

## **A participação de crianças e adolescentes em espaços de controle social: a experiência das conferências nacionais**

### **The participation of children and adolescents in spaces of social control: the experience of national conferences**

**Andréa Márcia S. Lohmeyer Fuchs\***  
**Gabriela Isabel de Jesus\*\***

**Resumo:** A participação cidadã de crianças e adolescentes é um direito humano, explicitado nas normativas internacionais e nacional. A participação no campo político-institucional, sobretudo por meio das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA), deu-se de forma imprecisa e gradual, porém com relativos avanços ao longo de suas edições. Os resultados da pesquisa documental realizada entre 1995 e 2016 apontam para dois ciclos participativos de crianças e adolescentes nas CNDCA: o 1º ciclo, no período de 1995 a 2007, quando foram realizadas sete edições das CNDCA; e o 2º ciclo, entre 2009 e 2016, quando foram realizadas três edições das Conferências. A processualidade histórica dessa participação culminou com a inclusão do eixo “Protagonismo e participação de crianças e adolescentes” no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2011b). Os dados sugerem que, a partir da 10ª Conferência, podemos ter iniciado o 3º ciclo dessa participação.

**Palavras-chave:** Criança e adolescente. Participação cidadã. Conferências.

**Abstract:** Children and adolescents’ citizen participation is a human right, made explicit in international and national norms. The participation in the political-institutional field, especially through the National Conferences on the Rights of Children and Adolescents (CNDCA), took place inaccurately and gradually, but with relative advances throughout its editions. The results of the documentary research point to two participatory cycles of children and

---

\* Doutora em Política Social (UNB), docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Vice Coordenadora do Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD). E-mail: andrea.fuchs@ufsc.br e andrea.fuchs1966@gmail.com.

\*\* Pós-graduanda do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde -RIMS/UFSC; Graduada em serviço social (UFSC). E-mail: gabrieladejesusss@gmail.com.



*This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY*

adolescents in the CNDCA: the 1<sup>st</sup> cycle, in the period from 1995 to 2007, when seven editions of the CNDCA were held; and the 2<sup>nd</sup> cycle, between 2009 and 2016, when three editions of the Conferences were held. The historical procedurality of this participation culminated with the inclusion of the axis “Protagonism and participation of children and adolescents” in the Decennial Plan for the Human Rights of Children and Adolescents. The data suggest that as of the 10th Conference we may have started the 3<sup>rd</sup> cycle of this participation.

**Keywords:** Child and Adolescent. Citizen participation. Conferences.

Recebido em: 08/07/2020 . Aceito em: 05/10/2020

## Introdução

Os marcos normativos brasileiros — Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/1990 — elevaram, ao menos no plano formal legal, crianças e adolescentes à condição de sujeitos, destinatários de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; exigindo mudanças de conteúdo, método e gestão (COSTA; MENDEZ, 1994).

Assim, a partir de 1990, e com as exigências de mudanças de conteúdo, método e gestão provocadas pelo ECA, foram espalhadas as experiências democráticas na gestão de políticas públicas, valorizando a participação social (governamental e não governamental) descentralizada em todas as esferas. Os espaços de controle social democrático que surgiram a partir das diretrizes da descentralização político-administrativa e participação, previstas na CF/88, deram materialidade política e institucional à nova maneira de formular, deliberar e fiscalizar os direitos das crianças e adolescentes (SÊDA, 1995).

Nesse contexto, em 1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado por meio da Lei 8242, se estabeleceu como instância de referência nacional da política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, sendo as Conferências (nacional, estaduais/distritais e municipais) a instância máxima de deliberação dessa política (BRASIL, 1991).

Com a mudança de conteúdo proposta a partir da Doutrina da Proteção Integral, o ECA, em seu artigo 16, afirma o direito à liberdade, assegurado a crianças e adolescentes, abrangendo o direito a manifestar e “[...] 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). Essa noção de direito de participação social de crianças e adolescentes incorporada no texto infraconstitucional foi influenciada pelos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, entre eles a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, e a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, em 1989.

No aperfeiçoamento e convergências dos marcos regulatórios brasileiros, em 2009, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3) reforçou com as diretrizes sete e oito o direito à opinião, expressão e participação de crianças e adolescentes (BRASIL, 2009b).

Assim, desde a implantação da Doutrina da Proteção Integral, materializada pelo ECA, a temática da participação de crianças e adolescentes perpassou os debates político-institucionais,

inicialmente sem muita clareza de sua real operacionalização nos espaços de controle e formulação da política de atendimento dos direitos da criança e adolescente.

Os resultados da pesquisa documental em registros oficiais institucionais das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA), realizadas desde 1995 pelo CONANDA, evidenciam que a temática da participação e protagonismo foi trazida para o debate, mesmo que ainda de forma tímida e incipiente, a partir da 3ª CNDCA (1999), na qual aparecem as expressões “protagonismos de crianças e adolescentes” nos registros, porém não havendo ainda naquela época a presença concreta de crianças e adolescentes nos espaços de deliberação das conferências (BRASIL, 1999). Foi somente a partir de 2009, com a 8ª CNDCA, que se buscou a criação de mecanismos para a participação efetiva de crianças e adolescentes nas conferências.

Nesse sentido, tendo como metodologia a pesquisa documental, realizamos uma análise nos anais e documentos oficiais das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre os anos de 1995 e 2016, procurando identificar como se deu a processualidade histórica dessa participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle democrático, em especial as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os resultados apontaram para o que denominamos de dois ciclos históricos da participação social de crianças e adolescentes nas conferências: um 1º ciclo das Conferências, realizadas de 1995 a 2007, compondo o conjunto das sete primeiras edições (1ª a 7ª), e um 2º ciclo, no período de 2009 a 2016, onde foram realizadas três edições (8ª a 10ª) das CNDCA.

No primeiro ciclo, identificamos o que denominamos de processo de construção da direção política da participação de crianças e adolescentes, que culminou na 8ª CNDCA e, a partir dela, inaugurou-se o 2º ciclo participativo. Esse processo lento e gradual desencadeou, em 2016, a inclusão de um, entre os cinco eixos estratégicos do “Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes”, o eixo do “Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes” (BRASIL, 2011b, s/p). Muito embora nesse eixo constem apenas uma diretriz e três objetivos estratégicos, julgamos um avanço no processo de busca por maior adensamento do significado prático da participação de crianças e adolescentes em instâncias deliberativas da política pública de atendimento aos direitos da criança e adolescente. A partir da 10ª Conferência, com a elaboração do Plano Decenal, podemos dar início ao 3º ciclo dessa participação. Contudo, somente as futuras conferências e seus processos anteriores de organização e preparação nos estados e municípios dirão dos possíveis avanços em direção a maior consolidação teórico-prática dessa participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social de forma permanente, e não episódica.

Nessa perspectiva, o objetivo deste artigo é apresentar os resultados da pesquisa sobre a construção histórica e processual da participação de crianças e adolescentes nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para tanto, o artigo está estruturado, além da introdução e considerações finais, em mais três sessões. Na primeira, realizamos um breve diálogo sócio-histórico sobre direitos da criança e do adolescente, pontuando as doutrinas da situação irregular e da doutrina da proteção integral. Na sequência, uma discussão conceitual sobre participação social, em especial de crianças e adolescentes, reforçando como os princípios dos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, foram determinantes no novo ordenamento jurídico da infância e adolescência, em especial na questão da participação, além da discussão conceitual sobre controle social democrático. Na última sessão, a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa.

## A perspectiva sócio-histórica dos direitos de crianças e adolescentes

A história social da infância e adolescência brasileiras (RIZZINI, 1993, RIZZINI, 1997, RIZZINI; PILOTTI, 2011, MARCÍLIO, 1998) registra com riqueza de detalhes verazes como crianças e adolescentes foram historicamente tratados como objetos de intervenção, inicialmente pela Igreja e posteriormente pelo Estado brasileiro. As ações religiosas e, posteriormente, estatais alternavam entre a caridade, filantropia e repressão. Na construção dos direitos da criança e adolescente no Brasil, identificamos quatro períodos históricos: i) caritativo-religioso (1500–1889); ii) filantrópico científico-higienista (1889–1964); iii) militar-científico (1964–1988); iv) democrático-humanista ou da Proteção Integral (de 1988 até os dias atuais) (SARAIVA, 2004).

Esses períodos sinalizam as respostas públicas institucionais dadas a quatro categoriais de menores: os *carentes e abandonados* — para eles, haveria a proteção e assistência — e os *inadaptados e infratores*, que eram vigiados e punidos. A proteção, vigilância e punição materializava-se no ciclo perverso de institucionalização compulsória, que se iniciava com a apreensão, triagem, rotulação, deportação e confinamento. Nesse contexto da Doutrina da Situação Irregular, pretendia-se com a justificativa da “proteção”, na qual o juiz, de forma discricionária, julgava o perigo moral para o próprio indivíduo e dele para com a sociedade (SÊDA, 1995).

Esse controle social da infância e adolescência pobre e marginal era realizado na perspectiva de considerá-los objetos de intervenção, pautando-se na visão incapacitante e moralizante do indivíduo e de suas famílias, e não os compreendendo no contexto de uma estrutura social desigualmente injusta e perversa que criava, mantinha e ampliava o *gap* entre infância e adolescência protegida e infância e adolescência violada (os chamados “menores”).

[...] a história da infância é a história do seu controle. Esta perspectiva parte da resistência de considerar a infância como categoria ontológica, sustentando, ao contrário, que ela constitui o resultado do complexo processo de construção social cujas origens podem ser situadas por volta do século XVII (MENDEZ, 1998, p. 85).

Segundo Rizzini e Pilotti (2011), a história da infância e adolescência passou por diversas mãos. No período colonial, à dos jesuítas, com o processo de catequização nos costumes cristãos europeus. Posteriormente, às mãos dos senhores de engenho. Já no início do período imperial, os adolescentes e as crianças passaram às mãos das Câmaras Municipais e das Santas Casas de Misericórdia, quando abandonadas nas Rodas dos Expostos<sup>1</sup> (MARCÍLIO, 2009). Na República, é às mãos dos tribunais que as crianças e adolescentes, denominados “menores”, foram submetidos.

Com a promulgação do ECA, revogou-se o Código de Menores de 1979, e sua substituição acarretou um conjunto de mudanças de referenciais e paradigmas que tratava historicamente crianças e adolescentes “como meros objetos de intervenção”. “[...] o advento do ECA contrapõe-se historicamente a um passado de controle e de exclusão social, elevando todas as crianças e adolescentes à categoria de cidadãos [...]” (FUCHS, 2009, p. 44).

Essa mudança paradigmática de método e conteúdo trouxe reflexos diretos para revisar os processos de formulação e deliberação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. De objetos, passaram a ser sujeitos de direitos, e sua participação aos poucos vai

<sup>1</sup> Segundo Marcílio (2009), no século XVII foi solicitada à coroa portuguesa a autorização para se instalar, nos moldes de Lisboa, a primeira Roda dos Expostos na cidade de Salvador (BA).

sendo confrontada, contestada e conquistada para que a liberdade de opinião e expressão seja muito mais do que um escrito da lei.

As experiências de participação protagonizadas por crianças e adolescentes ainda esbarram na visão adultocêntrica (AZEVEDO; GUERRA, 1995), que insiste em transformar em sinônimos “condição peculiar de pessoas em desenvolvimento” com incapacidade política para expressar sua opinião e ser ouvido a partir dela. Desde o ECA temos avistado experiências importantes de desenvolvimento de competências centrais para o exercício da cidadania. Segundo o Fundo das Nações Unidas (UNICEF, 2018, p. 13), é fundamental “gerar processos de construção, apropriação e mobilização de saberes”. Assim, a estimulação de processos coletivos vivenciados desde muito cedo proporciona o acúmulo de competências para a vida. A participação e o protagonismo fazem parte desse aprendizado. Contudo, ele ainda tem estado relativamente restrito a momentos episódicos, como, por exemplo, a comemoração da data de promulgação do ECA e os períodos de conferências (nacional, estaduais/distritais/municipais).

Sendo assim, muito embora a participação vivenciada por crianças e adolescentes em alguns espaços de deliberação da política de atendimento ainda necessite de avanços, sejam na compreensão política, conceitual ou ética, é preciso pensar sua materialização cotidiana em diferentes espaços de socialização, entre eles, a escola, a família e a comunidade (SANTOS; GOMES, 2016). A vivência cotidiana e constante de experiências participativas desde muito cedo certamente irá “proporcionar condições para que meninos e meninas possam gerir sua vida pessoal, familiar e civil; tomar decisões acertadas em diferentes campos; conviver coletivamente” (UNICEF, 2018, p. 14), lidando de forma propositiva com as transformações constantes da sociedade. Dessa forma, vivenciem uma participação efetiva no campo das decisões de sua própria história como forma de exercício da cidadania.

## **A participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social**

O direito à participação de crianças e adolescentes está anunciado em convenções e declarações internacionais e incorporado no ornamento jurídico e político brasileiros, pautando as orientações que serão desdobradas localmente em políticas, programas, projetos e ações no cotidiano da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Esses documentos já apontavam para o cumprimento de algumas condições, como, por exemplo, liberdade de pensamento, opinião e expressão de todos — o que, conseqüentemente, compactua com a ideia de direito à participação de todos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, logo em seu primeiro artigo, considera destinatários dos direitos declarados todos os seres humanos, não fazendo nenhum tipo de distinção ou discriminação, sendo, portanto, incluídas as crianças e adolescentes. Ainda no artigo 18, afirma-se que “todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião” e, por fim, o artigo 19 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 (ONU, 1948, s/p).

A Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, define em seu primeiro princípio que “Toda criança será beneficiada por esses direitos, sem nenhuma discriminação por raça, cor, sexo, língua, religião, país de origem, classe social ou riqueza. Toda e qualquer criança do mundo deve ter seus direitos respeitados” (ONU, 1959, s/p). Em seu segundo princípio, afirma: “Toda criança tem direito a proteção especial e a todas as facilidades e oportunidades para se *desenvolver plenamente*,

com liberdade e dignidade” (ONU, 1959, s/p) (grifo nosso). Ambos os princípios apontam claramente para os Estados-partes que a criança e o adolescente devem ser tratados com respeito e liberdade, ter assegurada sua proteção e facilitadas as oportunidades que lhes permitam desenvolver suas potencialidades.

A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, de 1989, ratificada no Brasil, em 1990,<sup>2</sup> reafirma a responsabilidade dos “Estados-partes” com o comprometimento na efetivação da Convenção. Seu artigo 12 explicita “[...] o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe dizem respeito, de acordo com sua idade e maturidade”. O artigo 13 compreende a liberdade de expressão, bem como o artigo 14, que diz respeito ao direito de liberdade de pensamento, consciência e religião. E, por fim, o artigo 17 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” (ONU, 1959, s/p).

Muito embora os marcos normativos e regulatórios internacionais e nacionais sinalizem para a participação de crianças e adolescentes, nos últimos 30 anos as experiências de participação de crianças e adolescentes têm surgido no Brasil, ainda que sejam crescentes, tímidas e localizadas e em determinados períodos. Essas experiências vão desde o monitoramento de políticas públicas, congressos com presença de adolescentes e delegados até a participação nas conferências nacionais, estaduais/distritais e municipais — realizadas e organizadas pelos respectivos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2010b).

Segundo Gohn (2011), somente em 1980 apareceram as primeiras experiências de participação de indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão por meio dos movimentos populares. Com 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, estando a sociedade mais próxima de exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle e, ao estar mais próxima do Estado, este seria obrigado a negociar suas propostas com outros grupos sociais. Também se esperava que essa participação tivesse efeito direto na população, exercendo a educação para a cidadania.

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 e previdência social, entre outras, com seus respectivos conselhos gestores.

Nessa direção, Tatagiba (2002, p. 54) diz 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”.

Da mesma forma, Martins (2010) sustenta que os conselhos são espaços necessários para o estabelecimento de novos mecanismos de ação política que assegurem os direitos fundamentais previstos no ECA. Essa dinâmica integrada se faz necessária nesse contorno institucional dos conselhos, tendo em vista que as políticas públicas sociais destinadas a crianças e adolescentes precisam se articular com as mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, trabalho e garantia de direitos, a fim de que haja atendimento integral e realmente efetivo.

<sup>2</sup> A Convenção foi ratificada no Brasil pelo Decreto presidencial 99710, de 21/11/1990.

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 dos 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) (BRASIL, 1990).

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 corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil (MORONI, 2012, p. 4).

Embora se reconheçam 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 um processo histórico e não linear, podendo ser influenciada tanto pelas mobilizações sociais quanto pelas circunstâncias políticas, econômicas e sociais de um país.

O decreto 10.003,<sup>3</sup> imposto quase que autocraticamente pelo Poder Executivo Federal brasileiro no ano de 2019, deixa explícito esse fato, na medida em que decide pela diminuição unilateral da composição e organização da participação no âmbito do CONANDA. Os 14 representantes governamentais 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. Alterou-se a regularidade das reuniões (Plenárias), espaçando para trimestrais e por videoconferência, quando antes eram mensais e presenciais (BRASIL, 2019). Ainda em 2019, o Projeto de Decreto Legislativo 608, de autoria da deputada federal Maria do Rosário (PT/RS), propôs sustar o Decreto 10.003/2019, o que ainda se encontra em tramitação na Câmara de Deputados.<sup>4</sup>

Todas essas mudanças, bem como as ingerências equivocadas do poder executivo federal, enfraquecem a representação da sociedade civil no âmbito dos conselhos de direitos e reduzem a diretriz constitucional de participação popular, bem como refletem a 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 poder executivo, que vem sistematicamente, desde o decreto que extingue determinados conselhos de políticas públicas (Decreto 9.759/2019), enfraquecendo os espaços de controle social democrático, trazendo prejuízos à democracia, cidadania e participação popular na fiscalização das políticas.

---

<sup>3</sup> Altera o Decreto 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>4</sup> Projeto apresentado em Plenário da Câmara dos Deputados em 05/09/2019 (tendo ainda os PDL 609, 610, 611, 612 e 619 sido apensados ao PDL 608/2019), e a última ação legislativa informa que, em 28/11/2019, foi designado pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) o relator Deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG). Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2218967>> Acesso em: 05 jul. 2020.

Uma vez que o Poder Executivo Federal flerta diariamente com práticas autoritárias, repelindo e criminalizando todo e qualquer movimento social democrático, o processo de ampliação de práticas participativas envolvendo crianças e adolescentes acaba por permanecer uma fotografia presa a uma moldura de práticas cada vez menos democráticas e coletivamente participativas, colocando, assim, a vivência do direito à participação, a expressão e liberdade de opinião de crianças e adolescentes cada vez mais em segundo plano.

Ao pensar em vivências e aprendizados sobre participação de crianças e adolescentes em espaços político-institucionais, a experiência realizada em vários países, incluindo o Brasil, das chamadas escolas democráticas, tem possibilitado um contraponto importante e um olhar possível de se pensar nas diferentes experiências de vivências práticas participativas com crianças e adolescentes.

Segundo Costa (2018), que realizou importante estudo sobre escolas democráticas na França, Portugal e Brasil, a “A metodologia desenvolvida pelas experiências concretas de educação democrática ao redor do mundo têm impulsionado e podem se tornar um caminho viável para o fortalecimento da participação protagonista de crianças e adolescentes no mundo público dos direitos” (COSTA, 2018, p. 39). E completa:

[...] proporcionar espaços para que eles expressem suas demandas e potencialidades. Garantir espaços para que as crianças e adolescentes expressem suas perspectivas e opiniões é um processo que destaca o papel de ações de gestão democrática que os envolvam nas discussões e decisões, como assembleias e comissões — espaços em que [crianças e adolescentes] são convidados a refletir sobre processos, problemas e fazer parte das soluções —, que podem fazer da escola um espaço de maior pertencimento, melhor convivência e mais oportunidades de desenvolvimento (COSTA, 2018, p. 38).

São experiências vivenciadas no cotidiano que fortalecerão as competências para a vida, que podem ser participativas nas decisões importantes sobre a coletividade. Segundo Costa (2018, p. 39), o objetivo é desenvolver o “poder de escolher e de criar a realidade em que elas desejam viver, bem como a habilidade de verem a realidade de hoje com multipropósito e multifacetada”. O quadro síntese abaixo evidencia as práticas democráticas desenvolvidas e as categorias que geram competências nas crianças e adolescentes que vivenciam processos escolares participativos democráticos (Quadro 1).

**Quadro 1** - Categorias nas práticas democráticas em educação

CATEGORIA	PRÁTICA DEMOCRÁTICA
Participação	Assembleias escolares, conselhos estudantis, regras construídas coletivamente, autoavaliações, escolha ativa de temas e interesses.
Coletividade	Ambientes comuns e de livre circulação, integração entre diferentes idades, deliberações coletivas, grupos de estudo, cooperação entre projetos.
Diálogo	Todos têm direito à voz, círculos de escuta, mediação de conflitos, acordos, flexibilidade, comunicação autêntica.
Empatia	Competências socioemocionais, compreensão da individualidade de cada um, todos são fontes de saber.
Autonomia	Ritmo do estudante, horário flexível e adaptável, tempos livres, roteiros personalizados de aprendizagem.

Fonte: Costa (2018, p. 68).

A participação na elaboração e tomada de decisões que vão impactar no indivíduo e na coletividade, como no exemplo das escolas democráticas, proporciona um aprendizado no sentido de maior responsabilidade com suas decisões. Conceitos, como participação, coletividade, diálogo, empatia e autonomia, são fundamentais para que haja aprendizado participativo e democrático com crianças e adolescentes.

## **Participação nas conferências nacionais: resultados e discussão**

As Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente — como 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 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) explana 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.

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 Conferências são realizadas a cada três anos (BRASIL, 2011a). A temática central aprovada para ser discutida na Conferência Nacional é também seguida nos estados e 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 coletivamente pelos representantes escolhidos nas respectivas esferas governamentais (BRASIL, 2010b).

Ao longo dos últimos anos, as edições têm contribuído para fomentar o debate sobre a participação e o protagonismo de crianças e adolescentes nos espaços de controle social democrático. Por serem instâncias máximas de deliberação da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente nas diferentes esferas governamentais, as conferências trazem essa temática para a agenda política e pública dos direitos fomentando o debate local, ao menos nos períodos próximos à sua realização. Contudo, apesar do avanço lento, episódico e ainda tímido, por ser um processo relativamente novo, o entendimento da participação de crianças e adolescentes, em especial nas conferências, foi ganhando maior densidade ao longo das edições ao ponto de os próprios participantes adolescentes cobrarem por maior participação. Isso justamente aconteceu em uma das Conferências em que houve maior participação ativa dos adolescentes no processo de organização e planejamento da Conferência Nacional, que contou com delegados (adolescentes) dos estados brasileiros nessa preparação do evento. Veremos com mais detalhes à frente.

A participação efetiva de crianças e adolescentes nas etapas das conferências municipais e estaduais (e/ou distrital) — visando à participação na Conferência Nacional — confere-lhes um aprendizado político importante. No cenário atual avançamos para a participação desde as

conferências locais (municipais, distrital/estadual), que são espaços preparatórios, mas também de discussão e deliberação das temáticas que serão discutidas em âmbito nacional e, desde então, são feitos processos de escolhas de delegados, incluindo as crianças e adolescentes representantes. Esse processo constitui-se momento de exercício do direito à voz e voto na discussão da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Precisa-se avançar no como esse processo anterior e formativo para esse momento tem sido feito nas bases *político-institucionais* pelas crianças e adolescentes. Para responder a uma determinada situação-problema, ou demanda, é necessário mobilizar um conjunto de conhecimentos, os quais, por meio da educação formal, não formal e informal, e sempre relacional, vão permitindo ampliar os conceitos, sistematizando-os em aprendizados e permitindo que sejam expressados em atitudes, que, por vezes, vão aperfeiçoando o discurso e o modo de agir (habilidades). Conforme Arendt (2014), o que diferencia um humano do outro humano é o discurso e a ação.

Assim, quanto mais cedo as experiências participativas acontecem na infância e adolescência, melhor preparados eles estarão para exercerem de fato seu direito de voz e expressão. Na 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2009a), uma adolescente fez um discurso sobre a importância da participação de crianças e adolescentes, e essa fala colocou em debate a importância e o porquê de crianças e adolescentes deverem fazer parte de discussões e tomadas de decisões em espaços participativos de controle social.

Eu queria encerrar a minha fala [no painel 2 da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescentes] reforçando que nós temos que fazer um laço, um laço contra o preconceito. [...] Eu estou falando do preconceito criado há muito tempo atrás [...], é o preconceito que a criança não pode fazer mais do que é dado para ela. [...] Eu acho que é importante acreditar principalmente nas crianças [...]. 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 de baixo da família dela para ficar na rua, essa criança também sabe escolher o que é melhor para ela, e nós temos que lembrar disso (NOGUEIRA, 2009. p. 66).

Mesmo com gradual ampliação da forma de participação de crianças e adolescentes, ainda é preciso avançarmos muito tanto no campo teórico quanto na prática, política concreta e cotidiana dos espaços político-institucionais, e não apenas como episódicas (FUCHS, 2018). É preciso um exercício. É preciso um exercício permanente e de busca no sentido de construir práticas educativas participativas, pois, conforme Singer (1995, p. 22), ainda se percebe “um fosso entre um discurso de exaltação da democracia e um modelo de educação impróprio para a formação de cidadãos autônomos”. A forma preponderante que ainda tem ocorrido nos espaços historicamente ocupados por adultos que decidem considerando “o melhor interesse da criança” (BRASIL, 1990); e que, mesmo contemplando em seus discursos e posicionamentos uma perspectiva garantista do direito de crianças e adolescentes, ainda se encontram encharcados de uma cultura adultocêntrica, têm repetido experiências que mais se parecem com uma versão em miniatura da estrutura e organização do mundo adulto. Portanto, é preciso olhar, compreender e pensar a partir do universo infantojuvenil para chegarmos mais perto de práticas participativas transformadoras da sociedade (SINGER, 1995).

A análise documental realizada permitiu compreender que o processo desencadeado no 1º ciclo das conferências nacionais, envolvendo a participação de crianças e adolescentes nesses

espaços, aconteceu de forma lenta e sem muita clareza do objetivo. Contudo, a caminhada realizada até 2007 foi fundamental para o amadurecimento das práticas e conquistas alcançadas no que denominamos de 2º ciclo das conferências (2009–2016).

O salto político desse processo de inserir adolescentes nos espaços de realização da CNDCA, iniciado no 1º ciclo de conferências, exigirá esforços futuros para todos os operadores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, quer seja no campo teórico-conceitual, quer seja no campo prático-operacional, na superação de desafios possibilitando tornar-se concreto o que já foi declarado em 1989 pela Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989) e pelo ECA/1990, ao afirmarem que toda criança (e adolescente) tem “o direito de formar uma opinião e expressá-la livremente em forma progressiva, de acordo com seu grau de maturidade e sendo, assim, sujeitos de direitos” (SARAIVA, 2016, p. 14).

### **O primeiro ciclo da participação de crianças e adolescentes nas CNDCA (1995–2007)**

As CNDCA tiveram seu início no ano de 1995 e, até 2007, foram realizadas sete conferências nacionais (BRASIL, 2010b), e apontam os primeiros movimentos políticos e ações referentes à importância e necessidade de inclusão da temática sobre participação de crianças e adolescentes nas definições das edições da CNDCA. Elas possibilitam, ainda, a compreensão da processualidade histórica dessa participação 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, nos documentos das conferências, 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), que veio em substituição do Código de Menores de 1979, que se nutria da doutrina da situação irregular dirigida somente àqueles considerados à margem do sistema social, denominados *menores*.

Assim, os “objetivos” que direcionaram as primeiras edições das Conferências Nacionais (1ª à 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 instituídos (CF/88 e ECA).

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 como sujeitos de direitos. Esse conceito paradigmático, como um dos fundamentos da Doutrina da Proteção Integral, exigiu mudança de conteúdo, método e gestão na promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com reflexos atualmente (COSTA, 1994).

Essa ideia implica novo entendimento deles como participantes ativos, inclusive nos processos decisórios da política na condição de protagonistas, e não mais somente como receptores passivos da proteção — o que vem sendo apontado desde a 1ª CNDCA, porém com diferentes enfoques. Quando analisados os anais da 1ª à 3ª Conferência Nacional, não há nem uma menção referentemente à participação de crianças e adolescentes.

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, sem constar qualquer menção à participação de crianças e adolescentes, 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 essa edição de 1999, as conferências eram espaços restritos ao público adulto, nas quais 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, 2010b, p. 46). Conforme apontam Costa e Vieira (2006, p. 7), o processo de discussão nas conferências, como esferas públicas 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 nessa esfera.

Ainda em relação à participação de crianças e adolescentes, a 4ª CNDCA traz pela primeira vez a citação em um dos seus objetivos específicos a 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 a experiência concreta de pensarem a política de atendimento dos seus direitos, quando reivindicaram 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, 2010b).

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, 2010b, p. 53), contudo não há qualquer referência à participação de crianças e adolescentes. Mesmo que possa haver o argumento de que nesse “protagonismo social” esteja incluído esse público, a visão adultocêntrica que permeou a história da construção social da infância e adolescência acabou 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).

**Quadro 2** - Síntese da evolução da participação infantojuvenil nas CNDCA's

3ª CNDCA 1999	1ª vez em que houve participação de adolescentes como observadores.
4ª CNDCA 2001	1ª vez em que traz a participação no objetivo específico: “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.

continua

conclusão

5ª CNDCA 2003	1ª vez de adolescentes como delegados, mas sem direito ao voto. 1ª vez em que uma recomendação menciona participação de crianças e adolescentes.
6ª CNDCA 2005	Permanece com a temática da participação infantojuvenil no objetivo específico: “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.
7ª CNDCA 2007	Permanece com a temática da participação infantojuvenil nos objetivos específicos: “Promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas”. 1ª vez em que adolescentes participam como delegados e com direito à voz e voto.

Fonte: Brasil (2010b). Elaboração: as autoras.

Segundo consta no Balanço das Conferências, nas anteriores à 5ª CNDCA, não aparecem registros da existência da figura de “delegados com direito ao voto”, nem mesmo para o segmento adulto (BRASIL, 2010b). Em relação às propostas que hoje chamamos de “deliberações”, que foram aprovadas na 5ª Conferência Nacional, elas tinham apenas caráter de recomendação (BRASIL, 2010b). Consta nos registros da 5ª CNDCA um apontamento específico de participação de crianças e adolescentes: “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, 2010b, p. 51). A discussão sobre participação infantojuvenil presente nessa 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, veio na esteira da apropriação e fortalecimento desse espaço de controle social e traz como temática o “Controle Social, Participação e Garantia de Direitos por uma política para crianças e adolescentes”, e, em seu escopo central, propõe “Ampliar a participação e o controle social na efetivação de políticas para a criança e o adolescente” (BRASIL, 2010b, 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, 2010b, p. 62).

Essa 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 dessa política. Assim, para Demo (2009), o processo de participação é um constante vir a ser, e a compreensão dos adultos sobre a participação de crianças e adolescentes também pode ser considerada como um processo inacabado. Essas experiências participativas foram 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.

Na 7ª CNDCA, em 2007, a temática concentrou-se no “Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: um investimento obrigatório”. O objetivo específico, no qual se menciona

a participação do público-alvo, 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, 2010b, p. 71), acrescentando o verbo “garantir” (Quadro 1). Assim, além de *promover, qualificar*, conforme a 6ª CNDCA, a 7ª 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 aos 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, 2010b, p. 71, grifo nosso).

Tanto a 6ª quanto a 7ª CNDCA abarcaram a participação infantojuvenil em seus objetivos específicos, sendo que a 6ª apresentou duas recomendações que mencionam o direito à participação de crianças e adolescentes.

Conforme dito anteriormente, ainda que constatada uma evolução, as conferências refletem de certa forma o adultocentrismo, tendo em vista, entre outros aspectos, 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), essa 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, de 2007 abriu espaço e vivência para o 2º ciclo, pois anunciou em seus objetivos aquilo que seria futuramente deliberado na 8ª CNDCA (2009) e que, em 2011, culminaria com um eixo específico no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2011b) referentemente à “Participação e protagonismo de crianças e adolescentes”. A 8ª CNDCA, em 2009, teve 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.

### **O segundo ciclo da participação de crianças e adolescentes nas CNDCA (2009–2016)**

Houve evolução, mesmo que lenta, da participação de crianças e adolescentes, identificada a partir da análise histórica das edições da CNDCA realizadas até o ano de 2007. Registra-se, desde 1999, o assunto da participação 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.

A 8ª CNDCA, em 2009, inaugurou 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 ele entrou 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<sup>5</sup> de crianças e adolescentes, pois foi nela que foram deliberadas as diretrizes para posterior elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Ainda nessa CNDCA, o escopo central deu-se na construção de diretrizes para o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, sendo uma primeira aproximação na elaboração do seu Plano Decenal (BRASIL, 2011b).

A 9ª CNDCA, em 2012, centrou-se na mobilização visando à implementação e monitoramento da Política Nacional e ao Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

A 10ª CNDCA, em 2016, última edição, focou a garantia da implementação proposta na Conferência anterior e trouxe o ineditismo de maior quantitativo de objetivos específicos em torno da participação infantojuvenil em uma Conferência Nacional. Os objetivos específicos estabelecidos nessa Conferência — 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 e colocar o Brasil como referência internacional de boas práticas (Quadro 3).

**Quadro 3** - Objetivos específicos descritos nos documentos das CNDCA

8ª CNDCA 2009	“Promover, qualificar e garantir a participação de adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas e nos espaços de construção da cidadania.”
9ª CNDCA 2012	Sem menção sobre participação de crianças e adolescentes.
10ª CNDCA 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Fortalecer a participação da sociedade em geral e, 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”;</li> <li>- “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”;</li> <li>- “promover, qualificar e garantir a participação da sociedade e, em especial, das crianças e dos adolescentes, na formulação e no controle das políticas públicas”;</li> <li>- “garantir em todas as etapas da 10ª CNDCA a participação de crianças e adolescentes e a paridade de gênero, recorte étnico-racial e com diversidade regional”;</li> <li>- “promover o Brasil como referência internacional de boas práticas em políticas de participação de crianças e adolescentes”.</li> </ul>

Fonte: Brasil (2009a, 2012, 2016). Elaboração: as autoras.

<sup>5</sup> O “termo protagonismo, originado do grego *protos*, que significa o principal ou primeiro, unido ao termo *agonistes*, que quer dizer lutador, contendor, significa o ator principal”. Ao relacionarmos o termo protagonismo com a participação social, ele pode ser interpretado como “o agente de uma ação, seja ele jovem ou um adulto, um ente da sociedade civil ou do Estado, uma pessoa, um grupo, uma instituição ou um movimento social” (COSTA; VIEIRA, 2006, p. 20).

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 e crescente no aprendizado, respeitando sua fase de desenvolvimento (SARAIVA, 2016).

Conforme visto, nas três últimas edições das CNDCA (8ª, 9ª e 10ª), a temática ocupou-se do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, porém com objetivos e enfoques diferentes por se constituírem em momentos distintos.

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, mais especificamente nas conferências nacionais. No entanto, as atividades realizadas de extensão e pesquisa por Fuchs e Jesus (2019) têm nos revelado que são raríssimas as experiências no cotidiano das instituições que trabalham com crianças e adolescentes, sejam na educação formal (escolas) ou na educação não formal (Organizações Sociais de contraturno escolar), que desenvolvem um processo educativo-formativo, contínuo e vivencial, com práticas sociais participativas com as crianças e adolescentes (Quadro 1). Se tais práticas fossem cotidianamente vividas por eles, certamente suas participações seriam muito mais orgânicas e partidas de reflexões construídas por eles, não somente direcionadas pelos adultos que as conduzem.

Assim, as experiências de participação e no espaço do controle social democrático envolvendo crianças e adolescentes ainda são realizadas em sua maioria com maior atenção no âmbito das conferências e, sobretudo, nos períodos e nas etapas que antecedem as Conferências.<sup>18</sup> Nesse período, as organizações sociais, escolas e demais espaços institucionais que trabalham com crianças e adolescentes realizam reuniões, conversas com crianças e adolescentes que participam das conferências. Passado esse período de conferências, as organizações arrefecem suas atividades didático-pedagógicas envolvendo práticas participativas. É certo que todas as formas e situações, mesmo que episódicas, contribuem no processo formativo, mas acabam por distanciá-lo da prática cotidiana participativa que certamente teria muito a contribuir e qualificar a leitura da realidade e posteriores propostas, qualificando a participação deles (crianças e adolescentes) na formulação, deliberação e controle da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas governamentais.

Nesse sentido, a pesquisa documental evidenciou importante avanço na garantia de espaços participativos sistemáticos para adolescentes em nível nacional. Em 2017, com a Resolução 191, firmou-se a participação permanente de adolescentes, em caráter consultivo, no âmbito do CONANDA. Por meio dessa resolução, instituiu-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, 2017a).

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.

Por fim, como síntese sobre esse período 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 dessas 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 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 esse avanço, não se registra participação de crianças como delegados, o que demonstra falta de amadurecimento acerca da participação de crianças e adolescentes. Foram utilizadas metodologias diferenciadas para envolvimento de crianças e adolescentes, fundamentais para garantir um espaço participativo. A própria presença ampliada de adolescentes no espaço provocou a proliferação do debate da participação infantojuvenil, refletindo nas vocalizações de adultos e adolescentes, sendo esses últimos os representantes de 68% do total de vocalizações.

Na 10ª CNDCA, há uma novidade com a presença de crianças na categoria de delegados. Adolescentes novamente fizeram parte da comissão organizadora e houve 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 pedagogias 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 participavam por meio de metodologia própria.

Entre os resultados analisados, percebemos que ainda é preciso maior debate conceitual e político sobre a forma e estrutura dessa participação de crianças e adolescentes em espaços de conferências, bem como sua ampliação para outras esferas de organização político-institucional nas quais as crianças e adolescentes são destinatárias dos atendimentos. É certo que a experiência participativa é um forte elemento de aprendizado e de competências para a vida. Contudo, é necessário partir do entendimento de que a participação de crianças e adolescentes em espaços públicos de controle social precede vivências educativas em diferentes espaços de socialização. Os espaços de educação formal (escolas), não formal (Organizações sociais que desenvolvem atividades no contraturno escolar com crianças e adolescentes) e informais (família e comunidade) são potencialmente formadores para que, quando adentrarem os espaços do controle social democrático, sua voz e expressão sejam de fato a síntese de vivências participativas concretas e cotidianas na vida de crianças e adolescentes.

## Considerações finais

*“O essencial é saber ver,  
mas isso (triste de nós que trazemos a alma vestida!),  
isso exige um estudo profundo,  
uma aprendizagem de desaprender  
Eu prefiro despir-me do que aprendi,  
eu procuro esquecer-me do modo de lembrar que me  
ensinaram e raspar a tinta com que me embotaram os  
sentidos, desembrulhar-me e ser eu” (Alberto Caeiro, 1925)*

Os resultados da pesquisa realizada evidenciaram dois importantes ciclos históricos de participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social, nesse caso, as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para os adultos, conselheiros, também tem sido um processo de aprendizado histórico, tendo em vista que, na maioria das vezes, esses espaços são frequentados por eles.

A continuidade e as experiências vivenciadas foram permitindo pequenos avanços, como em 2001, quando as crianças e adolescentes passaram a observadores desses espaços, ficando ainda o poder de deliberação para os adultos envolvidos. Em ato político coletivo — proporcionado pelo maior envolvimento com o processo de organização da Conferência Nacional — os adolescentes saíram à frente e reivindicaram maior espaço de participação. Não esperaram por concessão, mas exigiram que tivesse ampliada sua forma para além de observar: quiseram ser sujeitos de direitos de fato. Sujeitos do direito à participação. Na Conferência posterior já assumiram o *status* de delegados, porém apenas com direito à voz, mas não de voto.

O que denominamos como 1º ciclo participativo (entre 1995 e 2007) deu-se de forma gradual, mas já com movimentos de tensionamento por parte dos sujeitos — adolescentes que, a partir da pré-conferência, reivindicaram coletivamente maior espaço de participação. Embora lento, gradual e até tímido, esse ciclo 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 acenaram na tentativa de materializar essa nova compreensão e, aos poucos, incorporaram os princípios e normas das legislações garantistas. Esse primeiro cenário preparou o ambiente para o que seria vivenciado no 2º ciclo participativo, que foi de 2009 a 2016, e compreendeu as CNDCA's da 8ª à 10ª.

Nesse 2º ciclo, a participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social adquiriu novo *status* perante a Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, que adentrou 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 de as legislações e marcos normativos situarem o direito de participação de crianças e adolescentes, ele passou a constituir o instrumento de planejamento da Política, redobrando a responsabilidade em ser garantido.

Somente as conferências posteriores e seus processos anteriores de organização e preparação nos estados e municípios poderão revelar se amadurecemos no campo da participação de crianças e adolescentes nos espaços de controle social de forma mais consistente ou se continuamos com participações episódicas.

Por fim, entende-se o envolvimento de crianças e adolescentes 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 atuação deles pode ser exercida, e não onde ela deve ser construída. Para isso, preza-se a importância da construção vivências anteriores e com metodologias que considerem as especificidades da criança e do adolescente favorecedoras de ambientes participativos.

É certo que se deve avançar tanto conceitual como politicamente (forma e conteúdo), o que significa, efetivamente, na teoria e na prática, o envolvimento de crianças e adolescentes em espaços de controle social das políticas públicas, em especial a política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. Esse amadurecimento conceitual, político e operacional de sua atuação deve ser precedido de um trabalho educativo de participação nos diferentes espaços sociais por onde circulam as crianças e adolescentes: nas escolas, nas organizações sociais que frequentam, na comunidade e nos próprios espaços de controle social nas diferentes esferas governamentais (municipal, estadual/distrital e nacional), que vão fortalecendo sua compreensão e dimensão prática desse envolvimento, como o exemplo dado sobre a experiência das escolas democráticas.

Ocupar os espaços das conferências nacionais já é um avanço histórico, considerando que saímos de uma doutrina da situação irregular, que objetificou crianças e adolescentes, para sua condição de sujeitos de direitos. Mas a participação nas conferências ainda está reduzida a elas somente, quando deveria ser resultado de um processo já vivenciado nos espaços educativos, circulados pelas crianças e adolescentes, para então chegarem mais conscientes e preparados para o diálogo de ideias, mesmo que a relação ainda perdue por tempo desigual, pois não é simples a ruptura da visão adultocêntrica.

Conforme dito na epígrafe acima, “*Eu prefiro despir-me do que aprendi, eu procuro esquecer-me do modo de lembrar que me ensinaram*”. Tanto a discussão conceitual, quanto as vivências político-participativas envolvendo crianças e adolescentes desde muito cedo exigem de todos nós, adultos (educadores, professores, pais, dirigentes, conselheiros...) uma reconfiguração conceitual e político-pedagógica de seus sentidos e significados tanto teórico, quanto prático. Conforme Costa (2018, p. 69) “O que é aprender então, senão desaprender alguma coisa, deixar uma certeza ou condição que havia no mais íntimo de nós próprios? Aprender é, antes de mais nada, abandonar pseudocertezas, recusar as verdades aparentes, renunciar corajosamente o conformismo”.

É necessário fortalecer o aprendizado, e a vivência precisa ser cotidiana em todos os espaços que se dizem socioeducativos, para não reduzir a participação de crianças e adolescentes aos momentos cíclicos, de dois em dois anos ou de quatro em quatro anos. Conforme Pateman (1992), somente se aprende a participar participando, por isso faz-se necessária 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

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 12. ed. São Paulo: Forense, 2014.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Violência doméstica na infância e adolescência**. São Paulo: Robe, 1995.

BRASIL. III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Anais** [...]. Brasília, 22 a 26 de novembro de 1999. Brasília: SEDH/CONANDA, 1999.

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

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

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

BRASIL. **Balanco de governo (2003–2010)**. Participação Social. 2010a. 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, 1991.

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

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

BRASIL. **Decreto 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. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. “ECA”. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 16 jul. 1990.

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

BRASIL. **Resolução 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 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, 2017a.

BRASIL. **Resolução 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, 2017b.

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

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

CAEIRO, Alberto [Fernando Pessoa]. O Guardador de Rebanhos. In: **Athena**, 1. publ., n. 4, Lisboa: jan. 1925.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da; MENDEZ, Emílio Garcia. **Das Necessidades aos Direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994. (Série Direitos da Criança, v. 4)

COSTA, Antônio Carlos Gomes da; VIEIRA, Maria Adenil. **Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação** 2. ed. São Paulo: FTD; Salvador, BA: Fundação Odebrecht, 2006.

COSTA, Thaís Cristina de Sousa. **Educação democrática: uma experiência etnográfica em escolas que educam crianças livres**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) — Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

DEMO, Pedro. **Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas: Ed. Autores Associados, 2001.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2009.

FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer. **Telhado de vidro: as intermitências no atendimento socioeducativo de adolescentes em conflito com a lei**. 2009. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer. **A extensão universitária no fortalecimento do controle social em Florianópolis** [Projeto de Extensão Universitária]. UFSC/NECAD, 2018 (mimeo).

FUCHS, Andréa Márcia Santiago Lohmeyer; JESUS, Gabriela Isabel de. **Sou jovem, minha opinião importa!** – encontros de formação e fortalecimento do protagonismo juvenil. [Projeto de Extensão Universitária (Piloto)]. NECAD/UFSC, 2019 (mimeo).

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 32).

GOMES, Wilson. Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: CASTRO, Maria Ceres P. Spinola; MAIA, Rousiley (org.). **Mídia, esfera pública e identidades**. Minas Gerais: UFMG: 2006.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostas e a criança abandonada na História do Brasil (1726–1950). In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História Social da Infância no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

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

MENDEZ, Emílio García. **Infância e Cidadania na América Latina**. São Paulo: Hucitec; Instituto Airton Senna, 1998.

MORONI, José Antônio. O controle Social nas políticas públicas. In: UEL, Universidade Estadual de Londrina. I Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais. **Anais [...]**. 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.

NOGUEIRA, Thayene. Adolescente do Distrito Federal, em participação no painel 2: Participação de crianças e adolescentes em espaços de construção da cidadania. In: VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Anais [...]**. Brasília, 7 a 10 de dezembro de 2009. Brasília: SEDH/CONANDA, 2009.

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.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. São Paulo: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1997.

RIZZINI, Irene; PILOTTI Francisco (org.). **A Arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irma. **A assistência à infância no Brasil**: uma análise em construção. São Paulo: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993.

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.

SANTOS, Heloísa Fernanda da Silva, GOMES, Jaciara Josefa. O protagonismo juvenil como processo educativo e direito humano positivado no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 17, n. 2, p. 465-492, jul./dez. 2016.

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

SARAIVA, João Batista Costa. Secretaria de Direitos Humanos. **Capacitação para Operadores do SINASE**. Módulo II: Marco legal, Políticas Públicas e Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: SEDH, 2004.

SÊDA, Edson. **A proteção integral**: um relato sobre o Novo Direito da Criança e do Adolescente na América Latina. Campinas: Adês, 1995.

SINGER, Helena. **República das crianças**: sobre experiências escolares de resistência. São Paulo: FAPESP, 1995.

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. 364p.

UNICEF Brasil. **Competências Para a vida**: trabalhando caminhos de cidadania. [Relatório]. Brasília: UNICEF, 2018.

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