambas de Florianópolis. Os resultados encontrados sugerem dois ciclos participativos na historicidade das CNDCA, sendo o 1º ciclo o período de 1995 a 2007 onde foram realizadas as primeiras sete edições da CNDCA, e o 2º ciclo o período de 2009 a 2016, onde foram realizadas as 8ª, 9ª e 10ª edições da CNDCA. Verificou-se um processo gradual em torno da participação infantojuvenil nos espaços de controle social. No 1º ciclo, foi construída a direção política da participação de crianças e adolescentes, culminando na 8ª CNDCA, que inaugura o 2º ciclo participativo. O 2º ciclo, onde se centrou análise detalhada, constatou a forma como a direção política - construída no primeiro ciclo – se efetivou nas conferências, com o surgimento da elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Dentre as três edições, destaca-se maior participação de crianças e adolescentes na 9ª CNDCA, participação possivelmente justificada pela presença e participação de adolescentes na pré-conferência, organização e execução da CNDCA. Como recomendação indica-se que sejam realizados esforços na participação efetiva de crianças e adolescentes no controle social democrático e em outros espaços de convivência de crianças e adolescentes, a fim de se garantir o direito à participação infantojuvenil.

PALAVRAS-CHAVE: Criança e Adolescente. Participação cidadã. Protagonismo Infantojuvenil. Controle social democrático. Conferências.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Linha do tempo segundo temáticas das CNDCA	53
---	-----------

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Institucionalização e democratização CMDCA – Florianópolis.....	39
Quadro 2– Conferências Nacionais segundo temas centrais e objetivos – 1995-2007 .	46
Quadro 3 – Recomendações aprovadas na 6ª. Conferência Nacional sobre participação infantojuvenil.....	50
Quadro 4– Síntese da evolução da participação infantojuvenil nas CNDCA.....	51
Quadro 5– Conferências Nacionais (2009-2016) segundo temas centrais e objetivos..	54
Quadro 6– Objetivos específicos da 10ª CNDCA que mencionam a participação infantojuvenil	55
Quadro 7– Detalhamento do eixo de participação infantojuvenil segundo Plano Decenal	58
Quadro 8- A participação infantojuvenil na estrutura organizacional da 8ª CNDCA	62
Quadro 9- Relação de temas das conferências municipais de Florianópolis com as CNDCA.....	65
Quadro 10- Eixo Participação e Protagonismo de crianças e adolescentes do Plano Decenal e deliberações da 8ª CNDCA	69
Quadro 11- A participação infantojuvenil na estrutura organizacional da 9ª CNDCA	70
Quadro 12- Eixo Participação e Protagonismo de crianças e adolescentes do Plano Decenal e deliberações da 9ª CNDCA	76
Quadro 13- A participação infantojuvenil na estrutura organizacional da 10ª CNDCA	78
Quadro 14- Vocalizações sobre participação infantojuvenil proferidas por adolescentes no conteúdo da 10ª Conferência Nacional.....	81
Quadro 15- Eixo Participação e Protagonismo de crianças e adolescentes do Plano Decenal e deliberações da 10ª CNDCA.....	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Eixos estratégicos do Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.....	57
Tabela 2- Representação dos sujeitos nas conferências	60
Tabela 3- Vocalizações realizadas por adultos e adolescentes segundo a estrutura da 8ª CNDCA	66
Tabela 4- Vocalizações realizadas por adultos e adolescentes segundo a estrutura da 9ª CNDCA	73
Tabela 5- Vocalizações realizadas por adultos e adolescentes segundo a estrutura da 10ª CNDCA	79

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANCED	Associação dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEPSH	Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNDCA	Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONEP	Comitê Nacional de Ética em Pesquisa
CPA	Comitê de Participação de Adolescentes
DCA	Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNDCA	Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Fórum DCA	Fórum pelos Direitos da Criança e do Adolescente
GT	Grupo de Trabalho
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transgêneros
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NECAD	Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
RI	Regimento Interno
SGDCA	Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente
SIGPEX	Sistema Integrado de Gerenciamento de Projetos de Pesquisa e de Extensão
SC	Santa Catarina
SNDCA	Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E SÓCIO-HISTÓRICA	18
2.1 BREVE APONTAMENTO SOBRE O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO	18
2.2 CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO EM SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES	21
2.3 A CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA AO LONGO DA HISTÓRIA, OS MARCOS NORMATIVOS LEGAIS E A RELAÇÃO COM O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	25
2.4 O MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA E A PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	27
3 A PARTICIPAÇÃO E O PROTAGONISMO INFANTOJUVENIL NOS ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS	31
3.1 NOÇÕES SOBRE CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO.....	31
3.2 OS CONSELHOS DE DIREITOS COMO IMPORTANTE MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO.....	33
3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	37
4 AS CONFERÊNCIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A PARTICIPAÇÃO INFANTOJUVENIL: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL	42
4.1 PRIMEIRO CICLO DA PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS CNDICAS: PERÍODO ENTRE 1995 E 2007.....	44
4.2 SEGUNDO CICLO DA PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS CNDICAS: PERÍODO ENTRE 2009 E 2016.....	52
4.2.1 As Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente: da 8ª à 10ª CNDCA	52
4.2.2 O Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: alguns apontamentos	56
4.3 A QUALIDADE POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO 2º CICLO PARTICIPATIVO: A DINÂMICA DAS 8ª, 9ª E 10ª EDIÇÕES DA CNDCA.....	59
4.3.1 Representação dos sujeitos no espaço das Conferências.....	60
4.3.2 Análise documental das Conferências: um registro da participação infantojuvenil no 2ª ciclo das CNDCA	61
4.3.2.1 Participação de Adolescentes na 8ª CNDCA: estrutura organizacional e vocalizações	61
4.3.2.2 Participação de Adolescentes na 9ª. CNDCA: estrutura organizacional e vocalizações	69
4.3.2.3 Participação de Adolescentes na 10ª CNDCA: estrutura organizacional e vocalizações	76
4.3.3 Síntese dos principais registros da análise documental	83

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
REFERÊNCIAS.....	90
ANEXOS	95

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88), e posteriormente com a legislação infraconstitucional do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, crianças e adolescentes passaram a ser considerados, ao menos no plano formal-legal, sujeitos de direitos. O ECA, fundamentado na Doutrina da Proteção Integral, preza pela garantia dos direitos humanos fundamentais através de diversas políticas públicas sociais – cada qual com suas funcionalidades específicas – para que essa promoção ocorra efetivamente.

Tratando-se de participação, pode-se observar no artigo 16 do ECA o direito à liberdade, abrangendo as manifestações de opinião e expressão. A noção de direito de participação social de crianças e adolescentes foi mencionada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), na Declaração sobre os Direitos da Criança (ONU, 1959) e, de forma mais robusta, na Convenção sobre os Direitos da Criança, como o direito a “[...] expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança[...]” (BRASIL, 1990).

O protagonismo e a participação de crianças e adolescentes também são valorizados no Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH3, em que se destacam a diretriz sete, que visa a “garantia dos direitos humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena”, e a diretriz oito, com a “promoção dos direitos da criança e do adolescente para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação”(BRASIL, 2009).

Com a CF/88 os principais eixos orientadores de políticas públicas passam a ser a descentralização e a participação popular. Surgem assim as primeiras experiências democráticas na gestão de políticas públicas, valorizando a participação local (governamental e não governamental) descentralizada em todas as esferas. Os espaços de controle social democrático que surgem no Brasil a partir dessas diretrizes vão dar materialidade política e institucional a uma nova forma de formular, deliberar e fiscalizar os direitos das crianças e adolescentes.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) surge, a partir de 1990, como instância de referência nacional de controle social no atendimento dos direitos infantojuvenis, composto paritariamente por representantes do Poder Executivo e por representantes de entidades não governamentais (BRASIL, 1991a).

O CONANDA, a partir da realização das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, traz sistematicamente a pauta do protagonismo juvenil e sua consolidação.

A partir da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aprofunda-se a temática do protagonismo e busca-se a criação de mecanismos para a implantação da participação de crianças e adolescentes. Um dos mecanismos que valorizam este protagonismo é o estímulo à integração deles nas conferências municipais, estaduais e nacionais na condição de delegados, participando de discussões, questionamentos e decisões sobre temáticas relacionadas aos seus direitos e suas recorrentes violações.

A nível local, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de Florianópolis segue as orientações advindas dos conselhos deliberativos de âmbito federal e estadual. Atualmente, um dos instrumentos norteadores do CMDCA na política municipal é o Plano Decenal Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente: um planejamento de 10 anos que pretende pensar racionalmente a política municipal de atendimento. É um documento orientador das ações do CMDCA elaborado a partir das diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Em Florianópolis, a Comissão de Políticas Públicas do CMDCA coordenou e articulou o processo de elaboração do plano decenal (FLORIANÓPOLIS, 2018).

O Plano Decenal Municipal aprovado no ano de 2018 pelo CMDCA¹ traz em sua proposta o eixo denominado “Protagonismo e participação de crianças e adolescentes”, sinalizando que não havia participação oficial e regular deles nos espaços do CMDCA de Florianópolis. Assim, na proposição de ações e objetivos estratégicos do Plano Decenal foi sugerida a efetiva participação deste público na formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas sociais, sendo que, para cumprimento deste objetivo, sugerem-se processos pedagógicos e criativos para esse envolvimento (FLORIANÓPOLIS, 2018).

Uma das formas de participação de crianças e adolescentes, que atualmente está em vigor e consta nos Planos Decenais de cada esfera, se dá a partir das pré-conferências e das conferências realizadas em âmbito municipal, em Florianópolis, estadual (SC) e nacional, com a participação na condição de delegados. Na ocasião eles têm a possibilidade de colocar suas opiniões e se tornarem protagonistas, por meio de propostas concretas, sendo capazes de afetar as decisões sobre a Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do

¹O plano decenal estadual de Santa Catarina foi aprovado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e foi submetido à consulta pública para posterior finalização em abril de 2019, divulgado no “Colóquio Estadual Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Santa Catarina”.

Adolescente, o que pode interferir positivamente na vida pessoal do participante e da sociedade em geral.

As Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA) realizadas desde 1995 pelo CONANDA têm como meta a articulação e aprofundamento das reflexões quanto a elas. Há um processo de discussão e sistematização de propostas apontadas nas conferências realizadas em outras instâncias, seguradas de acordo com o princípio de descentralização. Nas conferências municipais, regionais, estaduais e distrital, os participantes das delegações, incluindo os adolescentes delegados, são eleitos, nas instâncias municipais e estadual, para a Conferência Nacional. Até o momento foram realizadas dez conferências nacionais, e a XI Conferência Nacional estava inicialmente planejada para realização em outubro de 2019, com o tema “Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: Proteção Integral, Diversidade e Enfrentamento das Violências” (BRASIL, 2017)².

Em uma breve leitura dos conteúdos dos Anais das CNDCA³ percebe-se que o protagonismo foi mencionado somente a partir da 3ª edição (1999), já pensando na participação de adolescentes como delegados, porém sem mencionar o conceito de “protagonismo juvenil” e não havendo participação concreta nas próprias conferências (BRASIL, 1999).

A 4ª CNDCA foi inovadora por contar com espaço e metodologia próprios, quando os adolescentes reivindicam sua participação de forma mais efetiva. A 5ª CNDCA contou pela primeira vez com adolescentes delegados, porém somente a partir da 7ª amplia-se a participação dos adolescentes de forma a atribuir a eles os mesmos direitos de participação dos adultos (BRASIL, 2010).

A vivência no estágio obrigatório I, II e III, e como bolsista de extensão por dois anos⁴ no Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD/UFSC) possibilitaram o acompanhamento técnico-político junto ao CMDCA de Florianópolis e permitiram uma aproximação à temática do protagonismo infantojuvenil. Essa experiência resultou em um Projeto de Intervenção de Estágio⁵ e continuou no aprofundamento por

² Por conta do cenário político do país, que demonstra enfraquecimento dos conselhos de direitos, entre outras instâncias de controle social, a XI CNDCA não foi realizada no ano de 2019.

³ Aqui consideram-se as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente dos anos de 1999, 2003, 2005, 2007, 2009, 2012.

⁴ Projeto “A extensão universitária no fortalecimento do controle social em Florianópolis” sob registro no SIGPEX/UFSC de número 201700794.

⁵ O Projeto de Intervenção “Sou jovem, minha opinião importa! – encontros de formação e fortalecimento do protagonismo juvenil” constituiu-se de um espaço de discussão e vivência sobre o direito à participação de adolescentes, fortalecendo assim o respeito e a valorização da opinião e expressão do público alvo

meio da pesquisa⁶ sobre a participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático.

Compreender o adolescente e seu cotidiano nos dias atuais é peça chave para elaboração de políticas públicas, programas e projetos direcionados a este público, mas ainda é preciso romper com a descrença nos adolescentes quanto sua capacidade de decisão e de opinião. Eles estão em desenvolvimento, mas têm condições para construir suas próprias ideias, opiniões, argumentos, são capazes de ter ciência do que necessitam e reivindicar o que lhes seja garantido enquanto direito. Para além de apenas conhecer o “mundo jovem”, dar oportunidade de participação, valorização de suas opiniões e propostas faz-se necessário e, por vezes, pode ser o instrumento que proporciona maior eficácia às políticas públicas.

Observando que a participação e o protagonismo infantojuvenil são garantidos pelos marcos normativos, mas ainda se concretizam numa prática muito incipiente, torna-se primordial o esforço na criação de espaços ou estudos/pesquisas que incentivem, de forma a assegurar que as opiniões sejam devidamente escutadas e levadas em consideração e fortalecer a efetiva participação social e política, garantindo a construção de seu protagonismo infantojuvenil.

Costa (2000, p.65) afirma que o protagonismo juvenil parte do pressuposto de que “o que os adolescentes pensam, dizem e fazem pode transcender os limites do seu entorno pessoal e familiar e influir no curso dos acontecimentos da vida comunitária e social mais ampla”. Considera-se relevante a contribuição do conceito de protagonismo juvenil apresentado por Costa (2000), no entanto, com o andamento deste Trabalho de Conclusão de Curso – TCC percebeu-se que este conceito caminha numa dimensão mais generalizada e para possibilitar a compreensão do sentido colocado ao termo do protagonismo para cada vez que é citado neste trabalho, ousa-se conceituar o protagonismo de uma outra maneira.

Diferente de protagonismo juvenil apresentado por Costa (2000), prefere-se a utilização do complemento infantojuvenil, compreendendo que crianças e adolescentes possuem o mesmo direito à participação. Protagonismo infantojuvenil diz respeito ao espaço dado às crianças e adolescentes para que possam expressar suas falas, opiniões, de acordo com seu desenvolvimento, com a condição de serem escutados e valorizados, em

(adolescentes referenciados em uma Organização da Sociedade Civil de Florianópolis). Foram realizados seis encontros, em formato de oficinas, com uso de metodologias participativas em torno da discussão de participação e protagonismo de crianças e adolescentes.

⁶Projeto de pesquisa “VOZES DA ADOLESCÊNCIA: a participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social”, submetido à apreciação ao CEPESH em novembro de 2018.

assuntos que lhe dizem respeito. Contrapõe-se ao modelo em que os adultos expressam suas opiniões e decidam pelas crianças e adolescentes, sem a participação efetiva destas no processo.

Assim, a questão central que orienta os estudos, a pesquisa e reflexões, é a seguinte: como a participação de crianças e adolescentes, sobretudo nos espaços de controle social, tem sido abordada na estrutura formal e no conteúdo das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente?

Com o intuito de responder à questão central, propõe-se como objetivo geral analisar, a partir dos registros oficiais das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, a forma e o conteúdo relativos à participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático. Pretende-se ainda: i) analisar historicamente a temática da participação de crianças e adolescentes no espaço das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente; ii) discutir como essa participação tem sido abordada na estrutura e conteúdo das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente; iii) contribuir para a criação e valorização de espaços de participação.

Para tal optou-se pela utilização de metodologia com abordagem quanti e qualitativa. A pesquisa quantitativa é geralmente utilizada quando é possível quantificar determinadas medidas numéricas variáveis; já a qualitativa se caracteriza pela ausência de medidas numéricas e/ou estatísticas, examinando aspectos objetivos e subjetivos do tema de estudo (MINAYO, 1996). Conforme Minayo (1996), “o conjunto dos dados quantitativos e qualitativos não se opõem, pelo contrário, se complementam pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente excluindo qualquer dicotomia”.

Serão utilizados como instrumentos metodológicos: i) observação participante junto à Pré-Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e na X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ambas em Florianópolis; e ii) análise documental dos anais das CNDCA de 2009, 2012 e 2016.

Este estudo foi submetido e aprovado no Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEPSH⁷), respeitando os aspectos éticos de pesquisa com seres humanos de acordo com a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

O presente estudo encontra-se estruturado do seguinte modo: no capítulo dois será abordado o contexto histórico da participação social de crianças e adolescentes no Brasil,

⁷ CAEE nº 04027918.1.0000.0121, parecer em anexo.

perpassando pela construção do pensamento social acerca deste público, que se relaciona com os atuais impactos na efetivação do direito à participação. De forma não dissociada, serão apresentadas ao longo da contextualização as normativas a níveis nacionais e internacionais, bem como seus principais conceitos.

No capítulo três a discussão terá ênfase na participação social nos espaços de controle social: as conferências e conselhos de direitos da criança e do adolescente. Para isto, faz-se necessária a compreensão do conceito de controle social democrático, uma contextualização acerca dos conselhos de direitos e conferências e uma abordagem sobre como ocorre a participação nestes espaços. Em seguida, no capítulo quatro, será realizada a análise documental dos registros oficiais das conferências nacionais a partir de 2009, direcionada pelo recorte da participação do público infantojuvenil.

Pretende-se, com esse trabalho, potencializar a reflexão sobre a participação social de crianças e adolescentes e a possibilidade de construção de seu protagonismo a partir do incentivo e fortalecimento de sua liberdade de opinião em espaços que valorizem a participação infantojuvenil perante seus próprios direitos. Além das questões reflexivas, pretende-se tornar concreta e permanente a criação de espaços participativos para crianças e adolescentes versarem sobre seus direitos e questões de interesse no próprio município de Florianópolis, em articulação com o CMDCA, o que, por ora, tem ocorrido somente em períodos de Conferências.

2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E SÓCIO-HISTÓRICA

Na década de 1960, com a onda de reivindicações estudantis, a palavra “participação” tornou-se parte do vocabulário político popular. Irônico, pois entre os teóricos e sociólogos políticos a democracia mais aceita é aquela que possui um papel reduzido da participação e que critica sua ampla capacidade popular (PATEMAN, 1992).

Assim sendo, para discutir a participação de crianças e adolescentes no contexto atual brasileiro, é necessário iniciar por uma breve discussão conceitual mais ampla sobre o conceito de participação e de sua dimensão social. Busca-se também um resgate histórico da participação de crianças e adolescentes, desde quando a visão social limitava seu entendimento sobre elas até a compreensão da participação como direito de todos os seres humanos, sem distinção de idade, cor, gênero, classe social, etnia ou quaisquer outros indicadores.

2.1 BREVE APONTAMENTO SOBRE O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

A palavra participação tem origem no latim *participatio*, e se refere à ação ou ato de participar; fazer parte de alguma coisa. Sendo essa uma ação, envolve outras como: compartilhar; comunicar, tornar público e conhecido, partilhar, fazer parte, unir-se por uma razão, um sentimento, uma opinião (HOUAISS, 2004).

Pateman (1992)⁸ sistematiza as ideias de diversos autores clássicos que discutem a democracia participativa, entre os mais citados o pensamento de Jean-Jacques Rousseau⁹, que é considerado o teórico por excelência da participação. Rousseau compreende que natureza do sistema político é vital para a democracia participativa. Em sua teoria, participação é bem mais do que complemento de proteção, sendo capaz de provocar um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o

⁸ A despeito de Pateman (1992) que apresenta a discussão conceitual de participação e democracia, a partir de suas observações empíricas no âmbito dos trabalhadores e participação na indústria, considerando que Teixeira (2000) critique Pateman neste sentido, afirmando que a colocação desconsidera o fato de que a indústria se localiza na lógica de acumulação capitalista e pode utilizar da participação dos seus trabalhadores em benefício próprio; entendemos que a contribuição da autora para o entendimento do significado e desdobramento no contexto do processo de aprendizado de crianças e adolescentes faz-se pertinente, por conta da dimensão social, educativa e política da participação. Assim, assumimos o risco da escolha teórica, guardando seus limites.

⁹ A referência neste TCC de Rousseau, como um dos principais teóricos da democracia participativa dá-se em razão da compreensão mais abrangente à noção de participação, fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático e para a sociedade participativa.

funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas do indivíduo que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992).

Segundo Pateman (1992), para Rousseau a participação acontece na tomada de decisões, além de possuir a função de proteger interesses privados e assegurar bons governos, mas a função central da participação é *educativa*, aqui considerando o termo educação em seu sentido mais amplo. O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Com a participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo tanto a ser um cidadão público quanto privado. Rousseau é defensor da máxima de que só se aprende a participar participando, afirmando que quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo, e os resultados humanos do processo fornecem importante justificativa para um sistema participativo. Para Rousseau, a participação do indivíduo pode aumentar seu valor de liberdade e também cumpre com uma função de integração, no sentido de sensação de pertencimento à comunidade.

Além das contribuições de Jean-Jacques Rousseau, outros pensadores clássicos, como John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole, acrescentam importante reflexão ao conceito de participação. Eles partem do entendimento de que a participação é ilimitada, e todos devem e podem participar, interagindo com o grupo (PATEMAN, 1992). Esse processo de vivência cotidiana da prática social da participação permite o aprendizado. Quanto mais participa, mais aprende a participar, e quanto mais uma sociedade se mostra participativa, maiores são as chances de se ter governos mais democráticos. Assim, a principal função da participação é a educativa “[...] no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p.61).

Outro elemento importante a ser considerado é destacado pelo pensamento de George Douglas Howard Cole, que entende como melhor ambiente para uma maior liberdade e exercício concreto da participação os espaços em nível local ou microssocial, onde há maior possibilidade de valorização das experiências participativas que venham agregar como aprendizado (PATEMAN, 1992).

Em seus estudos, Pateman (1992) conclui acerca da participação democrática:

[...] há evidências apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole de que, com efeito, **aprendemos a participar, participando** e de que o

sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo (PATEMAN, 1992, p. 139, grifo nosso).

Cremonese (2012) acrescenta importante reflexão, ao considerar a dimensão social da participação em um processo que envolve conflito entre classes:

[...] como um processo real em que se pode vê-la do ponto de vista das classes que operam na sociedade. A participação é vista, a partir da classe trabalhadora, das classes populares, como um processo de lutas em que a população tenta assumir, buscar a sua parte. A palavra participar é entendida como *partem capere*, que significa buscar, assumir, pegar a parte que é deles, a parte que compete ao trabalho, o que vai ocasionar, muitas vezes, certos conflitos entre as classes, pois ninguém vai abrir mão do espaço ou da parte que ocupa (CREMONESE, 2012, p.80).

A participação vista sobre esse aspecto envolve a luta por direitos e implica uma relação de poder entre classes, pois, segundo Demo (1999, p.2, *apud* CREMONESE, 2012, p. 79), “participação que dá certo, traz problemas. Pois este é seu sentido. Não se ocupa espaço de poder, sem tirá-lo de alguém”.

Além da dimensão social, a participação traz no seu conceito a dimensão política que está relacionada à vida em sociedade, a razão pela qual os indivíduos se reúnem para formar suas comunidades políticas, objetivando, além do viver em comum, o viver bem (CREMONESE, 2012).

Para Allebrandt (2002), os membros de uma sociedade frequentemente são levados, seja por desejo próprio ou por influência de terceiros, a participarem de grupos e atividades. Ou seja, a participação integra o cotidiano da coletividade humana. Segundo o autor, o ato de participar revela “a necessidade que os indivíduos têm em associar-se na busca de alcançar objetivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo inatingíveis caso fossem perseguidos individualmente, de maneira isolada”.

Assim, participação é entendida como uma necessidade em decorrência de o homem viver e conviver com os outros, na tentativa de superar as dificuldades que possam advir do dia a dia. Participar significa tornar-se parte, sentir-se incluído, é exercer o direito à cidadania, ter vez e voz (CREMONESE, 2012). Como argumenta Demo (2009), a participação é conquista, é um processo infundável, um constante “vir a ser”, não podendo ser confundida como algo inerente, preexistente, tão pouco uma concessão. Em resumo, não existe participação suficiente, nem acabada. Quanto mais se participa, mais nos encontramos capacitados para participar.

Das diferentes formas de participação, pode-se definir a política de acordo com o número e a intensidade de indivíduos e grupos envolvidos nas tomadas de decisão. A

participação política pode ser entendida a partir de uma simples conversa com amigos e familiares até casos mais complexos – governos, eleições, partidos, movimentos sociais, referendos, abaixo-assinados (CREMONESE, 2012).

Para Avelar e Cintra (2004), pode-se dizer que existem três canais de participação política. O canal eleitoral diz respeito a formas de participação política em atividades relacionadas aos processos de eleições e candidaturas. Os canais corporativos têm a ver com a representação de interesses privados no sistema estatal, organizações profissionais e empresariais, as instâncias do Judiciário e dos Legislativos. O canal organizacional abarca atividades que se dão no espaço não institucionalizado da política, como os movimentos sociais. Avelar e Cintra afirmam que o cidadão interessado pela política “se envolve ou atua tanto nos modos de participação convencional e não convencional, quanto pelos canais eleitorais ou organizacionais” (AVELAR; CINTRA, 2004, p. 227).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) afirmam que o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, que estejam informados dos acontecimentos políticos, sobre os principais problemas, que sejam capazes de fazer escolhas entre as diversas alternativas apresentadas e, sobretudo, estejam fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

2.2 CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO EM SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES

Segundo Nogueira (2005), o tema da participação tem os mais variados conceitos, mas todos refletem o sentido de “fazer parte” de determinados processos, o exercício da participação se repõe constantemente. Ainda que nem toda participação seja imediatamente política, todas se orientam por relações de poder, sem exceções. Quem participa se coloca como sujeito portador de interesses, valores, direitos, construindo sua identidade e formulando sua ação.

Tomando como base a sociedade capitalista, Nogueira (2005) afirma a existência de quatro modalidades de participação, que coexistem e se combinam em diferentes graus de consciência política. A *participação assistencialista* se mostra relevante entre os segmentos mais empobrecidos, caracteriza-se por auxílio mútuo e tende a ser o menor grau de consciência política coletiva (nos termos de Gramsci). A *participação corporativa* caracteriza-se pela defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais, um propósito particular e fechado numa dimensão pré-política. A *participação eleitoral* é quando o cidadão se afirma em relação a si e à sociedade, onde suas ações refletem na

coletividade, porém somente a *participação política* complementa e supera as duas últimas modalidades, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, numa prática ético-política, seus protagonistas centrais são os cidadãos.

Teixeira (2000) afirma que o fenômeno da participação é bastante complexo e não pode ser reduzido a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. Define participação como processo contraditório, que envolve uma relação de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, que se expressam sob várias formas, conforme as condições do regime político em que estão inseridos.

Teixeira (1997, 184) também aponta o caráter político da participação, pois supõe uma relação em que atores se utilizam de recursos disponíveis nos espaços públicos, para assim “fazer valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações”. A cultura política, relacionada com outros elementos e ancorada na ação coletiva, deve ser considerada um fator que impulsiona a participação.

Já para Cotta (1979) a participação situa-se em várias dicotomias, sejam elas direta ou indireta, institucionalizada ou movimentalista, orientada para a decisão ou expressão. Teixeira (2000) ressalta a importância da distinção entre decisão e expressão apontada por Cotta (1979) e define que a participação orientada para a decisão caracteriza-se pela intervenção de atores da sociedade civil de forma organizada no processo de decisão, enquanto a participação orientada para a expressão tem caráter simbólico, marca presença na cena política e tem importância na formação de opinião.

Podemos encontrar a definição de participação no Dicionário de Política, organizado por Bobbio, Matteuci e Pasquino (1998). Para eles,

O termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque (BOBBIO et. al., 1998, p. 888).

De acordo com Gohn (2011), existem diversas formas de se entender a participação. As mais clássicas são a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. A *liberal* baseia-se no princípio de que todos somos iguais e que participar seria o meio de satisfazer nossas necessidades. As formas *corporativa e comunitária* são derivadas da concepção liberal, e caracterizam-se por serem mais institucionalizadas. A participação *democrática* tem como princípio a soberania popular e desenvolve-se a partir de experiências

participativas tanto na sociedade civil quanto nas instituições formais políticas, oposta ao corporativismo. Na forma *revolucionária* a participação está presente em coletivos organizados para lutar contra relações de dominação e poder político. A visão *democrática* radical segue uma direção que fortalece a sociedade civil na busca de uma nova realidade social, sem desigualdades e exclusões. Dessa forma:

Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como “sujeitos sociais”. Não se trata, portanto, de indivíduos isolados nem de indivíduos membros de uma dada classe social. A participação tem caráter plural. Nos processos que envolvem a participação popular, os indivíduos são considerados ‘cidadãos’ (GOHN, 2011, p.21).

Gohn (2011) ainda aborda a teoria sociopolítica marxista e seu conceito de participação, que não é visto de forma isolada, mas articulado às lutas e movimentos sociais como categorias de análise. Não se trata do estudo das revoluções em si, mas do processo de luta histórica das classes em situação de subordinação. Para ela, no final dos anos 1980 surgem no Brasil os conceitos de participação social e participação cidadã. A participação é cidadã quando a categoria central passa a ser a sociedade como um todo e não somente a comunidade:

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate político (GOHN, 2011, p. 59).

Na participação social se constrói um modelo de relação sociedade/Estado, em que a sociedade age impulsionada por um bem comum; é onde a mobilização social passa a ser vista como energias a serem canalizadas para objetivos comuns (GOHN, 2011).

A participação cidadã articula seus mecanismos institucionais com outros mecanismos e canais que legitimam o processo social. Ela se diferencia das anteriores pelos seus objetivos mais amplos, e não objetivos específicos de organizações e interesses pessoais. Também não deve ser confundida com participação popular, pois não objetiva atender carências ou realizar protestos relativos à marginalização. Seu conceito contempla o fazer parte da dimensão político social e o elemento cidadania, enfatiza questões que dizem respeito à interesses de universalidade, considerando igualdade de direitos, condição de responsabilidades e deveres (TEIXEIRA, 2000).

Teixeira (2000) ainda diz que a participação pode ser um exercício de cidadania ativa, embora a participação cidadã seja também guiada por um processo contraditório e

complexo entre as partes envolvidas, quando os papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada dos grupos.

Independentemente das formas que podem ser consideradas, participação significa “fazer parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública ou de ações coletivas. Logo, isso considera que as partes envolvidas no processo representem interesses diferentes e, diante disso, há o problema de responder aos interesses gerais e não particularizar as demandas dos atores, pelas relações complexas e contraditórias (TEIXEIRA, 2000).

Nogueira (2005), ao mencionar os problemas inerentes a uma reforma de Estado, coloca que ela necessita da participação em sua constituição, mas a participação aqui é apontada como causadora do aprofundamento da fragmentação das classes sociais e seus interesses. Ou seja, a participação democrática possibilita

[...] uma melhor vocalização das demandas, diferenças e aspirações, mas faz isso tendo em vista a recomposição unitária, um processamento político que garanta o alcance de uma síntese delas. Participação sem totalização política é mais luta de interesses que exercício de cidadania [...] (NOGUEIRA, 2005, p.74).

A participação cidadã é a que mais se aproxima do enfoque deste trabalho. A participação política também seria uma das definições aproximadas, pois se entende, por unanimidade dos autores analisados, que a dimensão política está presente em todas as formas de participação.

Na seção seguinte será discutida a participação de crianças e adolescentes, abordando o cenário do direito à participação nos marcos normativos e nas legislações, algumas das primeiras experiências participativas no Brasil, e as discussões e práticas contemporâneas de participação de crianças e adolescentes pós década de 1990, sendo esta última referenciada pelas instâncias dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Aqui, a participação infantojuvenil centra-se não em questões individuais, mas de interesse coletivo da realidade vivenciada no Brasil, numa amplitude maior, ancorada pelo princípio de cidadania, respeitando os direitos, deveres e obrigações de cada membro da sociedade.

Segundo Teixeira (2000), a participação também pode ser um instrumento de controle social e político do Estado, devendo ser compreendida enquanto possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para a ação pública.

2.3 A CONCEPÇÃO DE INFÂNCIA AO LONGO DA HISTÓRIA, OS MARCOS NORMATIVOS LEGAIS E A RELAÇÃO COM O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Abordar a participação de crianças e adolescentes no Brasil requer um breve resgate da história, de forma a pontuar a visão e o pensamento social acerca desse segmento populacional ao redor do Brasil e do mundo.

A obra de Airés (1981) discorre sobre a história social da criança e da família trazendo, a partir da Idade Média e na visão europeia, a concepção sobre a infância quando “crianças” eram as de família nobre, pois as de família pobre eram consideradas excluídas, inclusive da nomenclatura, sendo esquecidas pela sociedade. A criança não passava pelos estágios da infância estabelecidos atualmente, era logo inserida no mundo adulto e utilizada como instrumento de manipulação ideológica. Segundo o autor, justificavam-se estratégias para “conhecer a infância”, e utilizava-se deste conhecimento para melhor corrigi-la, uma correção moralizadora da sociedade. Por vezes, as tentativas de moralização de crianças e adolescentes consistiam em punições rigorosamente severas.

No Brasil o conceito social de infância não foi muito diferente, não eram consideradas crianças as advindas de famílias empobrecidas, somente as de classes mais altas. A questão da “correção para a moralização da sociedade” era constante na infância pobre. Conforme Rizzini (1997), havia uma estigmatização da criança pobre em “menor”, “pequeno bandido”, “menor institucionalizado”, que sequer eram consideradas como crianças, pois eram membros de classes consideradas perigosas. Investia-se na infância pobre numa tentativa de civilizar o Brasil, uma missão moralizadora que somava assistência à repressão.

Em relação à participação, educação e cidadania de crianças e adolescentes ao longo da história no Brasil, também havia uma clara desigualdade na forma de tratamento. Para Rizzini (1997), após a revolução de 1930 a cidadania passa a ter sentido no contexto político, mas uma cidadania regulada, com direitos restritos e apenas para alguns – às famílias com maior riqueza. Assim como suas famílias, crianças novamente estavam divididas, pois o controle da moralização do pobre o impede de exercer sua cidadania plena.

A direção social que se almeja, no debate sobre protagonismo e participação social de crianças e adolescentes, circunscreve-se na possibilidade de uma vivência concreta da

cidadania, embora na dinâmica capitalista a cidadania plena por ora é impossível, pois ela demandaria o fim da sociedade de classes.

Benevides (1996) contribui dizendo que cidadania é aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. E Fuchs (2003) afirma que a vivência concreta da cidadania envolve

[...] um processo histórico de conquista através do qual se adquire, progressivamente, condições de tornar-se sujeito histórico consciente e organizado, de ter capacidade de conceber e efetivar projeto próprio, de criar e recriar novos direitos, de exercitar e acessar cotidianamente esses direitos com base nas normas, leis que fazem com que os indivíduos sejam reconhecidos como membros ativos na sociedade e, por fim que efetivamente os deveres do Estado sejam seus direitos de cidadão (FUCHS, 2003, p.64).

Os primeiros passos das políticas públicas para a população pobre foram marcados pela compaixão na ação pública. Para tornar-se cidadão, deveria estar numa família que seguisse os padrões da moralidade. Não se investia em educação, pois não era interessante para o governo que o povo adquirisse consciência de seus direitos, e era restrita a moldar a criança para educá-la ao trabalho para manter a massa subordinada e subalternizada (RIZZINI, 1997).

O direito à participação de crianças e adolescentes está presente em diversas declarações e normativas que, na medida em que são aprovadas em âmbitos nacional e internacional, servem para nortear a elaboração de marcos e legislações seguintes. Estes documentos já apontavam para o cumprimento de algumas condições como, por exemplo, liberdade de pensamento, opinião e expressão de todos – o que consequentemente compactua com a ideia de direito à participação de todos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948), logo em seu primeiro artigo, considera como público-alvo dos direitos declarados todos os seres humanos, não fazendo nenhum tipo de distinção ou discriminação, portanto incluindo também crianças e adolescentes. O artigo XVIII menciona que “todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião” e o artigo XIX diz que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão”, compreendendo a liberdade de ter opiniões e de procurar receber e transmitir informações.

Na sequência, a Declaração Universal dos Direitos das Crianças de 1959 menciona a garantia de desfrute dos direitos presentes na declaração para todas as crianças menores de 18 anos. Esta declaração afirma que todas as crianças devem receber educação escolar

que favoreça sua cultura geral e lhe permita desenvolver suas aptidões e sua individualidade, bem como seu senso de responsabilidade moral e social, objetivando tornar-se um *membro útil da sociedade*. Pode-se relacionar este trecho com a participação infantojuvenil pela noção de educação para a cidadania, ou seja, preza-se por um modelo de educação que tenha o propósito de incentivar o desenvolvimento humano para a responsabilidade com a sociedade, comprometida com o bem-estar da sociedade em geral, assim como a participação.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) aprovada no Brasil no ano seguinte reafirma a responsabilidade dos “Estados-partes” com o comprometimento na efetivação da Convenção. No artigo XII há “o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe dizem respeito, de acordo com sua idade e maturidade”. O artigo XIII compreende a liberdade de expressão, bem como o artigo XIV diz respeito ao direito de liberdade de pensamento, consciência e religião. E, por fim, o artigo XVII assegura o direito ao acesso à informação e a documentos nacionais e internacionais que visem promover o seu bem-estar social, espiritual e moral, sua saúde física e mental.

Todos esses documentos possuem a mesma compreensão sobre crianças e adolescentes, pois de acordo com o pensamento social da época não se fazia distinção entre eles por idades: todos os menores de 18 anos eram considerados “crianças”. Esta concepção se rompe apenas com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

O Estatuto da Criança e do Adolescente compreende crianças (até doze anos) e adolescentes (entre doze e dezoito anos) como sujeitos de direitos, considerados prioridade absoluta e com direito à proteção integral sob responsabilidade do Estado, família e sociedade. O ECA declara o direito à liberdade, respeito e dignidade de crianças e adolescentes, e compreende em seu art. XVI aspectos sobre locomoção, opinião, expressão, crença, lazer, participação da vida comunitária e da vida política. Ainda indica o direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa e preparo para o exercício da cidadania, com direito de ser respeitado por seus educadores, de contestar critérios avaliativos, de organizar e participar de entidades estudantis (BRASIL, 1990).

2.4 O MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA E A PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Uma das primeiras experiências em que se pode dizer que foi constatada a participação cidadã de crianças e adolescentes no Brasil foi durante o Movimento Nacional

de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), uma significativa experiência com proporção de alcance nacional, em que houve valorização da realidade vivenciada pelos sujeitos e suas opiniões e expressões sobre direitos sociais. Conversava-se sobre direitos quando nem mesmo crianças e adolescentes eram vistos socialmente enquanto sujeitos, concepção legitimada a partir da Constituição Federal do país.

De acordo com a publicação do MNMMR (1994) desde o final da década de 1970 coexistiram duas formas de se ver a criança e o adolescente no Brasil: uma focada na institucionalização, de caráter repressivo e assistencialista; outra se centrando na criação de condições para que eles descobrissem soluções para seus próprios problemas. A partir desta segunda surgiram vários grupos locais impulsionados pela ineficácia das políticas da época. Vários debates, campanhas, atividades, seminário realizados durante o Ano Internacional da Criança (1979) contribuíram para a disseminação da lógica de direitos de crianças e adolescentes (MNMMR, 1994).

Multiplicaram as experiências por todo o território nacional com relação a crianças em situação de rua, com ações norteadas por dois princípios fundamentais: “[...] considerar a criança e o adolescente sujeito da História; e desenvolver o trabalho educativo no contexto social em que eles estão inseridos” (MNMMR, 1994, p.13). O modelo de assistência convencional do Estado passa a ser discutido pela imprensa, por estudiosos, pelas próprias crianças e participantes das experiências alternativas.

Em junho de 1985 grupos locais reunidos em Brasília criam o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. O movimento promove, no ano seguinte o I Encontro Nacional de Meninos:

[...] inédito em todo o mundo, desperta a atenção da sociedade e transforma-se em um divisor de águas, um marco significativo para que os meninos e meninas de rua comecem a adquirir **voz e vez** e iniciem um processo de organização para lutar contra a violência e **pelos seus direitos de cidadania** (MNMMR, 1994, p. 14, grifo nosso).

O movimento se firmou como uma instância de luta pelos direitos da criança e do adolescente, em caráter prioritário meninos e meninas de rua. Os membros do movimento – crianças e adolescentes acompanhados de seus educadores – participaram do processo da Constituinte Federal, de processos de Constituintes Estaduais, de Leis orgânicas municipais e como membros no Fórum pelos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), possuindo significativa atuação na elaboração e defesa do anteprojeto do Estatuto da Criança e do Adolescente (MNMMR, 1994).

Uma importante experiência participativa feita pelo MNMMR foi o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas realizado em 1992, fortalecendo o objetivo de criar espaços para que os participantes se convertam em sujeitos políticos do movimento e também agentes de defesa de seus próprios direitos. Neste encontro estiveram presentes mais de 700 crianças e adolescentes de quase todos os estados, além das delegações de outros países (MNMMR, 1994).

A própria estrutura do MNMMR, com seus núcleos de base, valorizava a participação das crianças e adolescentes. Segundo o MNMMR, o núcleo de base pode ser definido como

[...] a unidade orgânica de participação dos sócio-filiados (crianças e adolescentes). Existem as seguintes modalidades de núcleo: por categoria (tipo de ocupação), local de trabalho e local de moradia, movimentos sociais, programas de atendimento [...] Sua estrutura, dinâmica de funcionamento e tipo de atividade desenvolvida são itens definidos pelos próprios grupos. Cada grupo possui, no mínimo, um educador-acompanhante [...] (MNMMR, 1994, p.28).

Em seus registros institucionais o MNMMR desenvolveu diversos projetos, sendo que o principal direcionou suas ações para a organização e formação de núcleos de base, que buscavam agrupar crianças e adolescentes em situação de rua. Espaços que eram geridos com a participação ativa dos próprios sujeitos, transformando-se em locais de discussão de sua condição social de exclusão, adquirindo consciência sobre seus direitos e planejando estratégias de soluções alternativas para suas vidas. O propósito final consistia em que “[...] as crianças reconheçam sua força e seu poder e passem a exercer um papel cada vez mais protagonista de agentes de defesa dos seus próprios direitos” (MNMMR, 1994, p. 31), servindo como um canal para a expressão da voz de meninos e meninas com direitos violados.

A partir da promulgação da CF/88, somada à consolidação do ECA enquanto legislação infraconstitucional, e após as experiências do MNMMR, o novo cenário de lutas de movimentos pelos direitos de crianças e adolescentes da contemporaneidade acabou se minimizando. Os movimentos do período pós-ditatorial na luta pela redemocratização eram frequentes, porém observa-se que, principalmente nos anos 2000, diminuíram em número e intensidade. Os movimentos sempre existiram e algumas experiências permaneceram, contudo após a criação dos espaços formais de participação social (como os Conselhos), percebe-se menos ênfase nos movimentos sociais e ações voltadas aos direitos de crianças e adolescentes.

Gohn (2011) afirma que na primeira década dos anos 2000 houve um fortalecimento das organizações do terceiro setor¹⁰ quando lhe são requisitadas novas atribuições, em vez de apenas de apoio aos movimentos populares como anteriormente. As relações das organizações do terceiro setor agora se articulam com redes privadas, apoiadas por recursos financeiros no *mix* público-privado, em que novos conceitos foram criados para dar suporte às ações, tais como responsabilidade e compromisso social.

Na cena contemporânea o que se assiste é a discussão nos espaços institucionalizados do controle social democrático, a exemplo dos Conselhos de Direitos, também previstos na CF/88 e ECA. Os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente vêm fazendo um esforço na retomada de discussão de direitos humanos e de participação por meio das Conferências dos Direitos da Criança e Adolescente, principalmente a partir do ano de 2009.

O próximo capítulo desenvolve os conceitos de controle social democrático, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e as Conferências como formas existentes de controle social democrático e questões específicas sobre a participação nestes espaços.

¹⁰ A nomenclatura “terceiro setor” foi substituída por Organização da Sociedade Civil - OSC, prevista na Lei ordinária nº 13.019 de 31/07/2014, conhecida como Marco Regulatório do Terceiro Setor, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. A redação foi dada pela Lei nº13.204 de 14 de dezembro de 2015. Referente ao terceiro setor, Montañó (2007) já apontava que seria um conceito esvaziado de rigor teórico e em sua maior crítica coloca que a sociedade civil assume a tarefa que seria de responsabilidade do Estado em resposta às demandas sociais, numa lógica de ajuda mútua em substituição aos valores universais (MONTAÑO, 2007).

3 A PARTICIPAÇÃO E O PROTAGONISMO INFANTOJUVENIL NOS ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS

Nos últimos vinte e nove anos as experiências de participação de crianças e adolescentes têm surgido no Brasil ainda de forma tímida, porém crescente, afirmando mais uma mudança paradigmática trazida pelo ECA. Essas experiências vão desde o monitoramento de políticas públicas, congressos com presença atuante de adolescentes delegados e o Plenarinho¹¹, até a participação nas conferências nacionais – realizadas pelo Conanda, estaduais/distritais e municipais – organizadas pelos respectivos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2010).

Esse capítulo se inicia com a discussão conceitual sobre controle social ou controle social democrático, seguida da abordagem de uma das formas de controle social existente: os Conselhos de Direitos, que contribuirão para a discussão da participação social de crianças e adolescentes nas Conferências.

3.1 NOÇÕES SOBRE CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO

A expressão “controle social” foi entendida, ao longo do tempo, como controle do Estado ou do empresariado sobre a população. Assim como a definição de participação, o controle social também possuía, inicialmente, um sentido radicalmente diferente do que temos hoje com base na coletividade. O termo era utilizado pela sociologia e psicologia centrado na ação individual de cada pessoa na sociedade (SOUZA, 2010). De acordo com Demo (2001), entende-se por controle social democrático a capacidade da população de manter sob seu controle o Estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem comum.

Já a participação social no Brasil institucionaliza-se no processo de redemocratização do país, insere-se na legislação do Estado e passa a interferir nas estruturas de representação da sociedade. Essa participação visa modificar o cenário histórico do Estado politicamente autoritário e socialmente excludente (SOUZA, 2010).

A inclusão, enquanto princípio teórico-prático no arcabouço jurídico-legal do Estado, diz respeito diretamente ao processo constituinte e à CF/88, visto que estes representaram a intenção de ampliação e execução dos direitos sociais. Os avanços da

¹¹ Iniciativa do Congresso Brasileiro que reúne anualmente propostas de lei de crianças e adolescentes de todo o país num concurso em que a proposta vencedora é apresentada formalmente como projeto de lei no Congresso Nacional.

CF/88, principalmente no que tange à universalização de direitos, buscam superar as históricas injustiças sociais acumuladas, além da longa tradição de privatização da coisa pública (SOUZA, 2010).

O processo de redemocratização fez surgir uma nova institucionalidade, com um novo desenho do sistema federativo, apontando para a descentralização e fortalecimento da capacidade decisória de estados e municípios, ao contrário da década de 1930 no Brasil, caracterizada pela gestão centralizada do Governo Federal. Em sua essência, a descentralização significa partilhamento de poder e aproximação do Estado com a população (SOUZA, 2010).

Atualmente o termo controle social está intrinsecamente ligado à forma de participação da população na elaboração e fiscalização das políticas públicas, em especial as sociais. A novidade estabelecida na concepção de participação social passa a ser o controle sobre Estado, realizado por meio de toda a sociedade, circunscrevendo a proposta dos mecanismos de controle social, principalmente as Conferências e os Conselhos de política e de direito (SOUZA, 2010).

As décadas de 1980 e 1990 demonstraram um significativo avanço do termo controle social, que é concebido como elemento constitutivo da gestão das políticas públicas. Nesse sentido, a participação da população no controle social poderá se dar na elaboração e fiscalização das políticas sociais (SOUZA, 2010).

Demo (2001) contribui com a discussão de controle social e o renomeia como *controle democrático*. Afirma que parte do reconhecimento realista de que concentrações de poder ou correlações de força, se não monitoradas, tendem a ser corruptas, bem como pelo pressuposto de que a maioria da população sustenta os privilégios enquanto uma minoria desfruta deles. Por esses e outros motivos julga-se relevante o controle e fiscalização das políticas com a participação da população. O autor ainda aponta que controle democrático implica que a parte subalterna da sociedade possa atuar em alguma forma de controle do poder. Assim, a sociedade tende a ser percebida como a maioria que sustenta os privilégios da minoria.

Esse controle só é viável numa sociedade consciente e organizada, e traz a força e tradição do associativismo que fortalece a luta por interesses coletivos, mas também apresenta fraquezas históricas. Associar-se significa potencializar a competência humana democrática para que prevaleça a regra da maioria (DEMO, 2001). O associativismo traz à tona o termo da pobreza política, no sentido da ignorância popular, onde os excluídos de associação (ou demais formas de participação e controle democrático) podem ser

manipulados e utilizados como peça na manutenção da ordem vigente. Para Demo (2001, 25), “nada é mais temido pelo Estado e pelo mercado do que uma população conscientemente organizada, com a qual tenha que se confrontar”.

No Art. 204 da CF/88 a participação popular se faz presente na formulação de políticas públicas e, no caso da Criança e do Adolescente, o ECA a regulamenta por meio dos Conselhos de Direitos nas esferas federal, distrital, estadual e municipal (BRASIL, 1991a).

Diferentes autores usam terminologias próximas ou até a mesma nomenclatura. O que há de comum entre todos é o sentido ou significado atribuído a essa “nova forma de organização” e participação na gestão pública brasileira, trazida pelas duas importantes diretrizes da CF/88: a) a descentralização político-administrativa, que alterou a relação entre as esferas governamentais e entre Estado e Sociedade; e b) participação social no que diz respeito à forma e abrangência com que a sociedade civil adentra os espaços das políticas públicas. Até então a participação da sociedade limitava-se à execução terminal das ações das políticas públicas e de forma vertical. Essa diretriz apontada pela CF/88 insere de forma horizontal a sociedade na formulação, deliberação e fiscalização das ações e políticas públicas, em especial as sociais.

Na sociedade atual, os Conselhos de Direitos são considerados umas das formas de controle social democrático¹², mecanismos que servem para “fazer valer” os direitos em questão.

3.2 OS CONSELHOS DE DIREITOS COMO IMPORTANTE MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO

Busca-se a aproximação com o debate acerca dos conselhos de políticas públicas e de direitos enquanto mecanismos de controle social, que se encontram tensionados pela correlação de forças existentes entre poder público e sociedade civil. No entanto, como colocado por Souza (2010), os conselhos não são os únicos espaços de controle social: Ministério Público, PROCON, conselhos profissionais e meios de comunicação também podem e devem ser entendidos como espaços de exercício quando acionados.

¹²Considerando a reflexão trazida por Demo (2001) em relação à expressão utilizada, adotaremos a expressão “controle social democrático”, por entender que o reforço qualitativo somado à expressão controle social não deixa dúvidas de seu caráter coletivo e republicano.

A criação dos Conselhos no Brasil surge nos marcos da luta contra a ditadura e pela democratização do Estado e da sociedade nos anos 1980, como proposta de serem mecanismos democratizadores e descentralizadores nas políticas públicas, em especial as sociais. Contudo, neste mesmo período havia no plano internacional um contra movimento que acabou criando uma ampla crise e fortaleceu o chamado projeto neoliberal, impactando na experiência brasileira de democratização nas políticas sociais, trazendo desafios para a efetiva ação desses espaços (RAICHELIS, 2000).

Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, tanto os Estados de Bem-Estar Social quanto o Estado Socialista (RAICHELIS, 2000, p. 41).

De acordo com Dagnino (2002) um dos efeitos dos ajustes das políticas neoliberais foi o agravamento das desigualdades sociais e econômicas. Com isto, surgem dificuldades significativas para o ritmo da democratização brasileira.

No processo da Constituinte, em pleno período de redemocratização do Estado, surge a necessidade do controle social que incorpora dimensões de formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas. Com a CF/88 todas essas questões se transformam em diretrizes, em especial para políticas sociais, e com a regulamentação incorporam-se os Conselhos e Conferências como mecanismos de controle social e de democratização, também considerados partes do sistema descentralizado e participativo (MORONI, 2012).

Segundo Gohn (2011), somente em 1980 aparecem as primeiras experiências de participação de indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão por meio dos movimentos populares. A ideia básica presente nas políticas de participação popular nos anos 80 era de que elas deveriam ser incorporadas ao planejamento administrativo, num processo de relação entre governo e comunidade.

Recuperando a possibilidade de um controle democrático, tendo a sociedade como ator importante no processo político e social brasileiro, Tatagiba (2002) sinaliza que a expectativa em relação à participação nos espaços institucionais era de reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas vigentes no Brasil para tornar as agências estatais mais transparentes, responsáveis e suscetíveis ao controle da sociedade. A sociedade exerceria papel mais efetivo de fiscalização e controle, e estaria mais próxima do Estado, “obrigando-o” a negociar suas propostas com outros grupos sociais. Também se

esperava que esta participação tivesse efeito direto na população, no sentido de ser uma educação para a cidadania.

Segundo Volpi (2000), a partir da década de 1980 o movimento social em defesa da criança e do adolescente se reconstituiu, alterando a concepção sobre a infância. A primeira tentativa de mudança foi acabar com a divisão social entre sujeitos considerados crianças e adolescentes ou menores. Inicia-se a discussão sobre a metodologia de atendimento para romper com o modelo correccional-repressivo e assistencialista que mobilizou os profissionais para irem às ruas, iniciando um processo de educação social de rua como projeto pedagógico de inclusão social, a exemplo da experiência do MNMMR.

Ao longo dos anos 1990, pós-Constituição, começa a ser implantada uma nova forma de gestão dos bens públicos. O envolvimento deixa de ser relacionado ao povo e passa a ser à sociedade, num conceito de participação cidadã, como os “conselhos gestores” de políticas públicas. Gohn (2011, p.59) diz que “a participação passa a ser concebida como uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública”.

Os Conselhos de Direitos, para Gohn (2011), estão entre os chamados conselhos gestores de políticas públicas: uma forma de gestão possuindo o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado, inscritos na CF/88 e outras leis, na qualidade de expressão, representação e participação da população. Além dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, há as políticas sociais das áreas de trabalho, saúde, educação, assistência social, previdência social, dentre outros, com seus respectivos conselhos gestores.

Tatagiba (2002, p.54) coloca que os conselhos gestores de políticas públicas são “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”.

Lima et. al. (2014) utilizam a nomenclatura de conselhos de políticas públicas, afirmando que foram criados a partir da regulamentação destas políticas, em especial nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Os autores complementam, afirmando que estes conselhos são:

[...] vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas,

são espaços permanentes, em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há continuidade dos trabalhos (LIMA et. al., 2014, p. 7).

Na área da criança e do adolescente, para sair da restrição punitiva do Código de Menores (BRASIL, 1979) foi necessário mudar a concepção e a metodologia para a lógica dos direitos. Para tanto, o ECA traz o fundamental para a alteração de tratamento da gestão pública (VOLPI, 2000).

A CF/88, reafirmada pelo ECA, insere as diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação popular, alterando as relações entre as esferas de governo, do Estado e da sociedade civil. Este define em seu artigo 86 que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente “far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, frisando a importância da articulação de diversos atores para funcionamento desta política (BRASIL, 1990).

Diante disto, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente expressam, na prática, uma nova forma de gestão da política de atendimento, pois passam a ter funções de formular, deliberar e fiscalizar, e como função precípua a de “consolidar esta transição paradigmática de uma doutrina de ‘situação irregular’, discriminatória, para uma doutrina de proteção integral e de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente” (VOLPI, 2000, p. 30).

Da mesma forma, Martins (2010) coloca que os conselhos são espaços necessários para o estabelecimento de novos mecanismos de ação política que assegurem os direitos fundamentais previstos no ECA. Esse objetivo fica claro com a implementação de ação integrada, uma vez que as políticas públicas sociais destinadas a crianças e adolescentes têm a necessidade de se articular às mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, trabalho e garantia de direitos, para haver um atendimento realmente efetivo.

Apontando a necessidade de proteção integral realizada por diversas políticas públicas, sobretudo sociais, Volpi (2000) também afirma que os conselhos são responsáveis pela proteção integral da infância e adolescência de atuação intersetorial, tendo em vista que a política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes visa efetivar, na prática, os direitos humanos fundamentais previstos na CF/88 (Art. 227) e no ECA (Arts. 4º e 5º).

3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente passam a ser implantados a partir de 1990, com a promulgação do ECA, que institui o controle social democrático em duas instâncias formais: Conselhos de Direitos e Conferências. Moroni (2012) diz que essas instâncias fazem parte do chamado sistema descentralizado participativo.

Com base nas legislações vigentes, Moroni (2012) define Conselho como um espaço fundamentalmente político, institucionalizado, que funciona de forma colegiada, autônoma e integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil com funções de formulação, deliberação e controle das políticas públicas. O autor ainda define as Conferências como:

[...] espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada política pública. São espaços mais amplos que os conselhos, envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso, têm também caráter de mobilização social. [...] Permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos e dissensos, compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil (MORONI, 2012, p. 4).

De acordo com dados de balanço do governo, existiam 34 Conselhos de Políticas Públicas no Brasil em 2010. No período de 2003 a 2010, foram realizadas 73 Conferências Nacionais, com as áreas de maior número de edições sendo: indústria, cidades, assistência social, direitos humanos e direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 2010).

Quando mencionado sobre as entidades de atendimento dentre as diretrizes da política de atendimento, a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional, assim como a manutenção dos fundos em cada esfera vinculados, há uma recomendação sobre o registro e inscrições de programas, os quais devem ser submetidos à aprovação nos respectivos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

De acordo com Sales (2010), o CONANDA, na esfera governamental federal, é um espaço público institucional, de composição paritária entre governo e sociedade civil, com poder deliberativo e controlador das ações em todos os níveis. Considerado uma das primeiras conquistas após aprovação do ECA, criado em 12 de outubro de 1991 (pela Lei Federal nº 8.242), funciona vinculado à estrutura do Ministério da Justiça e do Departamento da Criança e do Adolescente. Depende de uma rubrica própria no orçamento da União e do apoio do Departamento da Criança e do Adolescente, e é responsável pela

gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNDCA). Atua em articulação com os conselhos estaduais e municipais DCA, e segue as deliberações das Conferências Nacionais realizadas a cada dois anos.

A criação do CONANDA como conselho deliberativo e a formulação de políticas para a infância no Brasil resultou de um longo percurso cheio de impasses e conquistas. A infância no país só recentemente constituiu-se numa preocupação do Poder Público, pois historicamente era uma preocupação das pessoas de boa vontade, das igrejas, das irmandades, dos grupos comunitários, entre outros (VOLPI, 2000). Atualmente o CONANDA é responsável pelo monitoramento nacional das expressões da questão social da infância e adolescência e pela regulamentação de medidas (por meio de resoluções) relacionadas a este segmento, aos conselhos de direitos e aos conselhos tutelares (SALES, 2010).

A Resolução 105/2005 do CONANDA estabelece parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente em todo o território nacional. Os conselhos são caracterizados enquanto órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos, controladores das ações em todos os níveis de implementação e responsáveis por fixar critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2005).

Eles devem ser criados por lei e compostos paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil organizada, sendo que a função de membro do Conselho é considerada de interesse público relevante e não remunerada. Dentre suas funções, cabe o registro das organizações da sociedade civil sediadas em seu território que prestem atendimentos a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, bem como a inscrição dos programas de atendimento (BRASIL, 2005).

Lima et al. (2014) mencionam a institucionalização da participação nos espaços públicos, que ocorre quando a interação é permeada por regras formais em que a população tende a se “adequar”. Os conselhos, como pertencentes à estrutura de administração pública, são exemplos desta participação institucionalizada.

Segundo Lückmann (2009), os conselhos são organizações cujo funcionamento se estrutura por regras formalizadas em estatutos, regimentos e outros documentos orientadores. Este processo é importante para a institucionalização dos conselhos, na medida em que sua permanência no tempo está não só vinculada à sua legitimidade frente a atores representativos da sociedade e do Estado, mas também fortemente relacionada ao seu ancoramento legal.

A participação nessas instâncias (conselhos) tem a vantagem de ampliar a capacidade de incidência direta nas políticas que os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil reivindicam, de acordo com Lima et. al (2014). A institucionalização dos conselhos é um processo de consolidação e formalização das regras, e de inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução.

A pesquisa “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil” trata especificamente do recorte acerca dos conselhos gestores de políticas públicas. Aponta que inicialmente a questão da paridade foi considerada condição preliminar para disputa de interesses nos conselhos, porém, mesmo com igualdade numérica de representação dos segmentos do governo e sociedade civil, o processo decisório não se demonstra igualitário, pois na dinâmica de funcionamento algumas variáveis dificultam esse processo. São elas: dificuldade dos atores em lidar com a pluralidade, as relações conselheiro-entidade e a qualificação dos conselheiros para exercer suas funções (TATAGIBA, 2002).

Tatagiba (2002) ainda afirma que a paridade na representação se trata de um processo político e se concretiza à medida que os distintos atores envolvidos conquistam e concedem espaço para a expressão das diferenças.

Menicucci (2010) também apresenta dados de uma pesquisa de 2009, intitulada “Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil”, em que foram analisados os CMDCA de sete capitais brasileiras, mais o Distrito Federal. Os resultados desta pesquisa (Quadro 1) colocam a classificação de 3º lugar ao CMDCA de Florianópolis quanto aos temas de institucionalização, democratização interna e capacidade deliberativa.

Quadro 1 - Institucionalização e democratização CMDCA – Florianópolis

Principais resultados da pesquisa sobre CMDCA
<ul style="list-style-type: none"> • Possui a estrutura organizacional similar com os demais analisados; • Não há previsão de realização de conferências municipais em sua lei ou regimento interno; • As frequências de reuniões mensais e a paridade são obedecidas numericamente; • O debate da sociedade civil conta com um percentual de 44,26% contra 28,42% advindo do governo; • Os temas mais discutidos são a organização interna (51,87%) e em segundo lugar os conselhos tutelares (10,16%); • As decisões mais vezes realizadas são relativas à organização interna (58,12%) e registro de instituições com 31,94%, enquanto decisões que dizem respeito à política relativa à criança e adolescente ficam em segundo plano.

Fonte: MENICUCCI, 2010, elaboração própria (2019).

Uma das conclusões mais gerais de Tatagiba (2002) aponta que os conselhos apresentam uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas.

Faz-se necessário lembrar que os conselhos estão situados na contramão de um processo marcado pela ação de redução da esfera pública, com grandes decisões nacionais sendo tomadas a partir de acordos. Eles se situam no interior da contradição social, permeada interna e externamente pelos processos de luta de diferentes segmentos da sociedade civil e na disputa pela hegemonia das ações no âmbito dessa política social, bem como também sofrem dificuldades para firmar suas atribuições, seja pelas necessidades materiais, políticas, organizacionais ou obstáculos próprios do contexto político e do processo de criação (MARTINS, 2010).

Os conselhos gestores representam um importante avanço na democratização da gestão de políticas públicas, com seu papel no controle de gestão e na democratização das relações sociais e políticas, embora possua potencial e âmbito de atuação naturalmente limitados, por conta de sua natureza setorial e fragmentada.

Moroni (2012) afirma que a criação do sistema descentralizado e participativo (composto pelos conselhos e conferências) foi uma das fórmulas para controle e exercício popular de poder, sendo também uma expressão de participação política existente atualmente. Esse sistema, voltado para democratização do aparelho do Estado e da sociedade civil, pôde impulsionar uma mudança qualitativa na forma de organização social e política. A base cultural que possibilitou a criação desse sistema ainda não se encontra no Brasil, mas seu funcionamento poderá servir como estrutura de reforço para uma efetiva solidificação de uma cultura democrática participativa.

Embora se reconheça as potencialidades desses mecanismos, entende-se que a dinâmica dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente não se encontra alheia à estrutura da sociedade, por esse motivo se constitui de um processo histórico e não linear, podendo ser influenciado tanto pelas mobilizações sociais, quanto pelas circunstâncias políticas, econômicas e sociais de um país. O recente decreto nº 10.003 imposto pelo governo brasileiro no ano de 2019 deixa explícito esse fato, na medida em que decide pela diminuição da participação no âmbito do CONANDA. Os 14 representantes do governo e 14 da sociedade civil foram reduzidos a 9 representantes do governo e 9 da sociedade civil, estabelecendo a representação de 28 para 18 membros. A representação, antes escolhida via assembleia própria das entidades participantes, agora está submetida a processo seletivo elaborado pelo Ministério governamental, na qual o CONANDA encontra-se organizado.

Consta a possibilidade de reuniões por meio de videoconferência e as comissões permanentes são substituídas por grupos de trabalho de caráter temporário (BRASIL, 2019).

Todas essas mudanças enfraquecem a representação da sociedade civil no âmbito dos conselhos e reduzem a diretriz constitucional de participação popular, bem como refletem na não consideração de crianças e adolescentes como prioridade absoluta na agenda política, conforme previsto pelo ECA. A própria alteração via decreto presidencial explana o caráter autoritário do governo que vem, desde o decreto que extingue determinados conselhos de políticas públicas (Decreto nº9.759/2019), enfraquecendo essa forma de controle social democrático, trazendo prejuízos à democracia, cidadania e participação popular na fiscalização das políticas. Uma vez que o governo não demonstra interesse pela participação da sociedade e não compreende o segmento de crianças e adolescentes enquanto prioridade, o direito à participação infantojuvenil encontra-se cada vez mais em segundo plano, assim, a 11ª edição da Conferência Nacional - considerada como uma vivência participativa de crianças e adolescentes - prevista para 2019, conta com grandes chances de ser adiada ou cancelada.

No próximo capítulo, será iniciada a análise documental a partir dos registros oficiais das Conferências Nacionais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, objetivando analisar como tem sido tratada a questão de participação infantojuvenil nestes espaços de instância deliberativa máxima e de preparo para a cidadania.

4 AS CONFERÊNCIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A PARTICIPAÇÃO INFANTOJUVENIL: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

As Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente – enquanto espaços de controle social democrático surgido no ambiente da CF/88 – são consideradas experimentos participativos inovadores que contribuem para afirmação de práticas democráticas, de exercício de cidadania e formas compartilhadas de gestão pública. Compreender o ambiente nacional no qual foram realizadas as Conferências Nacionais – considerando a estrutura organizacional, os sujeitos participantes e o conteúdo debatido – possibilita entender sua importância em discutir os interesses das mais variadas representações, além de evidenciar a potencialidade do espaço da conferência, em âmbito nacional, de transformar “problemas locais” (municipais ou estaduais) em “soluções nacionais” (POGREBINSCHI, 2012).

Pogrebinschi (2012) coloca que entre os anos de 1988 e 2009 foram realizadas 80 conferências nacionais de políticas públicas com caráter deliberativo e normativo no Brasil. Desse total, 20 se referiram às temáticas: direitos da pessoa idosa; direitos da pessoa com deficiência; gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais; povos indígenas; políticas públicas para mulheres; promoção da igualdade racial; comunidades brasileiras no exterior, juventude e direitos da criança e do adolescente (POGREBINSCHI, 2012).

A Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi uma das mais institucionalizadas, tendo sua primeira edição em 1995 e realizada de dois em dois anos até 2011 (POGREBINSCHI, 2012). Conforme Resolução do CONANDA, as Conferências¹³ são realizadas a cada três anos (BRASIL, 2011).¹⁴ A temática central aprovada para ser discutida na Conferência Nacional é também seguida nos estados e/ou Distrito Federal e municípios. Assim, as propostas apontadas nas conferências municipais e estaduais/distrital são levadas para o âmbito nacional e lá discutidas, sistematizadas e deliberadas

¹³Atualmente, as convocações da CNDCA são feitas conjuntamente pelo CONANDA e pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), esta, no governo de Jair Messias Bolsonaro, vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

¹⁴Em relação a periodicidade das CNDCA, até o ano de 2009, as conferências nacionais foram realizadas a cada dois anos, conforme convocações pelo CONANDA. Num recorte de 10 anos (2000-2010) foram realizadas cinco conferências nacionais, entretanto, num mesmo recorte temporal, desta vez referente aos anos de 2009 a 2019 constata-se a realização de três conferências. Esse fato justifica-se pela mudança efetivada pela Resolução nº 144 ao Regimento Interno do CONANDA, alterando a convocação de Conferências dos Direitos de Crianças e Adolescentes de bianual para trienalmente (BRASIL, 2011). Não foram identificadas as devidas justificativas que embasam essa decisão de mudança regimental, e em termos de participação de crianças e adolescentes, analisa-se que esta adição de um ano no que se refere à convocação de novas conferências, pode vir a afetar as possibilidades de participação infantojuvenil, limitando ainda mais a garantia de sua participação no processo decisório da política pública que lhe diz respeito.

coletivamente¹⁵, pelos representantes escolhidos nas respectivas esferas governamentais (BRASIL, 2010).

Ao longo dos últimos anos, as edições têm contribuído para fomentar o debate sobre a participação e protagonismo infantojuvenil nos espaços de controle social democrático. Por serem instâncias máximas de deliberação da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e Adolescente nas diferentes esferas governamentais (municipal, estadual/distrital e nacional), as Conferências trazem essa temática para a agenda política e pública dos direitos. Contudo, por ser um processo relativamente novo, o entendimento da participação de crianças e adolescentes, em especial nas conferências, vai ganhando maior densidade ao longo das edições como veremos mais à frente.

A participação efetiva de crianças e adolescentes nas etapas das conferências municipais e estaduais (e/ou distrital) – visando participação na Conferência Nacional – confere a elas um aprendizado político importante. No processo atual, elas podem propor e deliberar sobre temáticas relacionadas ao seu interesse nas instâncias locais e participar da seleção de delegados – que objetiva selecioná-los para uma participação mais efetiva nas conferências – conquistando direito à voz e voto na discussão da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Contudo, é preciso compreender a forma que tem acontecido esse processo de “participação” em espaços historicamente ocupados em sua maioria por adultos, e que mesmo contemplando em seus discursos e posicionamentos uma perspectiva garantista do direito de crianças e adolescentes, ainda encontram-se encharcados de uma cultura adultocêntrica que os tem mantido como cidadãos de segunda classe (FUCHS, 2009). A análise realizada a partir dos resultados da pesquisa documental se deterá com maior fôlego nas três últimas CNDCA, no que optamos por chamar de 2º ciclo participativo das Conferências Nacionais (2009-2016). Para esse momento a análise terá como referência dois eixos: a *qualidade formal* das CNDCA – sua estrutura e funcionamento, e a *qualidade política* das CNDCA – seus conteúdos técnicos e discursivos (vocalizações) dos participantes. Para esse momento da análise será utilizada de forma complementar os resultados das Conferências Municipais de Florianópolis nesse mesmo período.

Contudo, para uma compreensão macrosocial histórica da participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social, com recorte para as CNDCA, será feita uma análise anterior do 1º ciclo participativo das CNDCA, que compreende o período da 1ª a 7ª

¹⁵Mais à frente, na análise das edições da Conferência Nacional, veremos que nem sempre elas tiveram caráter deliberativo.

CNDCA entre 1995 a 2007, para capturar o processo de amadurecimento da compreensão da participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social democrático, para além de serem destinatários dos resultados e propostas elaboradas nas Conferências.

Esses dois importantes ciclos, que foram identificados no decorrer da análise deste trabalho, demarcam processo histórico em relação à participação de crianças e adolescentes dentro dos espaços de controle social democrático, com recorte para análise nas CNDCA tanto em relação à concepção quanto em relação à materialidade dessa participação. Portanto, o recorte, a identificação, denominação e o significado atribuído para cada período desses ciclos foram derivados de mérito autoral deste presente estudo.

A partir da análise documental nos Anais das Conferências compreende-se que o processo desencadeado no 1º ciclo das conferências nacionais, envolvendo a participação de crianças e adolescentes nestes espaços, aconteceu de forma lenta e sem muita clareza do objetivo (Quadro 2). Contudo, a caminhada realizada até 2007 foi fundamental para o amadurecimento das práticas e conquistas alcançadas no 2º ciclo (2009-2016).

O salto político desse processo de inserir adolescentes nos espaços de realização da CNDCA, iniciado no 1º ciclo, exigirá esforços para os próximos anos dos operadores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, no campo teórico-conceitual e prático e na superação dos desafios para tornar real o que já havia sido demarcado há muito tempo tanto pela Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) quanto pelo ECA/1990, quando ambos declararam que toda a criança tem o direito de formar uma opinião e expressá-la livremente em forma progressiva, de acordo com seu grau de maturidade, sendo assim, sujeitos de direitos (SARAIVA, 2016).

4.1 PRIMEIRO CICLO DA PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS CNDCA: período entre 1995 e 2007

As CNDCA tiveram seu início no ano de 1995, e até 2007 foram realizadas sete conferências nacionais. A análise realizada a partir de registros de fonte secundária, mais especificamente o documento intitulado “Um Balanço das Conferências¹⁶ Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente: elementos para reflexão” (BRASIL, 2010), apontam os primeiros movimentos políticos e ações referentes à importância e necessidade de

¹⁶ Segundo dados do Balanço das Conferências, documento produzido pelo CONANDA, a falta de sistematização das experiências dificultou um levantamento de maiores informações referente ao histórico das Conferências já realizadas na área da infância e juventude (BRASIL, 2010).

inclusão da temática sobre participação de crianças e adolescentes nas definições das edições da CNDCA. Possibilita ainda a compreensão da processualidade histórica dessa participação infantojuvenil, tanto na apropriação ideopolítica quanto em sua aplicação prática.

Com relação aos conteúdos descritos nos “temas centrais” e “objetivos gerais e específicos”, é possível verificar que as três primeiras edições foram influenciadas pelo ambiente político-social desse período histórico, de 1995 a 1999. Esse contexto de redemocratização que o Brasil viveu no final da década de 1970 e início dos anos 1980, após 20 anos de ditadura civil-militar, culminou com a promulgação da CF/88 e, posteriormente do ECA (1990). Em substituição ao Código de Menores de 1979, que se nutria da doutrina da situação irregular que se dirigia somente àqueles considerados à margem do sistema social, denominados “menores”.

Assim, os “objetivos” que direcionaram as primeiras edições das Conferências Nacionais (1ª a 3ª) foram no sentido de construção de novos referenciais para a Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, com base nos marcos normativos garantistas (CF/-88 e ECA) instituídos, conforme descrição abaixo:

- *1ª CNDCA*: Definir diretrizes para a Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- *2ª CNDCA*: Promover ampla mobilização social para avaliar a implementação dos direitos infantojuvenis;
- *3ª CNDCA*: Promover ampla mobilização social para avaliar a implementação das políticas voltadas às crianças e aos adolescentes (BRASIL, 2010).

O processo vivido pelo movimento social pela infância e adolescência, no período da Constituinte que culminou com a inclusão dos artigos 227 e 228 na CF/88 e posteriormente a promulgação do ECA/1990, trouxe a ressignificação do conceito de criança e adolescente enquanto sujeitos de direitos. Esse conceito paradigmático exigiu mudança de conteúdo, método e gestão na promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com reflexos nos dias atuais.

Essa ideia de base doutrinária da criança e adolescente implica em um novo entendimento destes como participantes ativos inclusive nos processos decisórios da política e não mais como “objeto de intervenção” – vem sendo apontado desde a 1ª CNDCA, porém com diferentes enfoques. Quando analisados os Anais da 1ª a 3ª Conferência Nacional não há qualquer menção referente à participação de crianças e adolescentes (Quadro 2).

Quadro 2 – Conferências Nacionais segundo temas centrais e objetivos – 1995-2007

N.º	Ano	Tema Central	Objetivo Geral	Ideias centrais dos objetivos específicos
1ª	1995	Crianças e Adolescentes “Prioridade Absoluta”	<u>Definir diretrizes</u> para a Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.	Registram-se <u>quatro objetivos</u> pautados na definição de diretrizes da Política de Atendimento e na articulação CONANDA com os conselhos de demais esferas; Não há menção sobre participação infantojuvenil.
2ª	1997	Crianças e Adolescentes “Prioridade Absoluta”	Promover ampla mobilização social para <u>avaliar a implementação dos direitos</u> infantojuvenis.	Registram-se <u>seis objetivos</u> , em torno da avaliação das ações da Política de Atendimento e proposição de novas estratégias; Não há menção sobre participação infantojuvenil.
3ª	1999	Uma Década de História Rumo ao Terceiro Milênio	Promover ampla mobilização social para <u>avaliar a implementação das políticas voltadas às</u> crianças e aos adolescentes.	Registram-se <u>dois objetivos</u> em relação à avaliação e definição de ações, que resumem os específicos da última conferência (1997). Não há menção sobre participação infantojuvenil.
4ª	2001	Crianças, Adolescentes e Violência	<u>Refletir sobre</u> a infância e a adolescência e sua relação com a violência, <u>definindo proposições</u> para a melhoria da qualidade de vida infantojuvenil.	Registram-se <u>11 objetivos</u> em torno da discussão, reflexão e debate de temas relativos à infância e adolescência. Há 1ª menção de um objetivo referente à participação infantojuvenil.
5ª	2003	Pacto Pela Paz – Uma Construção Possível	<u>Promover ampla reflexão sobre o protagonismo social</u> na implementação do “Pacto Pela Paz”, no contexto das relações Estado e Sociedade.	Registram-se <u>três objetivos</u> de avaliação e <u>definição de novas estratégias de ações</u> . Não há menção sobre participação infantojuvenil.
6ª	2005	Controle Social, <u>Participação</u> e Garantia de Direitos – por uma política para crianças e adolescentes	<u>Ampliar a participação</u> e o controle social na efetivação de políticas <u>para a criança e o adolescente</u> .	Registram-se <u>cinco objetivos</u> pautados no fortalecimento da relação sociedade civil e governo, identificação de estratégias, <u>estimulação da participação social</u> e inserção de temas na agenda pública. Há menção sobre participação infantojuvenil.
7ª	2007	<u>Concretizar Direitos</u> Humanos de Crianças e Adolescentes: Um investimento obrigatório	<u>Deliberar sobre</u> a política nacional de defesa e garantia de Direitos da Criança e do Adolescente <u>e definir eixos estratégicos para a implementação</u> do ECA.	Registram-se <u>três objetivos</u> em torno de fortalecimento da relação sociedade civil e governo; definição de eixos estratégicos. Há menção sobre participação infantojuvenil.

Fonte: Balanço das Conferências (BRASIL, 2010), elaboração própria (2019).

Na 3ª CNDCA, ainda que o tema proposto e os respectivos objetivos descritos – que direcionavam a estrutura e organização da Conferência – permanecessem conforme edição anterior, inclusive sem constar qualquer menção à participação infantojuvenil, há uma novidade: a primeira participação presencial de adolescentes na qualidade de observadores. Mesmo que na condição de observadores, essa presença foi um indicativo provocador sobre o debate da participação nas próximas edições e em demais espaços de discussão e decisão da política. Assim, até esta edição de 1999, as conferências eram espaços restritos ao público adulto, na qual discutiam entre si assuntos referentes à Política de Atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Na 4ª CNDCA, em 2001, mesmo que não haja registro de qualquer menção à “participação de crianças e adolescentes”, a Conferência direcionou seu debate para refletir “sobre a infância e a adolescência e sua relação com a violência, definindo proposições para a melhoria da qualidade de vida infantojuvenil” (BRASIL, 2010, p. 46), sobretudo porque historicamente havia uma doutrina que se dirigia a apenas quatro categorias de “menores”: os carentes, abandonados, inadaptados e infratores (COSTA, 1994) (Quadro 2).

Conforme aponta Gomes (2006, p. 7), o processo de discussão nas conferências, enquanto esfera pública de deliberações caracteriza-se por ser o “*locus* onde se processa a conversa aberta sobre os temas de interesse comum, o espaço público”. Justamente pelo caráter público e pelo maior alcance, intensifica-se a importância do processo de discussão e reflexão nesta esfera.

Com relação à participação infantojuvenil, a 4ª CNDCA traz pela primeira vez a citação em um dos seus objetivos específicos, que diz respeito à convocação da “1ª Conferência Nacional dos Adolescentes”. No mesmo ano, antes da 4ª CNDCA, foi realizada a primeira iniciativa de um encontro preparatório para adolescentes, numa tentativa de abordagem e metodologia próprias para o público adolescente se inserir nas discussões tratadas na Conferência Nacional. Essa foi a primeira vez em que os adolescentes vivenciaram um espaço específico de participação no controle social, tendo uma experiência concreta de pensarem a política de atendimento aos seus direitos. Nela foi reivindicada, por eles, a ampliação de sua participação nas futuras Conferências Nacionais e a possibilidade de configurarem como “delegados” tendo os mesmos direitos que os delegados adultos (BRASIL, 2010).

A 5ª CNDCA em 2003 – na esteira do processo vivenciado pela 4ª CNDCA – trouxe em seu objetivo central: “Promover ampla reflexão sobre o protagonismo social (...), no contexto das relações Estado e Sociedade” (BRASIL, 2010, p. 53), contudo não há qualquer

referência à participação infantojuvenil. Mesmo que possa haver o argumento de que nesse “protagonismo social” esteja incluído o público infantojuvenil, a visão adultocêntrica que permeou a história da construção social da infância e adolescência acaba por concentrar nos adultos o protagonismo nas decisões sobre o que é melhor para a criança e para o adolescente, deixando de lado o que pensam os destinatários dessa política de atendimento. Apesar dos esforços de realização da 1ª Conferência Nacional dos Adolescentes, ainda carecia de maior amadurecimento do que significava na prática do controle social a “participação de crianças e adolescentes” (Quadro 2).

Segundo consta no Balanço das Conferências, nas Conferências anteriores à 5ª CNDCA não aparecem registros da existência da figura de “delegados com direito ao voto”, nem mesmo para o segmento adulto (BRASIL, 2010). Em relação às propostas que hoje chamamos de “deliberações”, que foram aprovadas na 5ª Conferência Nacional, essas tinham apenas caráter de recomendação (BRASIL, 2010). Consta nos registros desta 5ª CNDCA, um apontamento específico de participação infantojuvenil:

Proporcionar capacitação, mobilização e participação de crianças e adolescentes em conferências e colegiados de políticas públicas para o controle social das políticas, assegurando, em todas as ações, o protagonismo infantojuvenil (BRASIL, 2010, p. 51).

A discussão sobre participação infantojuvenil presente nesta edição é resultado das discussões até então embrionárias desde a 3ª CNDCA e as reivindicações dos adolescentes na 1ª Conferência Nacional de Adolescentes em 2001.

A 6ª CNDCA, ano 2005, vem na esteira da apropriação e fortalecimento desse espaço de controle social, e traz como temática do “Controle Social, Participação e Garantia de Direitos – por uma política para crianças e adolescentes” e em seu objetivo geral se propõe a “Ampliar a participação e o controle social na efetivação de políticas para a criança e o adolescente” (BRASIL, 2010, p. 62). Além de se constatar a articulação e coerência entre a temática da Conferência e os objetivos (geral e específicos), é possível identificar entre os cinco objetivos específicos a menção sobre a participação de crianças e adolescentes e sua intrínseca relação com o controle social e a garantia de direitos: “Promover e qualificar a efetiva participação de crianças e adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas” (BRASIL, 2010, p. 62).

Esta evolução constatada na 6ª CNDCA demonstra um processo na compreensão do significado dessa participação para o público adulto, que costumeiramente, discutia e decidia sobre ações da Política de Atendimento sem a presença do público-alvo receptor

desta política. Assim como para Demo (2009), o processo de participação é uma constante vir-a-ser, a compreensão dos adultos sobre a participação de crianças e adolescentes também pode ser considerada como um processo inacabado. Estas experiências participativas estavam sendo uma novidade no campo dos espaços de controle social, e como novidade, precisam ser apropriadas para seu devido entendimento de significado e materialização na vida social (Quadro 2).

Na 7ª CNDCA, em 2007, a temática concentra-se no “Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um investimento obrigatório”. O objetivo específico no qual menciona a participação segue na mesma direção social do CNDCA anterior: “Promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas” (BRASIL, 2010, p. 71), acrescentando o verbo “garantir”. Assim, além de “promover”, “qualificar”, conforme 6ª CNDCA, a 7ª CNDCA reforça a necessidade de se “garantir” a participação de adolescentes. Seu objetivo geral foca-se no deliberar sobre a Política de Atendimento, como também na definição de eixos estratégicos para a implementação do ECA. Destaca-se aqui a primeira menção nos objetivos do verbo “deliberar”: “Deliberar sobre a política nacional de defesa e garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e definir eixos estratégicos para a implementação do ECA” (BRASIL, 2010, p. 71, grifo nosso).

Tanto a 6ª quanto a 7ª CNDCA abarcam a participação infantojuvenil em seus objetivos específicos, sendo que a 6ª apresenta duas recomendações que mencionam o direito à participação infantojuvenil (Quadro 3).

Quadro 3– Recomendações aprovadas na 6ª. Conferência Nacional sobre participação infantojuvenil

RECOMENDAÇÃO 1	Implementar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos com ênfase para o tema da orientação sexual por meio de uma Política Nacional que promova a igualdade e a valorização da diversidade com implementação de programas intersetoriais e integrados, nas três esferas de governo, com equipe multidisciplinar qualificada, com a participação dos adolescentes ; aprovação e divulgação de legislação contra o crime de homofobia, nos três níveis, articulando o poder legislativo; mover ações para fazer valer as leis existentes que proíbem a discriminação; inserir no PAIF (Programa de Atenção Integral à Família) o tema orientação afetivo sexual; garantir a implementação do programa Brasil sem Homofobia, principalmente na rede de ensino fundamental ao médio.
RECOMENDAÇÃO 2	Fortalecer e garantir o protagonismo infantojuvenil por meio de programas que gerem ações afirmativas que estimulem o respeito à orientação sexual da criança e do adolescente.

Fonte: Balanço das Conferências Nacionais (BRASIL, 2010). Elaboração própria (2019).

Assim, em síntese no 1º ciclo do processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático tivemos:

- Na 3ª. CNDCA, em 1999, os adolescentes participando da CNDCA na condição de observadores (Quadro 4);
- Na 4ª CNDCA, em 2001, a realização da **Conferência Nacional dos adolescentes** e a reivindicação por mais participação;
- Na 5ª. CNDCA, em 2003, os adolescentes participando como delegados, com direito a voz, mas sem direito a voto;
- Na 7ª CNDCA, 2007, os adolescentes participando como delegados com direito a voz e voto, podendo assim exercer seu direito de opinião e expressão ao participar de espaços de construção de cidadania;
- Entre a 1ª a 5ª CNDCA, com exceção da 4ª CNDCA, não houve referência textual nos temas e objetivos (geral e específicos), sobre participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático; ainda assim, conquistas foram registradas, conforme mencionado acima;
- Na 6ª e 7ª CNDCA fora mencionado nos objetivos específicos sobre a participação de criança e adolescente (Quadros 2 e 4).

Quadro 4 – Síntese da evolução da participação infantojuvenil nas CNDCA's

3ª CONFERÊNCIA 1999	4ª CONFERÊNCIA 2001	5ª CONFERÊNCIA 2003	6ª CONFERÊNCIA 2005	7ª CONFERÊNCIA 2007
1ª vez que houve participação de adolescentes como observadores.	1ª vez que traz a participação infantojuvenil nos <u>objetivos específicos</u> : “Realizar a 1ª Conferência Nacional dos Adolescentes (antes da 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), assegurando-lhes uma metodologia própria à faixa etária, garantindo o mesmo tema e conteúdo da IV Conferência”. Na I Conferência Nacional dos Adolescentes, realizada como pré-4ª Conferência, houve reivindicação dos adolescentes pedindo ampliação de sua participação.	1ª vez de adolescentes como delegados, mas sem direito ao voto; 1ª vez que uma recomendação menciona participação de crianças e adolescentes.	Permanece com a temática da participação infantojuvenil nos <u>objetivos específicos</u> : “Promover e qualificar a efetiva participação de crianças e adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas”. Apresenta duas recomendações acerca da participação infantojuvenil.	Permanece com a temática da participação infantojuvenil nos <u>objetivos específicos</u> : “Promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas”. 1ª vez que adolescentes participam como delegados e com direito à voz e voto.

Fonte: Balanço das Conferências Nacionais (BRASIL, 2010). Elaboração própria (2019).

Ainda que constatada uma evolução, as conferências refletem de certa forma o adultocentrismo, tendo em vista entre outros, a organização, estrutura e metodologia das Conferências Nacionais, excetuando a Conferência Nacional dos Adolescentes, reproduzindo um mimetismo na lógica de sua organização, reforçando velhas práticas centradas na visão do adulto sobre os interesses e necessidades das crianças e adolescentes. Conforme Santiago e De Faria (2016), esta forma de pensamento social

[...] atribui capacidades e fazeres às crianças para que se tornem adultas no futuro, desconsiderando os aspectos singulares da própria infância, tornando esse momento da vida apenas uma passagem, apenas um vir a

ser, em que aprendemos a nos relacionar e a nos integrar à sociedade (SANTIAGO; DE FARIA, 2016, p. 72).

A 7ª CNDCA, 2007 abre espaço e vivência para o 2º ciclo, pois anuncia em seus objetivos aquilo que será futuramente deliberado na 8ª CNDCA (2009) e que em 2011 culminará com um eixo específico no Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Criança e Adolescente (2011) referente à: “Participação e protagonismo de crianças e adolescentes”. A 8ª CNDCA, em 2009, tem um papel preponderante no fortalecimento das discussões e na tomada de decisão para que as pautas de participação e protagonismo de criança e adolescente no espaço do controle social entrassem efetivamente na agenda política e pública brasileira.

4.2 SEGUNDO CICLO DA PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS CNDCA: período entre 2009 e 2016

Houve uma evolução da participação infantojuvenil identificada a partir da análise histórica das edições da CNDCA, realizadas até o ano de 2007. Registra-se, desde 1999, o assunto da participação infantojuvenil surgindo nas conferências e paulatinamente sendo amadurecido em termos de compreensão e experimentação de práticas para inserção de crianças e adolescentes nos espaços das conferências.

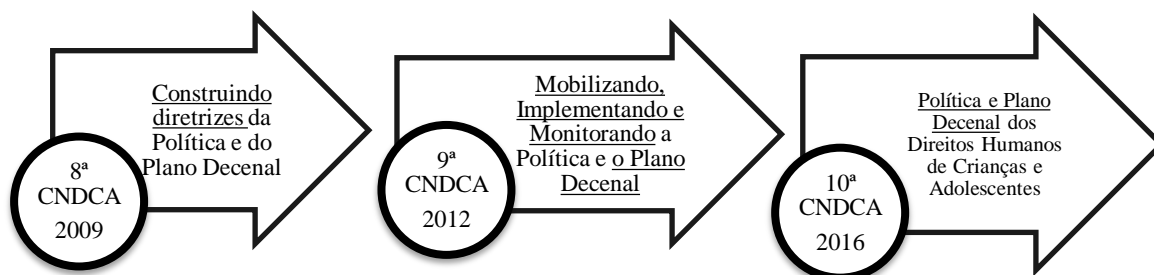
4.2.1 As Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente: da 8ª à 10ª CNDCA

A 8ª CNDCA, em 2009, inaugura o denominado 2º ciclo participativo do processo histórico das conferências nacionais envolvendo a participação de crianças e adolescentes no controle social democrático. Embora o assunto tenha sido pautado de alguma forma nas edições anteriores (1º ciclo), foi na 8ª Conferência que ela entra na agenda pública e política, passando a ser pensado como parte do instrumento norteador e um dos eixos estruturantes do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Assim, essa Conferência representou um marco na temática da participação e do protagonismo infantojuvenil, pois foi nela em que foi deliberado sobre as diretrizes para posterior elaboração do Plano Decenal (Figura 1 e Quadro 5). Ainda nessa CNDCA, o escopo central deu-se na construção de diretrizes para o Plano Decenal Nacional dos

Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, sendo uma primeira aproximação na elaboração do seu Plano Decenal (BRASIL, 2011).

Figura 1– Linha do tempo segundo temáticas das CNDCA



Fonte: Anais das CNDCA. Elaboração própria (2019).

A 9ª CNDCA, em 2012, centrou-se na mobilização visando implementar e monitorar a Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (Quadro 5).

E a 10ª CNDCA, em 2016, focou na garantia da implementação proposta na Conferência anterior. Essa última edição trouxe o ineditismo de maior quantitativo de objetivos específicos em torno da participação infantojuvenil em uma Conferência Nacional (Quadro 6). A partir dos objetivos específicos estabelecidos nessa Conferência – enquanto instância máxima de deliberação da Política de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes – reforçam a intenção de

[...]fortalecer a participação [...] das crianças e dos adolescentes, na formulação, monitoramento e avaliação do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes; fomentar a criação e o fortalecimento dos espaços de participação de crianças e adolescentes nos conselhos de direitos [...]; qualificar e garantir a participação [...] no controle das políticas públicas garantir a participação de crianças e adolescentes e a paridade de gênero, recorte étnico-racial, e com diversidade regional (BRASIL, 2016, p. 75, grifo nosso)

Esses objetivos específicos, bem como a 10ª CNDCA, perseguem a missão de promover, fortalecer, qualificar e garantir a participação de crianças e adolescentes. Inclusive, colocar o Brasil como referência internacional de boas práticas (Quadro 6).

Quadro 5 – Conferências Nacionais (2009-2016) segundo temas centrais e objetivos

Nº	Ano	Tema Central	Objetivo Geral	Ideias centrais dos Objetivos Específicos
8ª	2009	<u>Construindo diretrizes da Política e do Plano Decenal</u>	<u>Analisar, definir e deliberar as diretrizes da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente</u> (BRASIL, 2009)	<p>Pautados em: promover ampliação da <u>participação</u>; investimento do governo na infância e adolescência; integração Estado e sociedade; e instalação da cidade dos direitos da criança e do adolescente.</p> <p>Menção sobre participação infantojuvenil: <u>“Promover, qualificar e garantir a participação</u> de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas e nos espaços de construção da cidadania”</p>
9ª	2012	<u>Mobilizando, Implementando e Monitorando a Política e o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes</u>	<u>Mobilizar os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos e a população em geral para implementar e monitorar a Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes</u> (BRASIL, 2012)	<p>Pautados na deliberação das propostas das conferências estaduais e distrital; mobilização das instâncias governamentais e da sociedade civil para implementar a Política e o Plano Decenal; articulação dos gestores das três esferas de governo para implementação da Política e do Plano Decenal; criação de mecanismos de monitoramento da Política e do Plano nas três esferas de governo.</p> <p>Sem menção sobre participação infantojuvenil</p>
10ª	2016	<u>Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes</u>	<u>Garantir a implementação da Política e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, a partir do fortalecimento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente</u> (BRASIL, 2016)	<p>Pautados na sensibilização e mobilização da sociedade; fortalecimento dos conselhos para implementação da Política e do Plano Decenal; articulação da rede do Sistema de Garantias de Direitos; fortalecimento da transversalidade do tema direitos da criança e do adolescente junto às políticas públicas; estabelecimento de cobertura educacional da 10ª CNDCA; garantia de transversalidade de temas no debate; elaboração de subsídios para a 12ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos; fortalecimento de instituições democráticas.</p> <p>Há menção sobre participação infantojuvenil em 5 objetivos específicos.</p>

Fonte: Anais das 8ª, 9ª e 10ª Conferências Nacionais; Elaboração própria (2019).

Quadro 6 – Objetivos específicos da 10ª CNDCA que mencionam a participação infantojuvenil

Objetivos específicos da 10ª CNDCA
II - fortalecer a participação da sociedade em geral, em especial, das crianças e dos adolescentes , na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
III - fomentar a criação e o fortalecimento dos espaços de participação de crianças e adolescentes nos conselhos de direitos , nos serviços, nos programas e nos projetos públicos e privados, dentre outros, destinados à infância e à adolescência
VII - promover, qualificar e garantir a participação da sociedade, em especial das crianças e dos adolescentes, na formulação e no controle das políticas públicas
X - garantir em todas as etapas da X CNDCA a participação de crianças e adolescentes e a paridade de gênero, recorte étnico-racial, e com diversidade regional
XII - promover o Brasil como referência internacional de boas práticas em políticas de participação de crianças e adolescentes

Fonte: Regimento interno da X CNDCA (BRASIL, 2016); Elaboração própria (2019).

Nos objetivos específicos da 10ª CNDCA pode-se observar que está pautado, ao menos no plano formal, o incentivo à participação de crianças e adolescentes em variados espaços para além do controle social democrático institucionalizado: nos serviços, programas e projetos públicos e privados presentes no cotidiano de crianças, adolescentes e suas famílias. Além dos espaços institucionalizados de controle social da Política de Atendimento, os espaços como escola, comunidade/bairro, família, igreja, entre outros, servem de processo de vivência de participação política. Contudo, os espaços institucionalizados (Conferências e Conselhos de Direitos) permitem o salto político qualitativo no direito de formar uma opinião e expressá-la livremente em forma progressiva, de acordo com seu grau de maturidade (SARAIVA, 2016, p. 23-24).

Conforme visto, as nas três últimas edições das CNDCA, 8ª, 9ª e 10ª, a temática ocupou-se do Plano Decenal Nacional, porém com objetivos e enfoques diferentes por se constituírem de momentos distintos (Figura 1).

O 2º ciclo participativo das CNDCA apresenta o que há de mais recente na construção do debate e de propostas para a participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático brasileiro. No entanto, o que se percebe no cotidiano da prática social – observado a partir da vivência próxima ao controle social local por meio da participação do NECAD na Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis¹⁷ – é que as experiências de participação ainda são realizadas com maior atenção no âmbito das Conferências e, sobretudo, nos períodos e nas

¹⁷ Através da vivência como bolsista de extensão no Projeto “A extensão universitária no fortalecimento do controle social em Florianópolis”, onde possuía observação participante no CMDCA de Florianópolis.

etapas que antecedem as Conferências¹⁸, permanecendo assim distante a vivência prática da participação de crianças e adolescentes a fim de qualificar sua participação na formulação, deliberação e controle da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas governamentais.

Contudo, ocorreu um importante avanço na garantia de espaços participativos sistemáticos para adolescentes a nível nacional. Em 2017, com a Resolução nº 191, firmase a participação permanente de adolescentes, em caráter consultivo, no âmbito do CONANDA. Por meio dessa resolução institui-se o Comitê de Participação de Adolescentes - CPA e o ambiente virtual de participação de adolescentes. No CPA, os adolescentes se reúnem em lugar à parte das sessões plenárias do CONANDA, mas podem apresentar propostas e possuem direito à voz (BRASIL, 2017). Ainda que somente com direito à voz nos espaços do CONANDA e com a presença apenas de adolescentes e não de crianças, considera-se um passo importante na direção da participação infantojuvenil, pois serve de referência para os Conselhos de Direitos nas demais esferas. Assim, a partir dessa iniciativa, os demais Conselhos podem desdobrar experiências de funcionamento.

Além de toda essa discussão, é importante trazer alguns apontamentos sobre o processo de construção e elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, como produto técnico e resultado político do 1º Ciclo das CNDCA e principalmente localizado na 8ª CNDCA quando objetivada a elaboração de diretrizes para construção do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

4.2.2 O Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: alguns apontamentos

O documento político “Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente” trata-se de um planejamento em longo prazo, sendo norteador das ações referentes à Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Sua estrutura se divide em eixos, segundo seus objetivos estratégicos e metas para os próximos 10 anos. O Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes não contém metas para cumprimento dos objetivos estratégicos, mas os planos nos âmbitos estaduais e municipais possuem suas próprias metas (BRASIL, 2011).

¹⁸ Atividades e eventos chamados pelos respectivos Conselhos de Direitos nas três esferas governamentais. Em Florianópolis, chamados de pré-conferências.

Em todos os níveis de governo (municipal, estadual/distrital e nacional) se reforça a participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático, justificada pela discussão da 8ª CNDCA, que resultou em importantes deliberações com recomendações necessárias para se implementar a participação e o protagonismo infantojuvenil nos espaços de construção de cidadania (BRASIL, 2009).

Além disto, a 8ª Conferência foi realizada no ano de comemoração dos 20 anos a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, um importante avanço na compreensão da valorização da opinião, expressão e participação de acordo com idade e maturidade (ONU, 1989).

O Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, com suas diretrizes deliberadas na 8ª CNDCA, foi aprovado em 2011 pelo CONANDA, servindo como base para as futuras elaborações nos planos a níveis municipal e estadual/distrital. Há uma estrutura de cinco eixos, sendo que dentro de cada eixo há as diretrizes e para cada diretriz, objetivos estratégicos (BRASIL, 2011). De um total de 13 diretrizes, apenas uma se refere à participação e protagonismo de crianças e adolescentes, enquanto o eixo da gestão da política possui seis diretrizes. O eixo referente ao controle social também possui apenas uma diretriz. Em se tratando de objetivos estratégicos, o eixo da participação e protagonismo de crianças e adolescentes possui apenas três objetivos, ficando atrás somente do eixo controle social, com apenas dois. No total dos cinco eixos há 13 diretrizes e 54 objetivos estratégicos (Tabela 1).

Tabela 1– Eixos estratégicos do Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

EIXOS ESTRATÉGICOS	DIRETRIZES	OBJETIVOS
Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	2	21
Proteção e Defesa dos Direitos	3	18
Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes	1	3
Controle Social da Efetivação dos Direitos	1	2
Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	6	11
TOTAL	13	54

Fonte: BRASIL (2010); Elaboração própria (2019).

Quanto aos objetivos estratégicos, o eixo de participação e protagonismo apresenta a garantia da participação cidadã infantojuvenil nos espaços de convivência e de controle social democrático. Considera-se esse ao mesmo tempo o mais abrangente e o mais

relevante, pois define que crianças e adolescentes têm o direito de participar na esfera de formulação das políticas públicas. O segundo objetivo refere-se à participação infantojuvenil em seu direito de falar e ser escutado nas instâncias de execução da política. O terceiro refere-se à participação de crianças e adolescentes na área da comunicação (Quadro 7).

Quadro 7– Detalhamento do eixo de participação infantojuvenil segundo Plano Decenal

Eixo 3: Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes		
Diretriz 6 - Fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada e a expressão livre de crianças e adolescentes, em especial sobre os assuntos a eles relacionados, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, nacionalidade e opção política.		
Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3
Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.	Promover oportunidades de escuta de crianças e adolescentes nos serviços de atenção e em todo processo judicial e administrativo que os envolva.	Ampliar o acesso de crianças e adolescentes, na sua diversidade, aos meios de comunicação para expressão e manifestação de suas opiniões.

Fonte: Plano Decenal Nacional (BRASIL, 2011), Elaboração própria (2019.)

O Plano Decenal é fruto e resultado histórico de um processo que teve seu início com a promulgação do ECA, ao estabelecer o princípio legal de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos. O marco da 8ª CNDCA discute e aprova diretrizes do Plano, posteriormente as Conferências reforçam a discussão em torno do Plano Decenal, possibilitando sua aprovação em 2011 e constando como estruturante um eixo específico sobre Participação e Protagonismo de Crianças e adolescentes.

Em relação aos demais eixos do Plano, eles contêm a diretriz e os objetivos estratégicos reduzidos, consequência de um processo histórico de aproximação a um maior entendimento do que significa “participação de crianças e adolescentes” na teoria e prática, dentro da Política de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes. No texto expresso na diretriz nº 6 e do objetivo nº 1 do eixo da participação infantojuvenil do Plano Decenal Nacional, constata-se que a maioria dos objetivos da 10ª CNDCA traz uma

preocupação na perspectiva de tornar realidade a efetiva participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social democrático (Quadros 5, 6 e 7).

A seção a seguir é uma análise das CNDCA no que se refere a qualidade política da participação das crianças e adolescentes na dinâmica das Conferências.

4.3 A QUALIDADE POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO 2º CICLO PARTICIPATIVO: a dinâmica das 8ª, 9ª e 10ª edições da CNDCA

A análise dos Anais das CNDCA possibilita compreender a perspectiva macrossocial da direção política construída e consolidada sobre a participação infantojuvenil nos espaços públicos das Conferências Nacionais. No histórico de realização das CNDCA, de sua 1ª edição até a 10ª, consta que a participação de crianças e adolescentes foi um tema recorrentemente tratado e teve sua prática incentivada nos espaços de controle social democrático. Contudo, há ainda que se amadurecer politicamente e no campo da prática social nos diversos espaços, inclusive para além do controle social democrático.

Diante disso, foi realizada uma análise da prática da participação de crianças e adolescentes nas últimas três edições das CNDCA, tendo em vista que elas possuem forte relevância na processualidade histórica de amadurecimento dessa participação nas Conferências e deixam em aberto a provocação de que a participação infantojuvenil nos espaços de controle social democrático deve permanecer sendo pautada e incentivada, nas próximas edições de conferências e também em demais espaços de convívio social de crianças e adolescentes.

Busca-se analisar como efetivamente se deu o movimento participativo durante a realização dessas três CNDCA. Ou seja, a qualidade política dessa participação e protagonismo infantojuvenis defendidos nos documentos políticos pelo CONANDA, pelas Conferências e reafirmados no Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2011).

Para tanto, realizou-se um exercício metódico de captura nos Anais das Conferências Nacionais a fim de compreender como aparece na dinâmica prática da realização dos eventos (8ª a 10ª CNDCA) a direção política da participação infantojuvenil.

Para efeitos de análise documental, os resultados foram organizados em dois eixos analíticos: 1) *Eixo da qualidade formal das CNDCA*, que buscará capturar a estrutura organizacional e o funcionamento das conferências nacionais além da representação

quantitativa dos sujeitos nas Conferências. Ele se refere à análise da forma programática das conferências no cumprimento de seus objetivos, definições regimentais e orientações gerais que organizam a execução das conferências, bem como esteve representado quantitativamente os participantes (adultos e crianças e adolescentes); 2) *Eixo da qualidade política das CNDCA's*, que buscará identificar as vocalizações¹⁹ realizadas por adultos e adolescentes nos espaços das Conferências. Esse eixo refere-se ao conteúdo político central de cada Conferência, podendo ser identificada por meio das falas consideradas relevantes dos participantes, adultos e adolescentes, verificando se há menção sobre participação infantojuvenil nas narrativas.

4.3.1 Representação dos sujeitos no espaço das Conferências

Fez-se inicialmente um exercício de identificação quantitativa de representação dos sujeitos no espaço das Conferências, situando quem eram os participantes das CNDCA's, para depois aprofundar na estrutura e conteúdo de cada edição.

Na 8ª CNDCA foram registrados 1.273 delegados adultos e 420 delegados adolescentes, não há informações sobre o quantitativo de participantes totais. No entanto, a soma das duas categorias de delegados com o quantitativo total, os delegados adultos equivalem a 75% do total, enquanto os delegados adolescentes equivalem a 25% (Tabela 2).

Tabela 2- Representação dos sujeitos nas conferências

CNDCA	PARTICIPANTES TOTAIS	DELEGADOS ADULTOS	DELEGADOS CRIANÇAS E/OU ADOLESCENTES
8ª	SI*	1.273	420
9ª	SI	1.566	756
10ª	1.204	SI	> 400
TOTAL	1.204	2.839	> 1.576

Fonte: Anais da 8ª, 9ª e 10ª Conferências; Elaboração própria (2019).

*Sem Informação - SI

¹⁹Vocalizações aqui compreendidas como a forma das falas e/ou discursos realizados pelos participantes.

Na 9ª CNDCA registram-se 1.566 delegados adultos e 756 delegados adolescentes. Não há informações sobre participantes totais, mas da mesma forma, ao considerar a soma das duas categorias como o total absoluto, os adultos representam 67,5% e os adolescentes 32,5% (Tabela 2).

Na 10ª CNDCA registram-se 1.204 participantes totais (conforme consta 1204 credenciamentos nos Anais) e mais de 400 delegados adolescentes (segundo os Anais, sem informação exata). Sobre o quantitativo de delegados adultos não há registro (BRASIL, 2016). Os 400 delegados adolescentes equivalem a 33% da representação (Tabela 2).

Apesar das fragilidades nos registros e ausências de informação, com a Tabela 2 percebe-se que a 8ª CNDCA - por ser a primeira desta linha histórica - ainda aparece com maior discrepância de delegados adultos em relação ao número de delegados adolescentes. A 9ª CNDCA se destaca no quesito representação dos sujeitos, com a constatação de maior número de delegados adolescentes dentre estas edições da CNDCA. A 10ª CNDCA, ainda que com informação aproximada, registra menos delegados adolescentes do que a edição anterior.

4.3.2 Análise documental das Conferências: um registro da participação infantojuvenil no 2º ciclo das CNDCA

Os Anais das três edições da CNDCA trazem em sua estrutura básica uma parte descritiva referente ao relato geral do ocorrido na Conferência, contendo: apresentação, abertura, falas dos palestrantes e debatedores dos painéis, deliberações e moções. Na sequência, como anexo ao documento (Anais) são apensados: a programação, regimento interno e outros materiais pertinentes à organização da conferência.

A 8ª CNDCA, onde também se comemorou os 20 anos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, teve como principal objetivo a construção de diretrizes para posterior elaboração do Plano Decenal.

4.3.2.1 Participação de Adolescentes na 8ª CNDCA: estrutura organizacional e vocalizações

Alguns momentos do evento contaram com a presença de crianças e/ou adolescentes: reunião com adolescentes, composição das mesas e painéis, presença como delegados (Quadro 8).

Quadro 8- A participação infantojuvenil na estrutura organizacional da 8ª CNDCA

PROGRAMAÇÃO	REGIMENTO INTERNO - RI
<p>1º dia: reunião com adolescentes antes da abertura oficial.</p> <p>2º dia: Conferência de abertura, coordenação da mesa com presença de representantes de adolescentes.</p> <p>Todos os dois painéis (com cinco palestras) contavam com um representante adolescente para cada palestra.</p> <p>3º dia: dia de trabalhos em grupo com mini-plenárias, sem citar crianças/adolescentes</p> <p>4º dia: plenária de votação das diretrizes e encerramento, sem citar crianças/adolescentes.</p>	<p>Objetivo específico: promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas e nos espaços de construção da cidadania.</p> <p>Eixo temático Participação de crianças e adolescentes nos espaços de construção da cidadania</p> <p>Delegados adultos e adolescentes (direito à voz e voto) eleitos nas Conferências Estaduais e Distrital.</p> <p>Composição dos painéis <u>5</u>especialistas adultos e 2 adolescentes para apresentar as principais teses em cada eixo.</p> <p>Mesas de abertura, regimento interno, conferência magna, painéis, plenária final e encerramento: coordenadas por conselheiros do CONANDA, contando sempre com 2 adolescentes (sendo um delegado), não é mencionada qual a categoria do outro adolescente.</p> <p>Cada mini-plenária será coordenada por uma mesa diretiva indicada pelo CONANDA, sem citar crianças/adolescentes.</p> <p>Plenária final: composta por dois conselheiros do CONANDA (um governo, um sociedade civil) e por dois adolescentes.</p>

Fonte: Anais das 8ª CNDCA (BRASIL, 2009); Elaboração própria (2019).

A programação da 8ª CNDCA apresenta reunião com adolescentes antes da abertura oficial do evento, como um momento de possível organização dessa participação deles na Conferência (Quadro 8). Não está especificado se a reunião se refere somente aos delegados adolescentes ou contempla os demais participantes, sejam eles crianças ou adolescentes. Não há nenhum registro do conteúdo desta reunião nos Anais da 8ª CNDCA, e não há qualquer menção nos registros dos Anais da participação de crianças e adolescentes no processo de preparação/elaboração e organização da 8ª CNDCA, como visto na Conferência posterior (9ª).

Além da reunião de organização anterior à abertura da 8ª CNDCA, consta a presença de adolescentes na coordenação da mesa e palestra de abertura, e nos Painéis

juntamente com adultos participantes. De acordo com os Anais, há presença em cada espaço das palestras e painéis de dois adolescentes representantes, que tiveram espaço de fala.

O regimento define que os Painéis que antecederiam as mini-plenárias temáticas seriam compostas por cinco especialistas e dois adolescentes para cada eixo temático. Chama a atenção a forma como foram identificados os representantes: enquanto os adultos foram chamados de “especialistas no assunto/temática”, os adolescentes foram mencionados apenas como “adolescentes”, não tendo um adjetivo que os qualificassem igualmente aos adultos, haja vista que estavam sendo considerados no discurso da 8ª CNDCA como protagonistas na discussão. A plenária final contou com a presença de dois adolescentes sem especificar a categoria, e as mini-plenárias, momento de discussão de propostas segundo eixo temático anteriores à plenária final, não foi especificado a composição e nem mesmo quantos adolescentes participaram (Quadro 8).

As mini-plenárias e plenária final não indicaram a participação infantojuvenil na condução/coordenação da programação do evento. Entretanto, no regimento interno estava previsto na composição da mesa dois adolescentes juntamente com dois conselheiros do CONANDA. Verificou-se que os momentos das mini-plenárias e a plenária final não se encontram descritos nos Anais.

O Regimento Interno (RI) registra a organização da Conferência a partir dos eixos orientadores (que futuramente se desdobrarão nos eixos temáticos do Plano Decenal). Entre eles há o eixo específico sobre participação de crianças e adolescentes, e também consta um objetivo específico sobre participação infantojuvenil que reflete um compromisso não só para essa edição e as seguintes, como também para os demais espaços de construção da cidadania: “promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas e nos espaços de construção da cidadania” (BRASIL, 2009, p. 115).

Ainda que seja vaga quanto ao que seria essa construção da cidadania, entende-se que a participação cidadã não se refere somente a um espaço institucionalizado, mas possui uma ampla dimensão social e política ao considerar os interesses da sociedade como um todo, em sua coletividade (GOHN, 2011; TEIXEIRA, 2000).

Conforme registros documentais, a mesa de abertura, a leitura do regimento interno, a conferência magna, os painéis, a plenária final e a seção de encerramento da Conferência deveriam ser coordenados por conselheiros do CONANDA, não especificado o quantitativo, e dois adolescentes (Quadro 8), mas somente a mesa de abertura, a

conferência magna e os painéis coincidiram com as definições do RI, conforme os Anais. Não há detalhamento de como ocorre e quem compõe a leitura do RI, plenária final e encerramento.

Sobre a composição das mesas, o RI propõe que entre os dois adolescentes participantes, um deles seja delegado, mas não é mencionada a categoria do segundo. Considerando que delegados têm direito a voz e voto, infere-se que o outro adolescente seria um observador. Se assim fosse, apenas se juntaria à mesa sem direito à fala. Pergunta-se: de que valeria a participação do adolescente na mesa, se somente como figurante e não protagonista?

Nesse mesmo período em que foi realizado a 8ª CNDCA ocorreu a 7ª Conferência Municipal de Florianópolis, que “provavelmente” discutiria as diretrizes do Plano Decenal, pela lógica em que se apresentaram as conferências seguintes (Quadro 9). “Provavelmente” porque até o momento final da elaboração deste TCC a secretaria executiva do CMDCA de Florianópolis não encontrou os registros documentais de seu “Relatório Final” da referida Conferência Municipal, não sendo possível a confirmação dos elementos empíricos.

Enquanto se discutiam em 2009 no âmbito nacional (8ª CNDCA) as diretrizes do que viria a ser futuramente, em 2011, o Plano Decenal Nacional pelo CONANDA (BRASIL, 2011), no município de Florianópolis elaborou-se o Plano Decenal tardiamente. Conforme o documento do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Florianópolis, a elaboração deste iniciou em 2016, pós 9ª Conferência Municipal, e sua aprovação pelo CMDCA somente aconteceu em 2018 (FLORIANÓPOLIS, 2018).

Em relação às vocalizações, nesta 8ª CNDCA, sobre a participação infantojuvenil, realizadas tanto por adultos quanto por adolescentes, o termo refere-se ao elemento utilizado por Avritzer (2010) em uma pesquisa que analisou documentos de conselhos de políticas públicas em todo o Brasil a fim de discutir sobre participação e representação. O autor coloca a vocalização como sinônimo de “quem fala nas reuniões dos conselhos”, portanto utilizou-se deste para auxiliar no comparativo da capacidade de vocalização dos envolvidos no processo.

Quadro 9- Relação de temas das conferências municipais de Florianópolis com as CNDCA

MUNICIPAIS CMDCA FLORIANÓPOLIS		
7ª CONFERÊNCIA Sem registros.	8ª CONFERÊNCIA 2011 Tema: A mobilização do Sistema de garantia de Direitos e a População em Geral para a Implementação e Monitoramento da Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	9ª CONFERÊNCIA 2015 Tema: Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente
NACIONAIS CONANDA		
8ª CNDCA 2009 Tema: Construindo diretrizes da Política e do Plano Decenal	9ª CNDCA 2012 Tema: Mobilizando, Implementando e Monitorando a Política e o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	10ª CNDCA 2016 Tema: Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

Fonte: Anais das CNDCA; Relatórios finais das conferências municipais; Elaboração própria (2019)

Das vocalizações dos participantes na conferência, 16 (84%) foram feitas por adultos contra três dos adolescentes. Na palestra magna e no painel um (de temática promoção, proteção e defesa de direitos) não foi registrado nenhuma de crianças e/ou adolescente. No momento de abertura foram registradas apenas duas vocalizações de adolescentes e no painel sobre a temática da participação e protagonismo infantojuvenil, somente uma (Tabela 3).

Segundo Avritzer (2010, p. 23), “a expressão verbal constitui certamente um parâmetro importantíssimo para se aferir a deliberação, ainda que ele não possa se constituir como único parâmetro [...]”. Nesse sentido, se houve maior vocalização de participantes adultos é provável maior influência destes nas propostas e deliberações finais.

Tabela 3- Vocalizações realizadas por adultos e adolescentes segundo a estrutura da 8ª CNDCA

8ª CNDCA		
Objetivo específico: promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas e nos espaços de construção da cidadania		
Momento	Adultos	Adolescentes
Abertura	5	2
Palestras/ Painéis	Palestra magna	3
	Painel 1	4
	Painel 2	4
TOTAL	16	3

Fonte: Anais da 8ª CNDCA (BRASIL, 2009); Elaboração própria (2019).

Há um questionamento sobre quais seriam as possíveis razões que resultaram no silêncio dos adolescentes nos eixos que não falavam de sua participação. Arrisca-se afirmar que talvez não se sentissem confortáveis e/ou motivados o suficiente para se manifestarem em temas de certa forma complexos (promoção, proteção e defesa de direitos; orçamento; gestão da política), caso não sejam suficientemente preparados para discuti-los.

Considerando o objetivo da 8ª CNDCA de “promoção, qualificação e garantia da participação de crianças e adolescentes” em todos os momentos e espaços de construção de cidadania, essas poucas vocalizações exigem reflexão quanto à organização, sobretudo em relação às metodologias atrativas antes e durante a socialização de ideias, de forma a incentivar maiores manifestações por parte dos adolescentes. Duas vocalizações adultas que mencionam o direito de participação de crianças e adolescentes sinalizam essa importância:

Vocalização adulta 1: “nada a respeito dos jovens e adolescentes pode ser feito sem a própria voz deles [...] nós, os de 20 anos, os de 60 anos, é que não temos preparo para elaborar essa política se não somos capazes de ouvir quem vive a situação” (Ministro dos Direitos Humanos) (BRASIL, 2009, p. 21).

Vocalização adulta 2: “Os adultos têm uma dificuldade enorme de lidar com a participação das crianças. Por isso que há tanto autoritarismo [...] as crianças têm que ser participantes ativos nas reuniões [...]” (BRASIL, 2009, p.31).

A vocalização 2 concorda com Muñoz (2004) quando este afirma que muitas vezes não se pensa na presença da infância e a adolescência quando se está no mundo adulto, porque não se considera os graves efeitos dessa ausência para elas e para a sociedade em geral.

Outra fala reforça a necessidade de romper com a “cultura menorista” para que efetivamente se consiga valorizar e reconhecer a voz de crianças e adolescentes:

Vocalização adulta 3: “[...] é necessário quebrar uma cultura menorista que ainda habita as nossas cabeças, o menorismo como cultura, a ideia de menor que está ainda habitando a fala de muitos e, quem sabe, muitos entre nós. Menorismo como uma ideologia e como uma expressão cultural que transformou crianças e adolescentes em objetos de qualidade, objetos de controle, objetos de repreensão. Nós temos que enfrentar a cultura menorista, sobretudo a partir da radical participação democrática. E aqui eu falo de valorizar a voz de crianças e adolescentes”(Representante da Associação dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED) (BRASIL, 2009, p.53, grifo nosso).

A cultura menorista permanece no imaginário social, considerando crianças e adolescentes como objetos de intervenção social. Comumente se utiliza a expressão “menor” numa sutil mensagem de algo que signifique menos ou quando um adulto age com postura incorreta e imatura reage-se com um “não seja infantil”. Assim, “a infância como referência do in-correto, i-maturo, in-portuno. Ou seja, do ‘in-’, do não” (MUÑOZ, 2004, p.33).

Já em relação a vocalizações realizadas pelos três adolescentes, duas merecem destaque:

Vocalização adolescente 1: “Eu estou aqui pra falar um pouco do protagonismo juvenil. Infelizmente, tem muitos adultos que não acreditam na capacidade da gente: dizem que falta aos jovens idade, maturidade [...] viemos aqui pra discutir políticas públicas para crianças e adolescentes. Então, se é política pública para crianças e adolescentes nada mais justo que tenhamos crianças e adolescentes discutindo o seu futuro” (BRASIL, 2009, p. 17).

Vocalização adolescente 2: “eu não sei se não seria só o fato de não saberem nos ouvir, mas eu acho que também está no problema de muitos adolescentes não saberem falar [...] se a criança é capaz de enfrentar um abuso sexual, e mesmo assim falar; se uma criança é capaz de enfrentar uma situação de violação que vive na rua para não apanhar em casa, e mesmo assim falar, mesmo assim enfrentar, mesmo assim escolher sair debaixo da família dela para ficar na rua, essa criança também sabe escolher o que é melhor para ela” (BRASIL, 2009, p.66).

A primeira vocalização vai de acordo com o que leciona Muñoz (2004), de que os adultos, por mais capacitados que sejam na temática de infância e adolescência, não são as próprias crianças e adolescentes, não têm suas ideias, suas vivências e suas informações, portanto, não deveriam participar por elas.

A segunda vocalização adolescente traz importantes elementos para a reflexão da participação infantojuvenil. Ao declarar que é preciso uma participação política de adolescentes, o problema não está somente em não ser ouvidos, mas de terem dificuldades

para se expressar, evidenciando a necessidade de preparação para sua participação. Eles são capazes de participar sozinhos, mas carecem de instrução. Conforme Vygotsky (1993, p.89) “o que a criança é capaz de fazer hoje em cooperação, será capaz de fazer sozinha amanhã. Portanto, o único tipo positivo de aprendizado é aquele que caminha à frente do desenvolvimento, servindo-lhe de guia [...]”.

A mesma vocalização traz a importância de lembrar a cada adolescente que são cidadãos de direitos e, com isso, possuem direito à voz. Coloca elementos provocativos para os adultos presentes ao afirmar que crianças e adolescentes que enfrentam situações cotidianas de violações de direitos ainda assim conseguem se posicionar, portanto têm capacidade de opinar e discutir sobre propostas de ações concretas, podendo participar e ter direito à voz e voto nas instâncias de controle social democrático.

Após o momento de painéis, com as palestras e debates, a CNDCA reuniu seus participantes em mini-plenárias e posteriormente na plenária final, a fim de propor e votar nas deliberações finais. De um total de 62 deliberações, 16 mencionaram a participação infantojuvenil e dessas, quatro convergem com o objetivo estratégico nº 1 do eixo da Participação e Protagonismo de crianças e adolescentes do Plano Decenal Nacional (BRASIL, 2011).

A deliberação nº 39 apresenta importante elemento sobre a participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático, a partir da menção delas nos espaços de articulação, elaboração, deliberação, execução e fiscalização das políticas públicas. Também se destaca a importância de sensibilizar famílias e sociedade sobre o direito de participação infantojuvenil na deliberação nº 37 (Quadro 10).

A deliberação nº 45 sinaliza efetivação de mecanismos de escuta, com temáticas e metodologias adequadas às faixas etárias, se mostra fundamental e presume materialização da participação como proposta concreta. Da mesma forma, a criação de fóruns temáticos permanentes de crianças e adolescente e o fortalecimento da participação infantojuvenil em conselhos e conferências, na deliberação de nº 47, presume compromisso. Não basta deliberar, mas monitorar (nas próximas edições) se as deliberações estão sendo aplicadas na prática (Quadro 10).

Quadro 10- Eixo Participação e Protagonismo de crianças e adolescentes do Plano Decenal e deliberações da 8ª CNDCA

Participação e Protagonismo infantojuvenil no Plano Decenal e deliberações da 8ª CNDCA
Objetivo estratégico 1: Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.
Deliberações da 8ª CNDCA
Deliberação nº 37 - Sensibilizar permanentemente as famílias, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público para que crianças e adolescentes possam ser ouvidos, entendidos e possam participar das decisões a seu respeito, como parte da sua formação para a cidadania [...]
Deliberação nº 39 - Assegurar às crianças e adolescentes o direito de participar, opinar e ter suas ideias consideradas nos espaços de articulação, elaboração, deliberação, execução e fiscalização das políticas públicas voltadas a esse público, nos três níveis de poder e esferas governamentais [...]
Deliberação nº 45 - Garantir a efetivação de mecanismos de escuta, com temáticas e metodologias adequadas às faixas etárias, para que seja considerada a opinião de crianças e adolescentes na elaboração do orçamento público, nos três níveis de governo, e nas políticas públicas voltadas ao público infantojuvenil [...]
Deliberação nº 47 - Incentivar, garantir e promover a criação de fóruns temáticos permanentes de crianças e adolescentes, para a discussão e encaminhamento de questões relativas às demandas da população infantojuvenil, assegurando e fortalecendo a sua participação nos Conselhos de Direitos e nas Conferências (BRASIL, 2009, p. 95-97).

Fonte: Anais da 8ª CNDCA (BRASIL, 2009); Elaboração própria (2019).

4.3.2.2 Participação de Adolescentes na 9ª. CNDCA: estrutura organizacional e vocalizações

A 9ª da CNDCA objetivou a mobilização, implementação e monitoramento do Plano Decenal, e chama a atenção pela maior predominância da participação infantojuvenil. A partir do rastreamento da sistematização documental há indícios dessa participação desde a organização da conferência até as metodologias aplicadas durante o evento (Quadro 11). É a única edição dentre as três nacionais que menciona, na apresentação dos Anais, a importância de criar mais espaços de participação efetiva de crianças e adolescentes, respeitando as deliberações da edição anterior.

Quadro 11- A participação infantojuvenil na estrutura organizacional da 9ª CNDCA

PROGRAMAÇÃO	REGIMENTO INTERNO - RI
<p>1º dia: sem citar crianças/adolescentes.</p> <p>2º dia: palestra magna, com coordenação dos adolescentes do G27.</p> <p>Mini-plenárias com cinco eixo temáticos, um dos eixos é sobre Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes.</p> <p>3º dia: plenária por eixo, contendo o eixo de participação e protagonismo, porém sem citar crianças/adolescentes. Ato público comemoração ECA, responsabilidade da comissão organizadora (sem citar crianças/adolescentes).</p> <p>4º dia: sem citar crianças/adolescentes.</p>	<p>São delegados natos 27 adolescentes membros da Comissão Nacional Organizadora da 9ª Conferência Nacional denominado G27.</p> <p>Demais participantes Delegados adolescentes e adultos eleitos nas Conferências Estaduais e do Distrito Federal, com direito à voz e voto, em todas as instâncias da 9ª Conferência Nacional; Adolescentes educadores, sem direito a voz e voto.</p> <p>Delegados devem ser distribuídos entre as mini plenárias, garantindo a proporcionalidade para cada estado e para adolescentes e adultos (4 mini plenárias em cada eixo)</p> <p>Plenária final A mesa será composta por dois adolescentes e por dois conselheiros.</p>

Fonte: Anais das 9ª CNDCA (BRASIL, 2012); Elaboração própria (2019).

Na apresentação também há a contextualização do “Encontro Nacional de Articulação para a discussão da Política Nacional e do Plano Decenal” em Brasília no ano de 2010, que resultou na proposta de participação de crianças e adolescentes nas comissões organizadoras das Conferências. Também cita o G27, um grupo de adolescentes de cada estado do Brasil formado na “Oficina de Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes”, em maio de 2011. Com o G27 criou-se o G5, com representação de um adolescente de cada região, onde os integrantes frequentavam sistematicamente as reuniões da comissão organizadora da 9ª CNDCA.

Na 9ª CNDCA foi montada uma estratégia metodológica denominada Cidade dos Direitos, com uma estrutura com mais de 4.000m² (quatro mil metros quadrados), 16 ambientes com mais de 260 atividades pedagógicas e atividades lúdicas para os participantes da conferência, especialmente crianças e adolescentes, tratando da discussão do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), com seus

diversos atores e suas funções. Uma das atividades tratava da participação e protagonismo de crianças e adolescentes.

Em todos os quatro dias de programação, somente se verifica a menção de participação infantojuvenil no segundo dia, momento de realização das palestras coordenadas pelos adolescentes do G27, e das mini-plenárias, que continham um dos eixos sobre protagonismo e participação de crianças e adolescentes (Quadro 11).

O RI da 9ª CNDCA previu os adolescentes do G27 como delegados natos, assim como os demais adolescentes e adultos eleitos nas etapas municipais e estaduais. Entre os participantes também estavam previstos adolescentes educadores, porém na condição de observadores, sem direito a voz e voto (Quadro 11).

Dentre as três edições nacionais esta foi a única que deixou explícito no RI a presença de adolescentes nas mini-plenárias para discussão de propostas, preocupando-se com a proporcionalidade entre adultos e adolescentes. Para a plenária final estavam previstos na coordenação dois adultos e dois adolescentes (Quadro 10). Essa definição no RI mostra-se importante pois se preocupa em garantir a participação infantojuvenil e a proporcionalidade nas discussões das plenárias, momentos de definição de deliberações. No entanto, os Anais não registraram o momento das mini-plenárias e da plenária final, dificultando maiores análises.

De acordo com os Anais, há participação de adolescentes na realização dos encontros de planejamento anteriores à conferência nacional, na organização da CNDCA, nos primeiros pronunciamentos da Conferência, na coordenação das mesas e na maioria dos registros. Assim, a 9ª CNDCA contou com participação de adolescentes e adultos, mas com boa parte do envolvimento centrado nas crianças e adolescentes.

Um avanço, mas ainda difere do ideal apontado por Muñoz (2004). Para o autor, esta interação não faz parte do ideal conceito relacionado à participação infantojuvenil, pois o conceito denominado desde/com compreende que:

Não se deve trabalhar “para” a infância, a adolescência e a juventude. Este é um enfoque benéfico-paternalista. Nem mesmo “junto” ou “com” a infância. Considero que o melhor enfoque seja trabalhar *desde* a infância, a adolescência e a juventude, *com* apoio dos adultos. Isto é, *desde* os interesses, dúvidas, sugestões, críticas, medos, ideias... das crianças, adolescentes e jovens, *com* apoio, em confronto com as ideias, sugestões, dúvidas, medos... dos adultos que os acompanham (MUÑOZ, 2004, p.54).

O conceito desde/com exige um processo participativo que deve ser iniciado na infância, portanto a metodologia da conferência, que insere crianças e adolescentes de todas as regiões do Brasil e cada qual com sua cultura, não consegue esgotar essa possibilidade.

Houve alterações da 8ª Conferência para a 9ª conferência de 2009 a 2012, no campo da participação e protagonismo de crianças e adolescentes, no aumento no número de delegados, presença na organização e participação do evento. Cabe ressaltar que, embora haja ampliação e qualificação da participação de adolescentes, crianças não participaram desta edição como delegados, mais um desafio para ser efetivado.

Com a atuação do grupo G27, a 9ª CNDCA contou com a presença de mais de 700 adolescentes na condição de delegados, e uma maioria adolescente na composição das mesas, tendo apenas a conferência de abertura com maior representação adulta.

Nesta edição destaca-se o uso da metodologia educacional, um modo de comunicação compartilhado e colaborativo que propicia construção de saberes através da estrutura metodológica da cidade dos direitos. Ela se compromete em tratar de temáticas de direitos humanos de crianças e adolescentes, inclusive o direito à participação, de forma descontraída e lúdica, com metodologias alternativas adequadas e fundamentais para quando se pensa um espaço voltado para o público infantojuvenil.

Essas iniciativas demonstram os esforços na garantia do que prevê o Plano Decenal Nacional, contemplando a participação de crianças e adolescentes na lógica e dinâmica das Conferências. A partir deste grupo representativo de adolescentes de todas as regiões e municípios brasileiros, buscou-se inseri-los nas reuniões da comissão organizadora para se obter uma participação que inicia na etapa de preparação da CNDCA e se estende à sua organização e execução.

Quanto ao quantitativo de vocalizações, na 9ª CNDCA ocorrem 14 vocalizações de adultos e 30 de adolescentes (Tabela 4). Esta é a única edição da CNDCA, dentre as analisadas, em que a porcentagem de vocalizações adolescentes constatadas é superior à de adultos, cerca de 70% do total registradas.

Tabela 4- Vocalizações realizadas por adultos e adolescentes segundo a estrutura da 9ª CNDCA

9ª CNDCA		
Objetivo específico: sem objetivo que trata especificamente da participação infantojuvenil		
Momento	Adultos	Adolescentes
Abertura	4	2
Palestras/Painéis	9	24
Ato pelos 22 anos ECA	1	4
TOTAL	14	30

Fonte: Anais da 9ª CNDCA (BRASIL, 2012); Elaboração própria (2019).

Das 14 vocalizações adultas, duas falam sobre participação infantojuvenil. A presidente do Brasil (Vocalização adulta 1) cita que esteve na 8ª CNDCA e percebeu mudanças na 9ª CNDCA, pois aprofundou o fundamental de uma Conferência ao “*dar direito à voz, dar direito ao processo decisório, e dar, sobretudo, garantia de participação às crianças, aos adolescentes [...]*” (BRASIL, 2012, p. 29). Outra vocalização adulta apontou que

Vocalização adulta 2: [...] sem essa voz de vocês analisando e apontando fielmente onde o calo vai apertar, é impossível nós falarmos na efetivação do princípio da prioridade absoluta, do princípio da prevalência do superior interesse, porque, acima desses dois - vocês gostam muito deles, mas tem um terceiro princípio que eu acho mais importante, até, do que o da prioridade absoluta -, é o direito de participação proativa de crianças e adolescentes [...] é isso que está faltando entre nós no Brasil. É a garantia do direito de participação, que a nossa legislação é muito pobre nesse sentido (BRASIL, 2012, p. 46).

Essas vocalizações refletem o salto qualitativo na participação de crianças e adolescentes de uma conferência para outra. Na dinâmica de funcionamento da CNDCA ficou perceptível o envolvimento dos adolescentes, e a presença deles no espaço provocou o debate da participação infantojuvenil. Conforme Muñoz (2004, p.54) “mais que falar à infância, à adolescência e à juventude, é preciso escutá-las, provocar nelas espaços de silêncio. Ir adiante no pensamento e atrás na palavra”.

A segunda vocalização afirma a necessidade de uma participação proativa, onde a garantia do direito de participação mostra-se frágil nas legislações. Portanto, fica implícito o fortalecimento da participação previsto nas legislações, que pode se desdobrar em uma deliberação da conferência.

Das 30 vocalizações feitas por adolescentes, quatro merecem atenção. Na primeira, um adolescente destaca que

Vocalização adolescente 1:[...] não tem como falar de protagonismo sem referir-se ao G27, grupo a qual pertence, um de cada Estado e um do Distrito Federal que trabalharam junto com a Comissão Organizadora dessa Conferência. Esses meninos que carregaram a bandeira em nossa frente. [...] Garantir e fortalecer os espaços de participação popular de crianças e adolescentes é indispensável, e vale ressaltar que protagonismo e participação não deve ser uma fachada, não deve ser um adolescente marionete. Isso cabe a nós, adolescentes, mudar, criarmos a consciência da importância de nossa participação, e sermos críticos, questionar, discutir, defender o bem comum e a efetivação de nossos direitos (BRASIL, 2012, p.16).

O trecho sobre um “adolescente marionete”, quando não é participante ativo nos espaços, é uma crítica que vai de acordo com Tomás (2007), que diz que, para a participação de crianças e adolescentes não ser ilusória, é preciso que contemple diversos elementos: 1) partilha de poder entre adultos e crianças; 2) métodos e técnicas que permitam às crianças participar, numa democracia participativa; 3) formulação de regras, direitos e deveres feita por todos os participantes no processo.

A Vocalização adolescente 2 diz que “[...] como cidadãos temos que estar lá, lutando por nossos direitos e por nossas crianças [...] os estados devem investir em comitês de adolescentes e crianças que lutem por um futuro saudável [...]” (BRASIL, 2012, p.45).

A Vocalização adolescente 3 aponta que a participação e protagonismo juvenil são “[...] a verdadeira forma que nós, adolescentes, temos de fazer a promoção dos nossos próprios direitos e fazer com que nossas ideias sejam efetivadas quando discutimos numa Conferência” (BRASIL, 2012, p. 37), pois as pessoas mais importantes das conferências são os adolescentes, “receptores do Plano Nacional”, e devem participar e monitorar a gestão da política (BRASIL, 2012). Mais uma vez, se faz necessária a escuta das crianças e adolescentes, principalmente em assuntos relacionados a elas.

Para finalizar, chama a atenção a Vocalização adolescente 4 que afirma “É importante participar dos Conselhos de Direitos, da Conferência, mas a participação começa lá na sua escola, começa lá na sua comunidade e começa dentro da sua casa” (BRASIL, 2012, p.40). O direito de participação de crianças e adolescentes - como visto tratado nas conferências desde suas primeiras edições - deve ser concretizado principalmente nos espaços de convívio delas. A participação no controle social democrático pode ser um salto qualitativo na construção da participação cidadã infantojuvenil, mas como ocorrem apenas em momentos pontuais, faz-se necessária a garantia do direito de participação no cotidiano. Ressalta-se que para participar, deve-se ter

como pressuposto o respeito da e para a criança e o adolescente, pois recorrentemente os adultos não respeitam e valorizam suas opiniões e expressões, como se o direito à voz e opinião fosse restrito ao mundo adulto.

Ainda que reconhecidos os avanços que a 9ª CNDCA trouxe para o campo da participação infantojuvenil, no decorrer da análise documental percebe-se que o grupo com maior participação foi o G27, o grupo de adolescentes que participaram nas etapas de planejamento, organização e execução da conferência, e que nem todas as crianças e adolescentes experimentaram a participação da mesma forma.

Na 8ª Conferência Municipal de Florianópolis, realizada em 2011, aparece a temática do Plano Decenal correspondente à 9ª CNDCA, em relação à mobilização e implementação, mas o município de Florianópolis ainda não contava com o Plano. Esta edição da Conferência Municipal buscou discutir mobilização e implementação visando o Plano Decenal a nível nacional, não havia o compromisso de cumprir com o planejamento da política municipal. Com isso, as efetividades das deliberações poderiam enfraquecer, visto que não teriam a obrigatoriedade de serem garantidas a nível local.

A 8ª Conferência Municipal de Florianópolis apresentou um Relatório Final com falhas, incluindo a não existência do Regimento Interno definido. O relato desta edição foi brevemente resumido e não constatou descrição de falas literais dos participantes.

Derivados das mini-plenárias e posteriormente da plenária final, os registros apontam as deliberações. De um total de 92 deliberações, 11 mencionam a participação infantojuvenil. Destas, cinco foram destacadas como relacionadas ao objetivo estratégico nº 1 do eixo nº 3 (participação e protagonismo de crianças e adolescentes) do Plano Decenal.

As deliberações da 9ª CNDCA foram organizadas de acordo com os eixos do Plano Decenal, e para cada eixo foram aprovadas determinadas deliberações. Das cinco selecionadas, destaca-se uma retirada do eixo da promoção dos direitos de crianças e adolescentes, enquanto as outras quatro referem-se ao protagonismo e participação de crianças e adolescentes (Quadro 12).

As deliberações prevêm: equipe multidisciplinar para formação política de crianças e adolescentes para se tornarem agentes multiplicadores; alteração da legislação dos Conselhos de Direitos, visando maior participação de crianças e adolescentes; realização de conferências livres; garantia de participação infantojuvenil nas escolas e no monitoramento de políticas públicas (Quadro 12).

Quadro 12- Eixo Participação e Protagonismo de crianças e adolescentes do Plano Decenal e deliberações da 9ª CNDCA

Participação e Protagonismo infantojuvenil do Plano Decenal e deliberações da 9ª CNDCA
Objetivo estratégico 1: Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.
Deliberações da 9ª CNDCA
Deliberação nº 18 (eixo 1) – Criar equipe multidisciplinar [...] visando à formação política de crianças e adolescentes protagonistas, para que sejam multiplicadores, viabilizando o acompanhamento dos projetos relacionados à realidade infantojuvenil. [...]
Deliberação nº 2 (eixo 3) - Alterar e implementar a lei de criação de Conselhos de Direitos, Escolares e Educação, nas três esferas, a fim de garantir a participação ativa democrática e acessível de crianças e adolescentes, com direito a voz e voto. [...]
Deliberação nº 8 (eixo 3) - Realizar conferências livres nas escolas urbanas e rurais, [...] e ainda garantir a participação de crianças e adolescentes nas comissões organizadoras das conferências. [...]
Deliberação nº 9 (eixo 3) - Garantir a efetiva participação dos grêmios estudantis, parlamento da criança e adolescente na elaboração e monitoramento dos serviços e políticas públicas dos direitos da criança e adolescente [...]
Deliberação nº 10 (eixo 3) - Garantir a formação dos adolescentes a fim de criar uma cultura de participação nos espaços de convivência e de construção da cidadania[...] (BRASIL, 2012, p. 65-73). (BRASIL, 2012, p. 65-74).

Fonte: Anais da 9ª CNDCA (BRASIL, 2012); Elaboração própria (2019).

Como as deliberações das conferências a nível municipal são levadas para a nacional, na 9ª CNDCA observa-se algumas deliberações que coincidem com as aprovadas na 8ª Conferência Municipal de Florianópolis. Na municipal as deliberações pautaram a formação de grupo representativo de crianças e adolescentes no Conselho de escolas e Organizações Não Governamentais (ONGs), garantia de participação no CMDCA e mudança de legislação do CMDCA para tratar sobre participação infantojuvenil.

4.3.2.3 Participação de Adolescentes na 10ª CNDCA: estrutura organizacional e vocalizações

A 10ª edição da CNDCA aconteceu em conjunto com outras conferências, sendo essas: direitos humanos, direitos da pessoa idosa, direitos da pessoa com deficiência e políticas públicas para a população LGBT, o que Progrebinschi (2012) denomina de segmentos pertencentes à minoria, no sentido de que são indivíduos que historicamente

tiveram seus direitos violados. Essa edição tinha como objetivo principal a mobilização dos atores do SGDCA e da população em geral para implementar e monitorar a Política e o Plano Decenal.

Essa conferência foi a que mais trouxe materiais nos anexos em questões metodológicas, técnicas e pedagógicas. Há um documento sobre a metodologia do evento com detalhamento de cada momento e objetivos para cada grupo de trabalho, crianças, adolescentes e adultos. Há também um documento subsidiário sobre o direito de participar denominado: “Participação: um direito humano de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2016).

Embora os Anais inovem no quesito participação infantojuvenil, trazendo vários elementos para suscitar debate, na programação do evento não está explícita a participação e envolvimento de crianças e adolescentes, mesmo que no segundo dia conste a mesa sobre a participação enquanto direito de crianças e adolescentes (Quadro 13).

O RI prevê (Quadro 6) seis objetivos específicos sobre participação infantojuvenil, fazendo desta edição a que mais contou com objetivos específicos diretamente relacionados com participação de crianças e adolescentes. Como delegados natos, consta no RI os 38 adolescentes do G38, e os delegados eleitos nas etapas estaduais, crianças, adolescentes e adultos. Os delegados adultos e adolescentes deveriam estar em proporcionalidade. Em vários parágrafos e artigos se coloca a garantia da participação infantojuvenil na estrutura da conferência nas mesas, abertura, encerramento e plenárias (Quadro 13).

As plenárias temáticas eram espaços distintos para crianças, adolescentes e adultos, sendo que com as crianças se utilizaria metodologia própria. As plenárias por eixo, realizadas a partir dos resultados das temáticas, continham adultos e adolescentes em discussão conjunta. A mesa de plenária final deveria conter 2 adolescentes do G38 e 2 conselheiros do CONANDA ou representantes do SGDCA (Quadro 13). No entanto, os momentos de discussão das plenárias temáticas e por eixos não se encontram descritos nos Anais, apenas as deliberações derivadas da plenária final.

Ainda que na mesa de encerramento o termo “poderiam” (Quadro 13) não garanta a inclusão de duas crianças na coordenação da mesa, a 10ª edição da CNDCA inova ao inserir metodologias diferenciadas para as faixas etárias de crianças e adolescentes, incluindo crianças em determinados momentos.

Quadro 13- A participação infantojuvenil na estrutura organizacional da 10ª CNDCA

PROGRAMAÇÃO	REGIMENTO INTERNO - RI
<p>1º dia: sem citar crianças/adolescentes.</p> <p>2º dia: Mesa nº 2 com tema: A participação enquanto direito humano de crianças e adolescentes, sem citar crianças/adolescentes.</p> <p>3º dia: dias de plenárias, sem citar crianças/adolescentes.</p> <p>4º dia: plenária final, sem citar crianças/adolescentes.</p>	<p>Objetivos específicos: os cinco objetivos colocados no Quadro 6.</p> <p style="text-align: center;">Delegados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegados (as) eleitos(as) nas conferências estaduais (933); • Delegados <u>crianças</u> e/ou adolescentes (77), representantes de segmentos sociais com maior vulnerabilidade, representativos da diversidade sociocultural brasileira; • Delegados natos (177): sendo 38, os adolescentes integrantes do G38. <p style="text-align: center;">Distribuição de delegados</p> <p>Acontecerá de forma a garantir a proporcionalidade para cada unidade da federação, para adultos e adolescentes.</p> <p style="text-align: center;">Estrutura da Conferência</p> <p>Buscar-se-á garantir a participação de crianças e adolescentes nas mesas, em especial na solenidade de abertura e encerramento, respeitando a paridade de gênero, recorte étnico racial, e diversidade regional.</p> <p style="text-align: center;">Nos debates das Plenárias de Eixos e Plenária final</p> <p>Buscar-se-á garantir a participação de crianças e adolescentes e adultos, abrindo duas listas de inscrições de fala, uma para o segmento criança e adolescente e outra para o segmento adulto.</p> <p style="text-align: center;">Plenárias Temáticas</p> <p>Serão organizadas em espaços distintos para adultos e adolescentes. As crianças participarão dos trabalhos da X CNDCA a partir de grupo e metodologia próprios.</p> <p style="text-align: center;">Plenárias de Eixo</p> <p>Terão a participação de adolescentes e adultos de forma integrada.</p> <p style="text-align: center;">Plenária Final</p> <p>A mesa será composta por dois adolescentes do G38, e dois conselheiros do CONANDA ou representantes do Sistema de Garantia de Direitos indicados pela Comissão Organizadora Nacional.</p> <p style="text-align: center;">Encerramento</p> <p>Conforme metodologia própria, duas crianças poderão compor o momento de encerramento da X CNDCA.</p>

Fonte: Anais das 10ª CNDCA (BRASIL, 2016); Elaboração própria (2019).

De acordo com os Anais, a 10ª CNDCA contou com três mesas de palestra/debate. As mesas 1 e 3 era composta por quatro adultos e dois adolescentes, e apenas a mesa 2, do eixo sobre participação e protagonismo de crianças e adolescentes, era composta

inteiramente por crianças e adolescentes, fato inédito por não apresentar autoridades adultas (BRASIL, 2016).

As plenárias temáticas possuíam três grupos de trabalho: o GT1 era composto por crianças, os GTs de 2 a 5 eram de adolescentes, e os GTs de 6 a 11 eram de adultos. Um dos eixos específicos discutidos em cada grupo era sobre participação de crianças e adolescentes. O GT1 contava com uma metodologia própria, onde as crianças colocavam suas propostas deliberativas e reivindicações em forma de desenho.

O uso de metodologias adequadas às crianças e adolescentes é relevante para o processo participativo e constituem-se de um contraponto com o que Tomás (2007) afirma sobre a predominância de experiências participativas com crianças, onde:

As crianças participam muitas vezes em atividades e em processos que são descaracterizados por via da cooptação ou da integração noutras atividades e propósitos por parte dos adultos, e muitas vezes os processos participativos são apenas ritualísticos, manipuladores e prejudiciais para as crianças. Nisto reside a vulnerabilidade e ambiguidade da participação das crianças: a sua cooptação pelos adultos (aproveitamento político, marketing, etc.) (TOMÁS, 2007, p.50).

No eixo da qualidade política, têm-se o registro de 20 vocalizações no total da 10ª CNDCA, sendo 10 de adultos e 10 de adolescentes (Tabela 5).

Tabela 5- Vocalizações realizadas por adultos e adolescentes segundo a estrutura da 10ª CNDCA

10ª CNDCA		
Objetivos específicos: cinco objetivos listados conforme Quadro 6		
Momento	Adultos	Crianças e/ou adolescentes
Abertura	3	0
Palestras/ Painéis	Mesa 1 (composição: 4 adultos, 2 adolescentes)	3
	Mesa 2 (composição: 0 adultos, 8 crianças e adolescentes)	0
	Mesa 3 (composição: 4 adultos, 2 adolescentes)	4
TOTAL	10	10

Fonte: Anais da 10ª CNDCA (BRASIL, 2016); Elaboração própria (2019).

Esta é a única edição da CNDCA, dentre as analisadas, em que a porcentagem de vocalizações adolescentes é igual a de adultos. Esse dado não garante a proporcionalidade de vocalizações igualmente quando se fala em paridade nos conselhos, quando o número igualitário de representantes (governo e sociedade civil) não garante a paridade nas decisões (TATAGIBA, 2002).

Os Anais da 10ª CNDCA dos anteriores, pois os relatos, palestras e debates não continham falas literais, mas um resumo, como por exemplo neste trecho: “*A solenidade começou com as palavras do Secretário dos Direitos Humanos, Rogério Sottili, que destacou a importância de se fortalecer os conselhos regionais [...]*” (BRASIL, 2016, p.19). Com isso, corre-se o risco de se apresentar a fala de forma não tão fidedigna com o que realmente quis ser expresso pelos participantes. As vocalizações aqui destacadas e consideradas as de maior relevância foram retiradas nos momentos de discussão da participação infantojuvenil, onde se registrou o maior número de falas, sendo que nas outras mesas as falas de crianças e adolescentes não foram tão expressivas.

Não foram encontradas vocalizações relevantes sobre participação infantojuvenil proferidas por adultos no conteúdo da 10ª Conferência Nacional, e das 10 vocalizações adolescentes, destacam-se quatro.

A *Vocalização 1* centrou-se na importância de os próprios adolescentes participantes se tornarem agentes multiplicadores e incentivar a participação infantojuvenil (Quadro 14). Essa vocalização reflete a eficiência de uma das metodologias utilizadas durante a conferência, de educomunicação, que preza pela troca de saberes.

A *Vocalização 2* pautou a falta de estrutura dos CMDCA's como dificuldade de efetivar a participação, mas que os delegados da conferência deveriam se responsabilizar por isso (Quadro 14). Os adolescentes reconhecem a dificuldade dos conselhos de direitos, mas também assumem a responsabilidade de transmissão do conhecimento para a sociedade pelos delegados e delegadas participantes, destacando novamente a comunicação como aliada na luta pela ampliação da participação infantojuvenil.

A *Vocalização 3*, feita por uma criança, reivindica uma resolução do CONANDA como mecanismo para garantir a participação infantojuvenil nos conselhos de direitos (Quadro 10). Essa vocalização desdobrou-se em deliberação e no ano seguinte, em 2017, foi criada a Resolução nº 191 visando maior participação de crianças e adolescentes no CONANDA. Desta proposta, viu-se concreticidade.

A *Vocalização 4*, também expressa por criança, provoca dizendo que não adianta uma conferência se ela não está ali para conferir o que já está acontecendo no país,

salientando também que o espaço deve servir principalmente para ouvir a opinião de crianças e adolescentes (Quadro 14). Esta vocalização reflete a falha das conferências em não servir como momento de monitoramento, mas de apenas deliberar novas propostas.

De 59 deliberações, 14 mencionam a participação infantojuvenil. Destas 14, nove se relacionam ao objetivo estratégico nº 1 do eixo nº 3 (referente à participação de crianças e adolescentes) do Plano Decenal.

Quadro 14- Vocalizações sobre participação infantojuvenil proferidas por adolescentes no conteúdo da 10ª Conferência Nacional

CRIANÇA OU ADOLESCENTE	VOCALIZAÇÃO CORRESPONDENTE
Adolescente representante de Rondônia no G38 (Vocalização 1)	Falou sobre a atuação e o protagonismo de crianças e adolescentes em seus territórios: <u>“Daqui sairão crianças e adolescentes capacitados para chegar em seus municípios e fazer empoderamento juvenil”</u> .
Adolescente representante do Ceará no G38 (Vocalização 2)	Apontou a falta de estrutura dos conselhos como o principal obstáculo na garantia dessa atuação. Mas disse que <u>o papel das delegadas e dos delegados “é assegurar que a participação continue a acontecer”</u> .
Criança, conselheiro do Conanda e também moderador da mesa 2 (Vocalização 3)	Disse ser <u>fundamental</u> que a conferência produza <u>uma resolução para a participação das crianças e adolescentes nos conselhos de direitos</u> e também que garanta espaço para a atuação de meninos e meninas em conferências sobre temáticas relacionadas a eles.
Criança, 10 anos, do Rio de Janeiro (Vocalização 4)	Salientou que a conferência “serve pra conferir as coisas que estão acontecendo no nosso país”. “O que adianta a gente falar e não conferir?”, questionou. O menino, que faz parte da Fundação Circo Baixada, disse que aquele <u>espaço serve principalmente “para ouvir a opinião das crianças e dos adolescentes”</u> .

Fonte: Anais da 10ª CNDCA (BRASIL, 2016, p. 27, grifo nosso); Elaboração própria (2019).

Assim como as deliberações da 8ª e 9ª CNDCA, a 10ª edição contempla a participação infantojuvenil no controle social democrático, nas escolas e outros espaços participativos numa visão ampla, abarcando todas as etapas e todos os espaços (Quadro 15). Contudo, as antigas deliberações não foram cumpridas, pois nesta edição se propõem novas ideias enquanto na prática as experiências continuam infrequentes. Ou seja, há muita ideia boa mas pouco se vê as boas práticas no cotidiano de estados e municípios.

A 9ª Conferência Municipal de Florianópolis, realizada no ano de 2015, corresponde ao tema da 10ª CNDCA. Visto que as deliberações das conferências municipais são levadas para a nacional, observa-se que apenas uma deliberação de Florianópolis

coincide com as aprovadas na 10ª CNDCA, sobre a participação de crianças e adolescentes nos PPPs das escolas.

Quadro 15- Eixo Participação e Protagonismo de crianças e adolescentes do Plano Decenal e deliberações da 10ª CNDCA

Participação e Protagonismo infantojuvenil no Plano Decenal e deliberações da 10ª CNDCA
Objetivo estratégico 1: Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.
Deliberações da 10ª CNDCA
Deliberação nº 1 - Assegurar e efetivar a participação de crianças e adolescentes em todas as instâncias, nos Conselhos de Direitos, com voz e voto e com garantia de acessibilidade para participação nos conselhos e em todas suas ações [...]
Deliberação nº 13 - Fortalecer e garantir, em lei, a participação efetiva, promovendo o protagonismo de crianças e adolescentes na composição dos Conselhos de Direitos nas três esferas da federação [...]
Deliberação nº 14 - Implantar programas [...] com o objetivo de incentivar a formação política e o estudo de normas como a Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) [...]
Deliberação nº 16 - Criação e fortalecimento de Fóruns do CEDCA formado por crianças e adolescentes [...]
Deliberação nº 17 - [...] Participação dos representantes das crianças e dos adolescentes na construção, reformulação e monitoramento do Projeto Político Pedagógico – PPP nas escolas e a efetiva participação dos mesmos também nos conselhos escolares [...]
Deliberação nº 18 - Disseminação através da rede de ensino público e privado a importância da participação de crianças e adolescentes [...]
Deliberação nº 34 - Garantir a participação das crianças e adolescentes na construção, monitoramento e avaliação do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes [...]
Deliberação nº 35 - Planejar as reuniões [...] com efetiva participação de crianças e adolescentes com direito de voz e voto nas deliberações e descentralizando as reuniões plenárias dos CDCA [...]
Deliberação nº 36 - Garantir através da resolução do CONANDA a obrigatoriedade de realização de audiências públicas com a participação de todos os operadores do sistema de garantia de direitos, incentivando e garantindo a participação de crianças e adolescentes [...]

(BRASIL, 2016, p.34-44).

Fonte: Anais da 10ª CNDCA (BRASIL, 2016); Elaboração própria (2019).

4.3.3 Síntese dos principais registros da análise documental

No processo histórico das três últimas edições das CNDCA constata-se que a participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático não é um processo acabado ou linear. Há gradativas mudanças a cada edição, adolescentes participando da comissão organizadora, nas mesas, crianças como delegados e uma mesa composta somente por crianças e adolescentes ao longo destas três edições, com cada mudança ocorrendo de forma construtiva.

Na 8ª Conferência, observam-se as primeiras iniciativas concretas de participação infantojuvenil, ao prever adolescentes como delegados e a inserção deles na composição das mesas de debate, mas não há registro de crianças e adolescentes na comissão organizadora. A 8ª CNDCA registrou 84% das vocalizações totais de adulto, com isso pode-se afirmar que crianças e adolescentes não possuíram centralidade na qualidade política.

A 9ª CNDCA, mesmo sem mencionar objetivo específico sobre participação infantojuvenil, foi a que teve maior constatação de participação de adolescentes, com os adolescentes do G27 na realização dos encontros de planejamento, na comissão organizadora da 9ª CNDCA, nos primeiros pronunciamentos da Conferência, e sua predominância e dos demais adolescentes na maioria dos registros dos Anais. Mesmo com este avanço, não se registra participação de crianças como delegados, demonstrando falta de amadurecimento acerca da participação de crianças juntamente com os adolescentes.

Utilizaram metodologias diferenciadas para envolvimento de crianças e adolescentes, fundamentais para garantir um espaço participativo, com destaque para a metodologia de educomunicação e a estrutura metodológica da cidade dos direitos. A própria presença ampliada de adolescentes no espaço provocou a proliferação do debate da participação infantojuvenil, refletindo nas vocalizações de adultos e adolescentes, sendo estes últimos representantes de 68% das vocalizações totais.

Na 10ª CNDCA há uma novidade com a presença de crianças na categoria de delegados. Adolescentes novamente fazem parte da comissão organizadora e há uma mesa de discussão composta inteiramente por crianças e adolescentes. Foi a edição que mais trouxe materiais nos anexos para qualificar os Anais em questões metodológicas, técnicas e pedagógicas da conferência, e a que mais trouxe objetivos específicos em torno da participação infantojuvenil. As plenárias temáticas eram espaços distintos para crianças, adolescentes e adultos, e as crianças (GT1) participavam por meio de metodologia própria.

As plenárias por eixo, realizadas a partir dos resultados das plenárias temáticas, continham adultos e adolescentes em discussão conjunta, mas não menciona participação de crianças. As vocalizações desta edição foram de exatos 50% para cada segmento.

Quanto às constatações que coincidem com as três edições, nos momentos fundamentais para o processo decisório (mini plenárias, plenárias por eixo, plenária final) não há nenhum registro descritivo nos Anais, dificultando a identificação das propostas levantadas e por quem foram sugeridas, impossibilitando saber se houve ou não participação de crianças e/ou adolescentes em tais momentos e qual segmento de vocalizações predominou nestes momentos.

As três edições pautavam proporcionalidade da composição da mesa entre adultos e adolescentes, mas o que se constata são dois adolescentes para cada quatro adultos, revelando uma contradição no sentido de “proporcionalidade”.

As vocalizações, tanto de adultos quanto de crianças e/ou adolescentes, reconhecem a participação como direito humano, mencionam crianças e adolescentes como participantes ativos e reivindicam maior participação infantojuvenil, inclusive reconhecendo as dificuldades de se efetivar a participação, porém o que se constata é que o problema está no tratamento que é dado para estes discursos (ou o não-tratamento). Ao invés de serem somente arquivados como registros, poderiam ser utilizados como diagnóstico, indicando a fragilidade de participação infantojuvenil em variados espaços e outros temas relevantes para, assim, justificarem ações públicas relevantes e condizentes com o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

As deliberações também trazem importantes propostas práticas de participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social democrático, porém a estrutura da conferência, que prevê grupos de trabalho nas plenárias anteriores à plenária final, contribui para a discussão e aprovação de novas propostas sem um monitoramento das antigas deliberações. Com cada edição da CNDCA colocando novas propostas e não monitorando para garantir sua efetividade, por vezes as novas deliberações repetem as anteriores, sem que nada seja feito concretamente.

Ocorreram importantes avanços com o 2º ciclo participativo, e se espera que o 3º ciclo (da 11ª CNDCA em diante) qualifique tanto o debate da participação infantojuvenil no controle social e demais espaços participativos, quanto à materialidade da participação de crianças e adolescentes nos espaços das Conferências e Conselhos de Direitos, pois crianças e adolescentes podem e devem expressar suas vozes e serem escutados, principalmente em discussões e espaços que pautem a garantia de seus direitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo geral desse TCC analisou, a partir dos registros oficiais das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, a forma e o conteúdo relativos à participação destes nos espaços de controle social democrático.

Para tanto, foi necessário realizar um percurso teórico-conceitual e sócio-histórico sobre os direitos e a participação de crianças e adolescentes no espaço de controle social democrático. Foi feita uma pesquisa documental nos Anais das três últimas Conferências Nacionais (2009-2016) e para esse período estabeleceu-se como referência dois eixos analíticos: a *qualidade formal* das CNDCA – sua estrutura e funcionamento, e a *qualidade política* das CNDCA – seus conteúdos técnicos e discursivos (vocalizações) dos participantes. Para complementar a análise dos Anais da 8ª a 10ª CNDCA também se contemplou as Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis nesse mesmo período (2009-2016).

Construiu-se uma análise da linha histórica macrossocial considerando o período de 1995, por ocasião da 1ª CNDCA, até 2007, quando se realizou da 7ª CNDCA, rastreando como a temática da participação de crianças e adolescente foi sendo pautada ao longo desse período.

Este TCC possibilitou identificar a incorporação histórica, processual e gradativa da presença de corpo, voz e voto de crianças e adolescentes nas conferências. Cabe ressaltar que este processo foi permeado por contradições e evidenciou a centralidade do adultocentrismo, que denuncia a falta de espaço, falta de preparação e de formação para a participação e o protagonismo de crianças e adolescentes na construção das políticas que dizem respeito a sua própria vida, condição e realidade.

Dentre os resultados analisados, a participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático vem sendo construída e amadurecida após o ECA. A partir da análise da participação infantojuvenil no espaço das CNDCA foi possível a identificação de dois ciclos importantes, que podem ser chamados de ciclos participativos: 1º ciclo, no período entre 1995 a 2007, no qual foram realizadas as primeiras sete edições das CNDCA; e o 2º ciclo, entre 2009 a 2016, onde foram realizadas as 8ª, 9ª e 10ª edições da CNDCA.

No 1º ciclo, na 3ª CNDCA em 1999 constatou-se a primeira participação de adolescentes na condição de observadores. Na 4ª CNDCA, em 2001, o destaque foi para a realização da Conferência Nacional dos adolescentes na qual eles reivindicaram mais

participação. Na 5ª CNDCA, em 2003, os adolescentes tiveram sua participação reconhecida na condição de delegados, com direito a voz, mas sem direito a voto. Na 7ª CNDCA em 2007 os adolescentes ampliaram sua participação enquanto delegados com direito a voz e voto, podendo assim exercer seu direito de opinião e expressão ao participar de espaços de construção de cidadania.

Entre a 1ª a 5ª CNDCA, com exceção da 4ª CNDCA, não houve referência textual nos temas e objetivos (geral e específicos) sobre participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático, mas ainda assim conquistas foram registradas. Já na 6ª e 7ª CNDCA a participação de criança e adolescente foi mencionada nos objetivos específicos.

Assim, o 1º ciclo participativo (entre 1995 e 2007) representou um período de fortalecimento da compreensão de que crianças e adolescentes possuem direito de participação, podendo pronunciar-se com sua voz, opinião e expressão, de acordo com seu nível de desenvolvimento. As primeiras Conferências se esforçam para materializar essa nova compreensão e aos poucos incorporam os princípios e normas das legislações garantistas. Verifica-se um processo gradual, uma caminhada de discussão do tema da participação infantojuvenil, sendo tratado de forma não muito nítida, porém montando o cenário para o que seria vivenciado no 2º ciclo participativo que vai de 2009 a 2016 e compreende as CNDCA da 8ª a 10ª.

A análise dos Anais das três últimas edições da CNDCA, correspondentes ao 2º ciclo participativo, buscou rastrear a direção política dada a partir da estrutura organizacional e funcionamento das CNDCA (qualidade formal) e no conteúdo por meio das vocalizações sobre a participação de crianças e adolescentes no controle social (qualidade política).

Nesse 2º ciclo a participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social adquire um novo *status* perante a Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente. Adentra na pauta política e pública, tomando notoriedade ao ser incorporada ao Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes como um eixo estruturante da Política. Além das legislações e marcos normativos situarem o direito à participação infantojuvenil, ele passa a constituir o instrumento de planejamento da Política, redobrando a responsabilidade em ser garantido.

Na 8ª CNDCA, que objetivou a construção de diretrizes do Plano Decenal, ainda que os adolescentes participem como delegados e estejam em diferentes momentos da programação do evento, não há registro de sua participação na Comissão organizadora e as

vocalizações de crianças e adolescentes apresentam-se em menor proporção em relação aos adultos.

Na 9ª CNDCA há uma evolução na participação de adolescentes quando verifica-se maior predomínio de experiências participativas e vocalizações principalmente de adolescentes, pois as crianças ainda não participavam na categoria de delegados. Esta edição, diferente da anterior, fez uso de metodologias específicas para o trabalho com crianças e adolescentes. Os adolescentes, em especial os integrantes do G27, participaram da organização e execução da Conferência na condição de delegados natos, apresentando-se como protagonistas na discussão, de acordo com os Anais.

Quando observada uma participação mais efetiva de adolescentes, se vê um grupo seletivo inserido nas discussões antes, durante e depois da Conferência, ou seja, percebe-se uma preparação prévia e um incentivo no “aprender a participar, participando”. No entanto, não se verificou essa preparação e incentivo de forma igualitária a todas as crianças e adolescentes presentes na Conferência, pois não são oportunizadas as mesmas condições de participação. A ausência de preparação e discussão sistemática com a totalidade do público infantojuvenil não tem favorecido vocalizações e participação expressivas dos demais adolescentes, tanto que se percebe uma diferenciação qualitativa nas posições e manifestações do grupo de adolescentes que tiveram oportunidade de preparação prévia, o que significa um prejuízo à garantia do direito de participação.

A 10ª CNDCA inova com participação de crianças na categoria de delegados, com mesa composta somente por crianças e adolescentes e com diversos materiais subsidiários com reconhecimento da participação infantojuvenil enquanto direito. Se garante um determinado número de adolescentes presentes, mas a presença não significa necessariamente uma participação cidadã efetiva. As vocalizações, ainda que proporcionais entre adultos e crianças/adolescentes, não demonstram expressivas constatações de participação infantojuvenil em seu conteúdo.

Das três edições, destaca-se maior participação de crianças e adolescentes na 9ª CNDCA. Um potencial diferenciador é a presença dos adolescentes na organização e em pré-conferência, além de ganho pessoal na experiência de participação há um ganho para o espaço de controle social democrático. A partir do momento que há adolescentes presentes, a pauta da participação infantojuvenil entra com mais ênfase na conferência, pelos olhares e vozes deles.

Importantes deliberações foram constatadas, mas ainda há fragilidade na efetivação das propostas, pois muitas se repetem nas edições seguintes e ainda sem muitas

experiências de participação infantojuvenil. Nesse sentido, o Comitê de Participação de Adolescentes a nível nacional pôde ser considerada uma experiência pioneira, podendo servir de motivação.

Tornam-se imprescindíveis a criação de ações de discussão, processos, mecanismos, projetos permanentes de participação de crianças e adolescentes, pois se sabe que a participação não é apreendida de outra forma a não ser na prática. Faz-se necessária a permanência de espaços participativos e formativos, para que se discuta e também se invista em vivências participativas no cotidiano de crianças e adolescentes.

São necessários esforços para garantir a participação de crianças e adolescentes no controle social democrático. Em nível local, recomenda-se que o CMDCA de Florianópolis pautar o tema da participação infantojuvenil em sua agenda, pois ele tem uma importante função no controle social democrático local e ao alcance de crianças e adolescentes, além de grande capilaridade na deliberação das políticas destinadas a elas. Portanto há possibilidade de ampliar a participação infantojuvenil para além de momentos sazonais, com a realização das conferências e pré-conferências nas três esferas governamentais já previstos em legislação específica.

Além do controle social, o CMDCA pode incentivar ações em nível de políticas de atendimento, oportunizando vivências nas escolas (política de educação), no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da assistência social ou similares instituições de contra-turno escolar, assim fazendo com que o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) opere na participação infantojuvenil. Movimentando o SGDCA, observam-se esforços que incentivam gestões e atendimentos diretos cada vez mais democráticos, no sentido de dar espaço de voz e escuta a crianças e adolescentes.

Entende-se a participação infantojuvenil como algo que deve ser inerente aos processos de formação e de socialização dos sujeitos sociais, onde tenham consciência de seus direitos e deveres, compreensão da forma de organização da sociedade e entendimento de qual sociedade queremos, e que tudo isso culmine numa participação qualificada nas conferências. Ou seja, entende-se que a conferência é um dos espaços onde a participação pode ser expressada, e não onde ela deve ser construída. E para isso, preza-se pela importância da construção de metodologias que considerem as especificidades da criança e do adolescente, favorecedoras de ambientes participativos.

Esse TCC buscou promover um estudo documental com vistas a somar as reflexões e disseminação da ideia de respeitar o direito de crianças e adolescentes em suas opiniões e expressões, serem ouvidos e valorizados de acordo seu nível de maturidade e

desenvolvimento. Este trabalho, por sua particularidade de pré-requisito para finalização de curso, assim tendo prazos e limites pré-estabelecidos, possui limitações em suas reflexões sobre participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático. Diante disso, faz-se necessária a permanência de estudos sobre a temática e espera-se que este trabalho sirva de incentivo para novas pesquisas e projetos.

Conforme Pateman (1992) somente se aprende a participar participando, por isso faz-se necessário a prática e incentivo de vivências participativas para crianças e adolescentes, e cada vez mais de forma contínua e sistemática nos diversos espaços de convívio e de construção de cidadania, pois, de acordo com Demo (2001), participação é conquista.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. (Série Dissertações de Mestrado, 32).

ARIÈS, Philippe — **História Social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksman. 2a ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo (org). **A dinâmica da participação local no Brasil. Pensando a democracia participativa**. v. 3. São Paulo: Cortez, 2010.

BENEVIDES, Maria Victória. Cidadania e democracia. **Lua nova, revista de cultura e política**. São Paulo, n. 33, 1996 (p.223-235).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfrancesco. **Dicionário de política**. Vol 1. Brasília, Editora UNB, 1998.

BRASIL, **Anais da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente**. Brasília, 07 a 10 de dezembro de 2009. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2009.

BRASIL, **Anais da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente**. Brasília, 11 a 14 de julho de 2012. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2012.

BRASIL, **Anais da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente**. Brasília, 24 a 27 de abril de 2016. Brasília: SEDH/CONANDA, 2016.

BRASIL, **Balanco de governo (2003-2010)**. Participação Social. Disponível em: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social>. Acesso em: set. 2019.

BRASIL, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA. **Cadernos Populares nº 2: O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Participação da Sociedade**. 2 ed. São Paulo: CBIA, 1991a.

BRASIL, **Constituição (1988)**. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **CONANDA aprova o Plano Decenal**. Brasília: CONANDA, 2011. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/em-pauta/2011/04/conanda-aprova-plano-decenal>. Acesso em 16 novembro de 2019.

BRASIL, **Decreto nº 10.003 de 04 de setembro de 2019**. Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2019.

BRASIL, **Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – 20 anos do estatuto**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (versão enxuta). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, 1991b.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Marco regulatório do terceiro setor**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 04 de set 2019.

BRASIL, **Plano Decenal Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. Brasília: SEDH/CONANDA, 2011. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/documentos> Acesso em 15 out. 2019.

BRASIL, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: 2009.

BRASIL, **Resolução nº 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/SDH, 2005.

BRASIL, **Resolução Nº 191, DE 7 DE JUNHO DE 2017**. Dispõe sobre a participação de adolescentes no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Brasília, 2017.

BRASIL, **Resolução nº 202, de 21 de novembro de 2017**. Dispões sobre a convocação da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 2017.

BRASIL, **Um Balanço das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente: elementos para reflexão**. Brasília: CONANDA, SEDH, 2010.

COTTA, Maurizio. Il concetto de partecipazione política: lineedi um inquadramento teórico. **Revista Italiana de Scienza Política**. Roma: 1979.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação democrática**. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

- CREMONESE, Dejalma. A Participação como pressuposto da democracia. In: **Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí • ano 10 • n. 19 • jan./abr. • 2012 (p. 78-102).
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.
- DEMO, Pedro. **Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas: Editora autores associados, 2001.
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2009.
- FLORIANÓPOLIS, **Plano Decenal Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/entidades/cmdca/index.php?cms=plano+municipal&menu=0>. Acesso em: 20 out. 2018.
- FLORIANÓPOLIS, **Relatório Final da VIII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: CMDCA, 2011.
- FLORIANÓPOLIS, **Relatório Final da IX Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: CMDCA, 2015.
- FLORIANÓPOLIS, **Relatório Final da X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: CMDCA, 2019.
- FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer. **Entre o direito legal e o direito real: o desafio à efetivação da cidadania do adolescente autor de ato infracional**. Brasília: UNB [Dissertação de Mestrado], 2003.
- FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer. **Telhado de vidro: as intermitências no atendimento socioeducativo de adolescentes em conflito com a lei**. Tese de Doutorado: UNB: Brasília, 2009.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. Coleção questões da nossa época. 4 ed. v.32. São Paulo: Cortez, 2011.
- GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. In: **Revista Brasileira de Educação**. V.16 n.47, 2011.
- GOMES, Wilson. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: CASTRO, Maria Ceres P. Spinola; MAIA, Rousiley (orgs). **Mídia, esfera pública e identidades**. Minas Gerais: UFMG: 2006.
- HOUAISS, Antônio. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2ed. Revista e aumentada, 2004.
- LIMA, Paula Pompeu Fiuza; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; RIBEIRO, Uriella Coelho; CRUXÊN, Isadora Araujo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conselhos Nacionais:**

elementos constitutivos para sua institucionalização. Texto para discussão nº 1951, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: IPEA, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, Rubens Pinto; ROLIM, Marcos (Orgs.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática.** João Pessoa: Editora da UFP, 2009.

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação. In: Sales et. al (orgs), **Política social, família e juventude: uma questão de direitos.** 6ª ed. São Paulo: Cortez: 2010.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, Leonardo (org). **A dinâmica da participação local no Brasil.** Pensando a democracia participativa. v. 3. São Paulo: Cortez, 2010.

MINAYO, Maria Cecília Souza. (Org.). **Pesquisa Social.** Petrópolis: Vozes, 1996.

MNMMR, Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. **Trajetória da luta em defesa da criança e do adolescente.** Coleção Cadernos de Defesas de Direitos. Série 3, n. 1. São Paulo: 1994.

MONTAÑO, Carlos. O projeto neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro Setor'. In: **Revista Lutas Sociais**, NEILS/PUC-SP, São Paulo: Ed. Pulsar, n. 8, p. 53- 64, 1. sem. 2002.

MORONI, José Antonio. O controle Social nas políticas públicas. In: UEL, Universidade Estadual de Londrina. **Anais do I Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais.** Londrina: UEL, 2012. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/anais/i-simposio-orcamento-publico-e-politicas-sociais.php>. Acesso em: set. 2019.

MUÑOZ, César. **Pedagogia da Vida Cotidiana e Participação Cidadã.** São Paulo: Cortez, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ONU, Organizações das Nações Unidas. **Declaração Sobre os Direitos da Criança.** Paris, 1959.

ONU, Organizações das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, 1948.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PROGREBINSCHI, Thamy. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários.** Texto para discussão nº 1741, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: IPEA, 2012.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: Os conselhos de Gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (orgs). **Revista Pólis: Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro - Editora Universitária Santa Úrsula, 1997.

SALES, Mione Apolinario. Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso. In: Sales et. al (orgs), **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 6ª ed. São Paulo: Cortez: 2010.

SANTIAGO, Flávio; DE FARIA, Ana Lúcia Goulart. Para além do adultocentrismo: uma outra formação docente descolonizadora é preciso. In: **Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 5, n.13, p. 72-85, maio 2016.

SARAIVA, João Batista. **Adolescente e responsabilidade penal: da indiferença à proteção integral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: Sales et. al (orgs), **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 6ª ed. São Paulo: Cortez: 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: Pró-reitoria de Extensão da UFBA, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. In: **Caderno CRH**. N. 26/27, p. 179-209. Jan/dez. Salvador: 1997.

TOMÁS, Catarina. “Participação não tem Idade” Participação das Crianças e Cidadania da Infância. In: **Contexto e Educação**. Ijuí: Editora Unijuí Ano 22 nº 78 Jul./Dez. 2007

VOLPI, Mário. A democratização da gestão das políticas públicas para infância e adolescência. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia (orgs). **Revista Pólis: Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

VYGOTSKY, Lev Semenovicth. **Pensamento e Linguagem**. Tradução Jeferson Luiz Camargo; revisão técnica José Cipolla Neto. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

ANEXOS

PARECER DE APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: VOZES DA ADOLESCÊNCIA: a participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social

Pesquisador: Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 04027918.1.0000.0121

Instituição Proponente: Departamento de Serviço Social

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.166.558

Apresentação do Projeto:

Trabalho de Conclusão de Curso de Gabriela Isabel de Jesus, orientado pela Profa. Dra. Andréa Márcia S. L. Fuchs, do Curso de Serviço Social da Universidade de Santa Catarina. O objetivo da pesquisa consiste em analisar – a partir das percepções das crianças e adolescentes e dos registros oficiais das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente - as contribuições das Conferências para o fortalecimento do protagonismo infantojuvenil.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar – a partir das percepções das crianças e adolescentes e dos registros oficiais das Conferências - as contribuições das Conferências para o fortalecimento do protagonismo infantojuvenil.

Objetivo Secundário:

1) Identificar quantitativamente a participação de crianças e adolescentes e como essa participação tem sido abordada nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente em âmbito Nacional, Estadual e Municipal; 2) Conhecer como tem sido o processo de escolha anterior à participação de crianças e adolescentes nas Conferências Municipais; 3) Conhecer as percepções das crianças e adolescentes sobre a importância e as contribuições concretas ao participar de

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R: Desembargador Vítor Lima, nº 222, sala 401
Bairro: Trindade **CEP:** 88.040-400
UF: SC **Município:** FLORIANÓPOLIS
Telefone: (48)3721-6094 **E-mail:** cep.propesq@contato.ufsc.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC



Continuação do Parecer: 3.1.66.558

espaços de formulação, deliberação da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente;
4) Identificar junto às crianças e adolescentes outras vivências de participação e discussão de assuntos de seu interesse.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

As pesquisadoras destacam os riscos inerentes à tarefa de responder a questionários semi-abertos. Comprometem-se a minimizar estes riscos. Quanto aos benefícios, apontam que os resultados do estudo podem contribuir para a elaboração de ações estratégicas relacionadas a políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no município de Florianópolis.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Sem considerações adicionais.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Foram apresentados os seguintes documentos: -Formulário da Plataforma Brasil; -Folha de rosto assinada pela subchefe do Departamento de Serviço Social da UFSC; -Termo de anuência assinado pelo presidente do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Florianópolis; -Projeto de pesquisa; -Questionário para o participante da pesquisa; -TCLE e TALE adequados ao que preconiza a regulamentação.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Sem pendências.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_1263153.pdf	09/01/2019 11:29:15		Aceito
Outros	Cartaresposta.pdf	09/01/2019 11:26:39	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento /	TALeresposta.pdf	09/01/2019 11:26:00	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer	Aceito

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R: Desembargador Vitor Lima, nº 222, sala 401
Bairro: Trindade **CEP:** 88040-400
UF: SC **Município:** FLORIANOPOLIS
Telefone: (48)3721-8094 **E-mail:** cep.propesq@contato.ufsc.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SANTA CATARINA - UFSC



Continuação do Parecer: 3.166.558

Justificativa de Ausência	TALEresposta.pdf	09/01/2019 11:26:00	Fuchs	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEresposta.pdf	09/01/2019 11:25:31	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito
Folha de Rosto	folhaDeRosto.pdf	30/11/2018 09:06:27	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito
Outros	autorizacao.pdf	30/11/2018 07:41:09	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetoDetalhado.pdf	30/11/2018 07:40:41	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito
Brochura Pesquisa	brochura.pdf	30/11/2018 07:40:33	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	tale.pdf	28/11/2018 16:41:42	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	tcle.pdf	28/11/2018 16:41:30	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito
Outros	questionario.pdf	28/11/2018 16:41:14	Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

FLORIANOPOLIS, 24 de Fevereiro de 2019

Assinado por:
Maria Luiza Bazzo
(Coordenador(a))

Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Prédio Reitoria II, R: Desembargador Vitor Lima, nº 222, sala 401
 Bairro: Trindade CEP: 88.040-400
 UF: SC Município: FLORIANOPOLIS
 Telefone: (48)3721-6094 E-mail: cep.propesq@contato.ufsc.br