



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

GABRIEL MENDES DOS SANTOS

**As modificações promovidas pelo Decreto nº 10.003/2019 na dinâmica de  
participação social do Conselho Nacional do Direito das Crianças e  
Adolescentes**

Brasília – DF  
2021

GABRIEL MENDES DOS SANTOS

**As modificações promovidas pelo Decreto nº 10.003/2019 na  
dinâmica de participação social do Conselho Nacional do Direito das  
Crianças e Adolescentes**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Camilo Negri

Brasília – DF  
2021

**GABRIEL MENDES DOS SANTOS**

**As modificações promovidas pelo Decreto nº 10.003/2019 na  
dinâmica de participação social do Conselho Nacional do Direito das  
Crianças e Adolescentes**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do  
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**Gabriel Mendes dos Santos**

Professor Doutor, Camilo Negri  
Professor-Orientador

Professora Doutora, Suylan de Almeida Midlej e Silva  
Professora-Examinadora

Brasília, 29 Outubro de 2021

Dedico esse trabalho a todos que fazem o bem e acreditam na pluralidade de ideias.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família por tudo que fizeram para mim ao longo da minha vida até hoje. Agradeço a Universidade de Brasília pelo espaço de aprendizagem. Agradeço ao professor Doutor Camilo Negri pela amizade, conhecimento e reconhecimento.



## RESUMO

No fortalecimento das vias democráticas de participação social e política, os espaços deliberativos de políticas públicas são cada vez mais necessários e presentes, a expansão desses mecanismos de decisão e discussão apresenta uma grande evolução no pensamento de inclusão social, ação pública e ação coletiva. O Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes representa a tentativa de progressão dos mecanismos e sistemas de controle, gestão e desenvolvimento, além de um importante instrumento participativo e paritário para fomentar a discussão e resolução de temas pertinentes ao governo nacional. Apesar da sua importante atuação no cenário das políticas públicas, o CONANDA encontra várias dificuldades, visto que o conselho se mostra um ambiente de conflito de interesses e está limitado às decisões de agentes políticos específicos. Após a publicação do Decreto 10.003 de 04 de setembro de 2019, que mudou a estrutura interna do CONANDA, o conselho encontrou dificuldades e limitações por passar por um processo de desmonte limitando então a ação de suas veias participativas e do seu real objetivo. Dessa forma, o estudo buscou comparar as mudanças ocorridas no processo de participação social dentro do Conanda, a partir do Decreto nº 10.003/2019 e os efeitos imediatos da publicação deste Decreto comparando documentos anteriores e posteriores à sua publicação evidenciando a queda das atividades do conselho e dos resultados da sua atuação. Os resultados encontrados mostraram que as mudanças provenientes do Decreto 10.003 são contrárias a toda a evolução da ideia de conselhos gestores como mecanismos de participação social.

Palavras-chave: CONANDA; Conselhos Gestores; Decreto nº 10.003/2019; Participação Social.





## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1. CONANDA E ESTRUTURA .....</b>  | <b>12</b> |
| 1.1 Sobre o CONANDA .....  | 12        |
| 1.2 Conselho paritário .....   | 13        |
| 1.3 Fundo Nacional Para a Criança eo Adolescente .....   | 15        |
| 1.4 Estrutura Organizacional, Atividades e Comissões .....                                     | 15        |
| 1.5 Decreto nº10.003 .....   | 15        |
| <b>2. CONANDA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>    | <b>18</b> |
| 2.1 Participação e Conselhos Gestores .....  | 18        |
| 2.2 Ação Pública e Coletiva .....  | 25        |
| 2.3 Definição da Agenda de Políticas Públicas .....  | 28        |
| <b>3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....</b>   | <b>34</b> |
| 3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa .....   | 34        |
| 3.2 Procedimento de Coleta e Análise de Dados .....  | 34        |
| 3.3 Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa .....  | 36        |
| 3.4 Documentos Analisados .....  | 37        |
| <b>4. MUDANÇA DE PERSPECTIVA: O CHOQUE ENTRE O DECRETO 10.003 E APARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b> | <b>38</b> |
| 4.1 O "Novo CONANDA" .....   | 38        |
| 4.1.1 Processo Seletivo e Eleições .....   | 38        |
| 4.1.2 Resoluções .....   | 43        |
| 4.1.3 Reuniões e Atas .....  | 44        |
| 4.1.4 Engajamento e Transparência .....  | 46        |
| 4.1.5 Mudanças e Resultados no Conselho .....  | 48        |
| 4.2 Democracia e Diversidade em um Cenário antagônico .....                                    | 50        |
| <b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>54</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>56</b> |

## INTRODUÇÃO

A insuficiência do alcance do atendimento em políticas sociais garantidoras de direitos civis, políticos e sociais até a década de 1990 fomentou a necessidade de se estruturar um sistema de proteção social. Nesse contexto, novas vias democráticas de participação emergiram em um novo cenário de desenvolvimento de políticas públicas (PEREZ e PASSONE, 2010). Segundo Perez e Passone (2010), esse período de redemocratização, a partir de 1985, resultou na Constituição de 1988 e no reconhecimento dos direitos constitutivos de cidadania para todos os brasileiros alterando a noção particular de infância e adolescência. Durante quase setenta anos, o modelo de controle disciplinar, vigilância e repressão, em que o destinatário primordial era o “menor em situação irregular” foi o foco do ordenamento jurídico brasileiro orientado a construção de políticas de controle social. (PAMPLONA; VAN DER BROOKE, 2018). A proclamação da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988) e da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990), construiu um processo de ressignificação dessa temática fomentando debates, proposições e vias institucionais de participação. Com a criação de instrumentos de participação houve a necessidade de ampliação dos espaços de decisão coletiva onde os cidadãos possuem legitimidade e mecanismos para participar dos processos administrativos sociais e ter o contexto político presente no seu cotidiano (MIGUEL, 2005).

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) funcionou como um forte divisor de águas em que foi exposta uma nova abordagem para políticas de proteção da infância e juventude (PEREZ e PASSONE, 2010). Neste novo marco legal, a criança e o adolescente não são mais vistos como portadores de necessidades – e frequentemente um problema a ser enfrentado – e passam a ser considerados de sujeitos de direitos – denotando uma grande mudança constituída em termos legislativos, normativos, culturais e conceituais para as diretrizes, políticas públicas e serviços designados ao atendimento da criança e adolescência no Brasil (PEREZ e PASSONE, 2010). Essa nova abordagem trazida pela o ECA fica clara em seus primeiros artigos “toda criança e todo adolescente têm direito à proteção integral, considerando-os como sujeito de direitos individuais e coletivos, cuja responsabilidade é da família, da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1990).

Assim, a literatura sobre instituições participativas – entre elas os conselhos gestores de políticas públicas – centrou-se na importância destas esferas como espaços de aprofundamento do exercício e aprendizado democrático (VAZ, 2011). Em um cenário onde as bases democráticas do país estavam sendo renovadas, deixando para trás a repressão e a retração do regime militar, fazia sentido pensar sobre os possíveis encadeamentos das instituições participativas (CRUXÊN, 2013). Desse modo, o papel desempenhado pela sociedade civil nestas experiências fomentou elaborações teóricas e estudos empíricos sobre a necessidade da estruturação da participação como um aspecto fundamental de renovação e aprofundamento das novas experiências democráticas (PATEMAN, 2012). O surgimento e funcionamento de procedimentos institucionais capazes de viabilizar a participação direta de cidadãos nos processos decisórios abriu caminho para perspectivas teóricas que valorizaram o papel da sociedade civil, a constituição de espaços e fóruns coletivos e as possibilidades de deliberação pública (AVRITZER, 1994; DAGNINO, 2002). Nos últimos anos o número de conselhos e comissões nacionais aumentou consideravelmente; de 1988 até 2010 foram criados 52 conselhos nacionais, que se somaram aos cinco já existentes (LIMA, 2014). Entre eles, 24 foram criados de 2003 a 2010. Organizaram-se 103 conferências nacionais entre 2003 e 2014, nas diversas áreas de políticas públicas. Entre 2004 e 2009 foram realizadas mais de 203 audiências públicas (IPEA, 2012). Dessa forma, é importante ressaltar que os conselhos gestores foram uma das formas de democratização que ganhou força no Brasil após a constituição de 1988, juntamente com as conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias, entre outras, como já dito (ALENCAR, 2013). Os conselhos, apesar de estarem diretamente ligados a órgãos do poder executivo, são instituições, que agregam Estado e sociedade, constituindo-se em canais de participação política, deliberação institucionalizada e divulgação das ações do governo (AVRITZER; PEREIRA, 2005; CARNEIRO, 2006). Essa noção de interface socioestatal surge com o potencial de abarcar diversos e variados mecanismos institucionais para o relacionamento entre os diversos atores envolvidos na produção de políticas públicas (PIRES; VAZ, 2014). Assim sendo, novas linhas de ações foram traçadas para fortalecer a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes e nortear a política de atendimento através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, Estado, DF e Municípios - art 86 do ECA (BRASIL, 1990).

Distribuída em quatro linhas de ações, a Política de Atendimento às crianças e adolescentes busca constituir um Sistema de Garantia de Direitos, que representa o arcabouço da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil (PEREZ e PASSONE, 2010).

Desse modo, segundo Perez e Passone (2010), pode se definir esse sistema como o conjunto de instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infanto-juvenil e familiar que atuam de forma articulada e integrada, nos moldes previstos pelo ECA e pela Constituição Federal, com o intuito de implementar a Política Nacional de Atendimento. Ademais, as quatro linhas de ação dessa política abarcam: as políticas sociais básicas de caráter universal, como saúde, educação, alimentação, moradia etc. (art. 87, item I); b. as políticas e programas de assistência social (art. 87, item II), de caráter supletivo, para aqueles de que delas necessitem; c. as políticas de proteção, que representam serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso e opressão (art. 87, item III); os serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos (art. 87, IV); d. as políticas de garantias de direitos, que representam as entidades e os aparatos jurídicos e sociais de proteção dos direitos individuais e coletivos da infância e juventude (art. 87, item V). No artigo 88 (item I a VI), a legislação propõe as diretrizes que compõem essa política: a municipalização; criação e manutenção de programas específicos, considerando a descentralização político-administrativa; criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente, como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, asseguradas a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais; manutenção de fundos nacional, estadual e municipal vinculados aos respectivos conselhos; mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade e, integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social. Nesse cenário, a estratégia de estruturação de um sistema de proteção social no país se baseou nos modelos tradicionais de programas destinados à transferência monetária contemplando famílias em situação de vulnerabilidade social por intermédio de políticas sociais compensatórias e complementares, objetivando aumentar o acesso à alimentação, saúde e educação básica, considerados fatores de grande potencial para a redução das desigualdades (PASSONE, 2007).

Essa estratégia fica clara ao se apresentar os três eixos do Sistema de Garantia de Direitos, que são: promoção, defesa e controle social. No eixo da Promoção, destacam-se as políticas sociais

básicas (saúde, saneamento, educação, moradia etc.), as ações do poder executivo e do conselho de direitos. Já o eixo da Defesa consubstancia-se pelas políticas de assistência social e proteção especial, pelos Conselhos Tutelares, pelos centros de defesa da criança e do adolescente, pelo Ministério Público, pelo Judiciário e pela Segurança Pública, com suas delegacias especializadas. Ademais, o eixo do Controle Social, composto pelos Conselhos de Direitos, Fóruns de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e outros instrumentos judiciais e institucionais de controle interno da administração pública como a Controladoria, Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, dentre outros (BRASIL, 2006).

No âmbito das competências do Governo Federal para o atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente, observa-se a atuação voltada a três fatores (DA SILVA e DE MELLO, 2004). Segundo Da Silva e De Mello (2004) o atendimento aos direitos sociais básicos é o primeiro fator, aonde a responsabilidade está com os ministérios setoriais, que contemplam as políticas de educação, saúde, esporte, cultura, lazer, etc. Em segundo, está a política pública de assistência social, voltada para aqueles que se encontram, por algum motivo, desatendidos de suas necessidades básicas: carência alimentar e material, falta de moradia, dentre outras. Em terceiro, estão as ações vinculadas à proteção especial, destinadas para garantir e proteger a dignidade, inerente à pessoa humana, daqueles que já tiveram seus direitos violados: assistência médica, psicológica, jurídica, oferecimento de abrigo, segurança, entre outras (DA SILVA e DE MELLO, 2004).

A busca por um aparato administrativo democrático, que envolveu a descentralização e a municipalização de políticas públicas e, também, a institucionalização do controle social, com a criação de conselhos e espaços públicos de interlocução e cogestão política, bem como a mobilização e participação social de diversos setores da sociedade civil (PEREZ e PASSONE, 2010). Esse conjunto de órgãos, agentes, autoridades e entidades governamentais e não governamentais que, com base na Política de Atendimento prevista no ECA, associam-se e se organizam para possibilitar a concretização do Direito da Criança e do Adolescente, asseguram, assim, a instituição o funcionamento de uma “rede de proteção”, baseada na descentralização político-administrativa e na participação popular. (PAMPLONA; VAN DER BROOKE, 2018). Dessa forma, nas últimas décadas, houve a entrada de novos atores no campo do atendimento às políticas sociais à infância e à juventude. Entre eles percebem-se os nichos empresariais criados pela nova economia de mercado “responsável” do ponto de vista ambiental e social, e as novas

organizações sociais de caráter público (ONGs, organizações da sociedade civil de interesse público – Oscips –, fundações etc.) (PEREZ e PASSONE, 2010). Essas organizações foram conhecidas como o terceiro setor. Como escreve Passone (2007):

Essas entidades “ são responsáveis pelo rápido crescimento do número de fundações empresariais, entidades caritativas, filantrópicas e organizações sociais que, muitas vezes, em suas práticas endossam discursos sobre a ineficiência estatal, ou denegam a eficiência do Estado para promover e garantir pactos assentados no princípio de cidadania, defendendo uma suposta eficiência do mercado ou a existência de uma “virtuosidade” das ações da sociedade civil ” (PASSONE, 2007, n.p).

Ou seja, esta forma de trabalho tem resultado na atração de atores institucionais importantes, como empresas ou suas fundações, que realizam contribuições significativas aos fundos municipais, ou mesmo passam a desenvolver ações de fortalecimento da rede, em particular dos conselhos de direitos e tutelares. Essas novas formas de parcerias vêm demonstrando a superação do conceito de que as políticas públicas são sinônimas de estratégias exclusivamente governamentais, e apontam caminhos para a sustentabilidade das políticas de proteção integral da infância e da juventude do país.

Assim sendo, o presente trabalho teve como objetivo geral comparar as mudanças ocorridas no processo de participação social dentro do Conanda, a partir do Decreto nº 10.003/2019, tendo como objetivos específicos: contextualizar a temática dos direitos das crianças e dos adolescentes e sua evolução histórica; caracterizar o processo de participação social e construção dos conselhos gestores desde o advento da constituição de 1988; identificar elementos teóricos que abordam a importância dos conselhos gestores, especificamente o Conanda, como uma importante instância de participação e deliberação no processo de definição da agenda de políticas públicas.

Desse modo, o objetivo dessa pesquisa foi comparar as mudanças ocorridas no processo de participação social dentro do Conanda a partir do Decreto 10.003/2019, caracterizando o processo de participação social e construção dos conselhos gestores desde o advento da constituição de 1988 de modo a identificar elementos teóricos que abordam a importância dos conselhos gestores como uma importante instância de participação e deliberação.

## **1. CONANDA E ESTRUTURA**

### **1.1 Sobre o CONANDA**

Com a emergência e o desenvolvimento das políticas sociais de atendimento infanto-juvenil concomitante ao processo de desenvolvimento do sistema de proteção social nacional, modificaram-se algumas das principais representações atribuídas à infância, de acordo com o período histórico e político de cada época. Buscou-se apresentar a noção de infância instituída sob a constituição do aparato do Estado de Bem-Estar brasileiro, de forma a situá-la em um contexto mais amplo de transformações históricas e políticas que envolveram a emergência e consolidação das políticas sociais destinadas ao atendimento à criança e ao adolescente no Brasil ao longo do século XX e início do século XXI (PEREZ e PASSONE, 2010).

Criado em 1991 pela Lei nº 8.242, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA é um órgão colegiado permanente, de caráter deliberativo e composição paritária, previsto no artigo 88 da lei no 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL,1990). De acordo com a legislação, o Conanda é definido como um órgão colegiado permanente de natureza deliberativa e de composição paritária. Sua finalidade é coordenar as ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, exercer o controle social e fiscalizar a execução das ações nos âmbitos federal, estadual e municipal (BRASIL, 2006).

Além disso, O CONANDA surge como um importante ator nesse processo, pois tem a função de fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não governamentais; definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distritais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência, assim como construir indicadores e monitorar a política de atendimento à criança e ao adolescente e acompanhar a elaboração e a execução do Orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

Ademais, o CONANDA tem forte atuação no que diz respeito a controle, gestão e desenvolvimento na área proposta, funciona como um instrumento participativo e paritário para fomentar a discussão e Resolução de temas pertinentes ao governo nacional. Seu caráter decisório, o torna um importante ator na concretização dos direitos das crianças e adolescentes e na elaboração e desenvolvimento de diretrizes de atuação das entidades envolvidas no processo de construção das políticas públicas (PEREZ e PASSONE, 2010). De acordo com o site do Ministerio do Desenvolvimento Humano (2020), estão como principais atribuições do conselho :

- Fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não governamentais;
- Definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares;
- Estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência;
- Acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil;
- Convocar, a cada três anos conforme a Resolução nº 144, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Gerir o Fundo Nacional para a Criança eo Adolescente (FNCA).

## **1.2 Conselho Paritário**

No que diz respeito à composição, o CONANDA sofreu uma alteração em sua composição após o Decreto 10.003 (BRASIL,2019). Assim sendo, o conselho era composto de um órgão colegiado de composição paritária integrado por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não governamentais que possuem atuação em âmbito nacional e atuação na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes (MDH, 2020).



Após a publicação do Decreto, atualmente o conselho é composto por 18 conselheiros titulares e 18 suplentes, sendo 09 representantes do Poder Executivo e 09 representantes de entidades da sociedade civil, como versa o texto do Decreto: (BRASIL, 2019)

“ Art. 78. O Conanda é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - dois do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sendo:

- a) um da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; e
- b) um da Secretaria Nacional da Família;

II - um do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

III - três do Ministério da Economia, sendo, necessariamente:

- a) um da Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho; e
- b) um da Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho;

IV - um do Ministério da Educação;

V - um do Ministério da Cidadania;

VI - um do Ministério da Saúde; e

VII - nove de entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, selecionadas por meio de processo seletivo público.

§ 1º Cada membro do Conanda terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos. “

### **1.3 Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente**

A gestão do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) também é uma importante atribuição do Conselho. Desse modo, o CONANDA como responsável pela regulamentação sobre a criação e a utilização desses recursos busca a melhor destinação às ações de promoção, proteção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, conforme estabelece o ECA (BRASIL, 1990).

### **1.4 Estrutura organizacional, atividades, comissões**

Sobre a sua estrutura organizacional do Conanda contempla o Plenário, a Presidência, a Secretaria Executiva, as comissões permanentes e grupos de trabalhos temáticos. O Plenário, órgão soberano e deliberativo do CONANDA, é composto pelo conjunto de membros titulares do Conselho, ou respectivos suplentes, no exercício pleno de seus mandatos. As decisões do Plenário são consubstanciadas por meio de Resoluções (BRASIL, 2006).

Atualmente o funcionamento do Conanda contempla quatro comissões e: (i) Direitos humanos e Ação Parlamentar; (ii) Mobilização e Formação; (iii) Orçamento e Finanças; e (iv) Políticas Públicas. Em geral, nos anos em que serão realizadas as conferências nacionais, são criadas comissões temáticas para sua organização (BRASIL, 2006).

### **1.5 Decreto nº 10.003/2019**

O Decreto 10.003 foi publicado no dia 04 de setembro de 2019 e alterou significativamente a estrutura do CONANDA. Ao contrário de toda a evolução democrática e de participação social em ascensão notada desde o início do século XXI, o Decreto foi na contramão do projeto de sistematização e desenvolvimento dos direitos da criança e adolescente. Assim sendo, é necessário entender os impactos imediatos dos efeitos gerados, visto que o conflito entre objetivos de um projeto de governo e de uma estrutura política descentralizada de participação podem gerar consequências na consolidação de temas preponderantes no sistema de garantia dos direitos da criança e adolescente. Como afirma Tatagiba (2005), a centralidade do Estado na elaboração da

pauta e na definição de diretrizes é uma forte barreira para o pleno funcionamento da capacidade deliberativa e política dos conselhos.

Dessa forma, serão apresentadas as principais mudanças promovidas pelo Decreto 10.003/19 e posteriormente analisados os efeitos imediatos dessas mudanças no processo de deliberação do conselho e no seu funcionamento.

Como já citado, o Decreto reduziu de 28 para 18 o número total de membros do Conanda, o que ocasionou uma diminuição de entidades da sociedade civil com assento no Conselho, o que, por consequência, tende a reduzir a diversidade de questões que devem chegar ao momento de decisão e deliberação do CONANDA. (BRASIL, 2019)

Além disso, o Decreto modifica o processo de eleições das organizações da sociedade civil, antes realizado por meio de eleição em assembléia, conforme consta no regimento interno do Conanda, esse processo foi substituído por novas regras elaboradas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o que torna o processo obscuro e controlado pelo Executivo. Assim sendo, o Presidente da República designará o Presidente do Conselho e este passará a ter um voto de desempate das decisões, ou seja, a interferência do presidente da república poderá tendenciar as decisões para interesse pessoal. Além disso, em caso de ausência ou impedimento do Presidente do Conselho, será substituído por representante da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Dessa forma, é possível notar que essa decisão pode gerar um conflito do princípio de democracia participativa com a ideologia do governo (BRASIL, 2019).

Cabe frisar que as reuniões do colegiado que tinham uma frequência mensal, passaram a ser trimestrais e os representantes da sociedade civil que não residirem no Distrito Federal não terão os gastos do deslocamento custeados, passando a participar das reuniões por videoconferência. Assim sendo, essa medida pode gerar uma limitação no processo de deliberação e dificultar o processo de debate, uma das premissas para o funcionamento do conselho. Ademais, as reuniões extraordinárias do Conanda só poderão ser convocadas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e os grupos de trabalho terão caráter temporário, cuja duração não poderá ser superior a um ano, além de limitados a atuar simultaneamente na quantidade de apenas três (BRASIL, 2019).

Como um dos pontos mais graves, o Decreto 10.003/19 destituiu todos os membros do CONANDA, ou seja, encerrou a continuidade de projetos e políticas em curso, o que é altamente

prejudicial à principal finalidade do conselho. Dessa modo, o decreto dificultou a continuidade das operações do conselho sendo incapacitado de realizar qualquer atividade até novo processo seletivo (BRASIL, 2019).

## **2. CONANDA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 Participação e Conselhos Gestores**

A partir do surgimento de um novo paradigma na gestão dos bens públicos nos anos de 1990, as recorrentes e providenciais mudanças que ocorreram no período fomentaram a forte ascensão de partidos de oposição às elites, ocasionando então um novo debate e uma requalificação da temática de participação (GOHN, 2016). Ainda segundo a autora, nesse cenário, a participação comunitária e a participação popular cedem espaço à participação cidadã institucionalizada em estágio embrionário e, à participação social reivindicadora de objetivos e direitos comuns. Segundo Lima (2014), a Constituição Federal de 1988 (CF/88), definiu a participação social como necessária em algumas políticas específicas e abriu espaço para a pretensão da repartição de poder nas mais diferentes áreas. Entre outras instâncias de participação, os conselhos de políticas públicas foram criados a partir da regulamentação destas políticas constitucionalmente previstas, em especial nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Como consequência, a participação social assumiu lugar central nos debates sobre a redemocratização, por que se associou tanto com os objetivos de fortalecer e revitalizar a sociedade civil quanto com os desejos de aperfeiçoar os processos governamentais, ornamentando a formulação, gestão e controle das políticas públicas (ALENCAR, 2013). A criação e expansão de espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade, vêm se tornando parte interveniente da gestão de políticas públicas no país desde o início da redemocratização. Como cita Pires e Vaz:

O Estado, no desempenho de suas funções e atividades, estabelece diversas e variadas formas de interação com cidadãos, empresas e atores sociais organizados e não organizados. Em regimes democráticos, tais interações tendem a ser ainda mais ampliadas, incidindo frequentemente sobre os processos decisórios relativos ao desenho de políticas e ao seu controle (PIRES; VAZ, 2014, p 61).

Desde então, uma variedade de formas de interação entre órgãos do Poder Executivo e atores sociais diversos tem sido institucionalizada e mobilizada na produção de políticas públicas, como: fóruns públicos de participação e debate, conselhos, conferências e audiências públicas, a

formas mais individualizadas ou mediadas por tecnologias de informação, como as ouvidorias e as consultas públicas, incluindo ainda reuniões, grupos de trabalho, mesas de negociação, comissões e comitês específicos envolvendo representantes do governo e da sociedade. (PIRES; VAZ, 2014).

Visto o processo de amplificação e redemocratização dos espaços de participação social, é importante conceituar a ideia de conselhos. Para Gohn (2016), os conselhos são analisados como agentes de inovação nas políticas públicas porque, ao realizarem a mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, eles estão construindo uma nova esfera pública de poder e de controle social. Como tal, representam forças sociais organizadas e contribuem para o fortalecimento de novos sujeitos políticos. Dessa forma, para a autora os conselhos gestores são considerados canais de participação que possibilitam a interlocução entre a população e o poder público estatal, sendo, portanto, instrumento mediador e negociador entre estes atores ou setores da sociedade. Para Carneiro (2002), os conselhos devem ter o dever de aproximar os cidadãos do governo, com o intuito de atenuar práticas de clientelismo e conflitos de interesses no processo de tomada de decisão. Além disso, para solidificar suas bases de atuação e gerar efeitos difusos de ação pública, os conselhos necessitam de uma fundamentação institucional para tal. Constituído, por variadas interfaces de produção de políticas públicas, o caráter institucional legitima os conselhos e outras instituições participativas, considerando sua organização por regras formalizadas em estatutos, regimentos e outros documentos orientadores (LIMA, 2014). Este processo de formalização é importante para a institucionalização dos conselhos, na medida em que sua permanência no tempo está não só vinculada a sua legitimidade frente a atores sociais e estatais, mas também fortemente relacionada ao seu ancoramento legal. (LÜCHMANN, 2009, apud LIMA, 2014).

Dessa forma, o fato dos conselhos serem vinculados a órgãos do Poder Executivo, contribui para o surgimento de espaços de participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas (ALENCAR, 2013). Dado esse contexto, a definição de conselho ganha um caráter elementar, onde pode-se enxergá-los como locais constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas, de caráter permanente, onde as reuniões ocorrem com certa regularidade e há continuidade dos trabalhos (LIMA, 2014). Dada essa conjuntura, de acordo com Lima (2014), pode-se citar

Pressupõe-se que espaços participativos institucionalizados têm necessariamente envolvimento na dinâmica burocrática do Estado, o que permite um canal de comunicação oficial com a estrutura administrativa bem como possibilita a obtenção de orçamentos próprios (LIMA, 2014, p.8).

Ainda de acordo com a visão de Lima (2014), ainda que as instituições participativas sejam espaços de interação entre Estado e sociedade, por sua inserção no aparato estatal e por ter como um de seus objetivos o auxílio na gestão de políticas públicas, elas ainda precisam se guiar por regras definidas para reger os comportamentos nesta esfera estatal. Dessa forma, pode-se citar dimensões estruturais capazes de garantir a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do conselho e nortear a dinâmica do processo deliberativo capaz de produzir decisões relevantes no processo decisório de políticas públicas, como: reconhecimento formal por parte do Estado de que o conselho é uma instância integrante do processo de tomada de decisões; disponibilidade de recursos para a tomada de decisão; e aprendizado acumulado para o processo decisório. Como são células pertencentes à estrutura vital da administração pública, a atividade dos conselhos é restrita ao que está estabelecido por lei ou pelas regras formais, A partir disso, os atores participantes precisam se adequar a regras que delimitam e direcionam o seu funcionamento. Desse modo, quando ocorre a institucionalização da interação de forma estruturada pelas regras formalizadas em atos normativos, o processo de definição e atribuição de responsabilidades fica mais claro, pois regidos por uma forte base normativa, regimental e institucional, às ações dos indivíduos se mostram mais claras, evidenciando o que pode ser feito, por quem, quando e como (Lima, 2014). Assim sendo, um estudo feito pelo Ipea (2010), ressaltou que conselhos criados por lei possuem maior grau de institucionalização na medida em que a lei é um ato normativo que cria direito novo (DI PIETRO, 2010) e, dessa forma, necessita de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo para ser aprovada, conferindo, assim, maior estabilidade e potencial de continuidade ao conselho. Além disso, outro fator fundamental é o caráter decisório do conselho. Analisar se ele é consultivo ou deliberativo, também pode ser considerado um indicador do potencial de assegurar que as decisões se tornem parte do processo burocrático. Os conselhos deliberativos se diferenciam quanto à capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas (IPEA, 2010). Isso ocorre pois o fato de existir uma prerrogativa formal, definida por regras normativas, faz com que as decisões sejam observadas considerando as resoluções do conselho deliberativo, devendo, então, serem acatadas pelos atores de fora do

conselho, por exemplo. . Os conselhos consultivos, no que lhes concerne, trabalham com recomendações a serem consideradas pelos órgãos diretamente vinculados a eles ou por outros órgãos, os quais podem acatar as recomendações ou não (LIMA, 2014). Como é citado no estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011, apud LIMA, 2014):

Os conselhos consultivos têm o papel apenas de estudar e indicar possíveis formas de atender às demandas de suas áreas por meio de políticas, já os deliberativos podem decidir sobre a implantação e as formas de gestão de determinadas políticas públicas. Nesta perspectiva, os conselhos deliberativos são mais fortes institucionalmente que os conselhos consultivos, na medida em que o Estado lhes atribui um maior potencial de influência sobre as políticas públicas (LIMA, 2014, p.13).

Embora esse tipo de raciocínio tenha perdido centralidade na literatura, a ideia de que os espaços participativos são instrumentos importantes de fortalecimento da democracia encontra ainda bastante respaldo entre os participantes destes espaços, que veem na existência das instituições participativas um avanço em si mesmo (IPEA, 2012).

Apesar de todos os pontos até aqui citados, é importante citar as dificuldades e principais barreiras capazes de fazer com que a capacidade produtiva e deliberativa dos conselhos se limite e que possa ocasionar uma perda de funcionalidade. De acordo com o trabalho de Lima (2014), é importante citar que a disponibilidade de recursos também está entre as condições necessárias para o cumprimento dos propósitos do conselho, a presença ou não de recursos necessários é um fator preponderante para o cumprimento ou não de suas obrigações. Estes recursos podem ser materiais, organizacionais ou até mesmo se referirem às capacidades técnicas dos servidores que dão suporte ao espaço. Alguns destes recursos também estão formalizados, como a existência de uma secretaria executiva e a previsão de comissões de trabalho que permitam o aprofundamento dos debates. (LIMA, 2014). Além dos recursos materiais e organizacionais, o conhecimento acumulado com o tempo e a experiência pode contribuir para a potencialização das atividades do conselho. Como cita Lima:

O aprendizado técnico e organizacional, baseado em experiências prévias, aumentaria a capacidade dos conselhos de responder às exigências técnico-burocráticas da gestão de



políticas públicas e, por extensão, a capacidade de intervir nas políticas formuladas segundo essa lógica. Tanto por isso, é difícil avaliar a capacidade de conselhos recém-criados de influir sobre decisões políticas, tendo em vista que estes possuem pouco conhecimento institucional, o qual passa a existir ao longo do tempo. O tempo de existência é considerado uma medida que dá pistas sobre a capacidade dos conselhos de tornarem suas regras efetivas e sobre o possível conhecimento que sua estrutura permanente já acumulou. Nesta perspectiva, os conselhos mais antigos são considerados de maior institucionalização (LIMA, 2014, p.15).

Outro indicador importante que influencia a capacidade deliberativa dos conselhos é a frequência das reuniões, funcionando como um panorama geral de capacidade organizacional e administrativa (LIMA, 2014). Conselhos que se reúnem mais seriam mais capazes de produzir rotinas de trabalho que permitam o alcance dos objetivos estipulados e ao mesmo tempo geram maior acúmulo de experiência e conhecimento institucional. Nesse sentido, considerando-se as periodicidades semestral, trimestral, bimestral ou mensal, conselhos que se reúnem mensalmente foram considerados os mais institucionalizados (LIMA, 2014). Outra razão fundamental nesse sentido, são a quantidade de conferências organizadas pelos conselhos, conselhos que organizaram uma quantidade maior de conferências foram considerados mais institucionalizados que conselhos que não participaram da organização de conferências ou participaram da organização de um menor número de conferências (LIMA, 2014).

Nesse estudo, pode-se constatar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com o 5º maior índice de institucionalização dentre os pesquisados, antes do Decreto 10.003, ( Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil 2,63 Conselho Nacional do Turismo 3,25 Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca 4,88 Comissão Nacional de Política Indigenista 5,13 Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável 5,50 Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais 5,75 Conselho Nacional dos Direitos do Idoso 5,75 Conselho Nacional de Segurança Pública 5,88 Conselho Nacional de Economia Solidária 6,00 Conselho Nacional de Política Cultural 6,00 Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial 6,38 Conselho Nacional de Juventude 6,50 Conselho Nacional de Previdência Social 6,50 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana 6,63 Conselho Nacional de Combate à Discriminação/LGBT 7,13 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência 7,13 Conselho Nacional das Cidades 7,25 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional 7,38 Conselho Nacional de Recursos Hídricos 8,13 **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente 8,50** Conselho Nacional dos Direitos da Mulher 8,50 Conselho Nacional do Meio Ambiente 9,00 Conselho Nacional de Assistência Social 9,50 Conselho Nacional de Saúde 9,50), ou seja, esse fato mostra que o CONANDA pode possuir uma forte base de atuação,conseqüentemente gerando uma forte capacidade deliberativa para formulação de políticas públicas, como buscaremos constatar nesse trabalho.

Além disso, outra barreira que os conselhos enfrentam para seu funcionamento, é a cultura política de um governo central forte e pouco descentralizado, onde ocorre a limitação da autonomia desse espaço deliberativo ( CARNEIRO, 2002). Ademais, segundo Tatagiba (2005) podem se citar alguns obstáculos na dinâmica de funcionamento dos conselhos, como: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Além disso, a fragilidade deliberativa dos conselhos está relacionada a frágil e excludente relação conjunta entre uma sociedade hierárquica e um Estado, cujas ações autoritárias freiam os impulsos participativos (TATAGIBA, 2005).

De acordo com o exposto, o CONANDA possui desafios de se estruturar e desenvolver, entretanto a construção sólida do conselho nos últimos anos o coloca como um importante instrumento para o fomento da participação social e política. Dessa forma, a partir das constatações de Alencar (2013), fica explícito que à concentração do número de conselhos nas áreas afeitas às questões sociais(política social e garantia de direitos) representam 70,8% do total dos conselhos pesquisados. Podemos então considerar que o Conselho Nacional do Direito das Criança e Adolescente se comporta como um importante ator no universo dos Conselhos Gestores e que a sua atuação é parte vital no desenvolvimento de políticas saudáveis para crianças e adolescentes. Ao que diz respeito à participação política, Pateman (2012) apresenta uma teoria participativa da democracia, revisando historicamente Rousseau, Mills e Cole nessa teoria a autora apresenta que para a ascensão de um sistema político democrático é necessário o desenvolvimento de mecanismos de participação organizados por estruturas de autoridade na participação da tomada de decisão, ou seja, o modelo democrático só será fortalecido se houver a participação social a nível local, e a medida que os indivíduos intensificarem sua participação nessas instâncias descentralizadas mais democrática será a cultura governamental geral da sociedade.

Dentro desse panorama, uma importante reflexão é feita por Miguel (2017), a importância de reduzir as fronteiras entre a participação e a representação..Assim sendo, é fundamental analisar os mecanismos de controle dos recursos materiais, simbólicos e informacionais ou as clivagens de classe, gênero e raça no processo de participação. Como cita o autor, é necessário:

Problematizar a exclusão política de alguns grupos sociais, como trabalhadores, mulheres ou negros, mas que não alcançam o fato de que tal exclusão não é um desvio, mas uma condição para o funcionamento de um sistema. Justamente por isso, a corrente da “democracia participativa”, que propõe formas alternativas de organização política, precisa compreender a participação política em outra chave (MIGUEL, 2017, n.p).

Dessa forma, o risco de uma “pseudoparticipação” fica evidente, pois pode ocorrer uma sub representação dentro do tema visto que os espaços de debate e participação são cooptados pela relação de controle político (PATEMAN, 2012). Assim sendo, é importante refletir sobre a “reconfiguração dessas relações sociedade- -Estado” para que a representação não tenda a refletir outras desigualdades sociais.

Além disso, o grau de conhecimento da população, no que se refere à própria existência dos espaços de participação deve ser colocado em pauta. É importante a propagação da ideia de que estas instituições são formas de exercício coletivo do poder público que favorecem a inserção de movimentos sociais em arenas políticas institucionalizadas, abrindo espaço para grupos sociais que ainda não conseguiram se fazer representar por meio dos parlamentos tradicionais (SANTOS, 1998; MARQUETTI, 2003). Dessa forma, pode-se situar o CONANDA como uma associação de interesses convergentes que busca, a medida que se intensifica a participação, o fortalecimento da democracia e a projeção de um modelo de governo em que a vontade dá lugar a ação e a participação social e política é vista como algo natural e intrínseco ao indivíduo cidadão.

Ademais, é importante ressaltar outros mecanismos que contribuem no processo democrático de participação social institucionalizada. Segundo Gohn, Filipe e Bertagna (2001) o Orçamento Participativo e os fóruns e plenárias de participação popular são importantes meios de participação para entendimento da atuação participativa na sociedade.

## 2.2 Ação Pública e Coletiva

A ação pública, segundo LasCoumes e Le Gales (2012), é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de atores. Dessa forma, a ação pública requer instrumentos para se materializar, visto que ela é percebida apenas no campo formal, como instrumentos de ação pública pode-se referir o conjunto de problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos que permitem operacionalizar e materializar a ação governamental.

Nesse sentido, é importante elencar as características necessárias dos instrumentos de ação pública e de que forma se dá a sua relação com o contexto da gestão pública atual. Os instrumentos de ação pública devem ser voltados para a desconstrução das relações políticas de poder; serem carregados de uma forte capacidade de interpretação social; mesclarem aspectos técnicos e sociais; medirem relações sociais específicas; levarem em conta conjunto de valores coordenados, crenças, princípios de ação e matrizes cognitivas e normativas e serem reveladores dos comportamentos previsíveis dos atores. Além disso, é fundamental citar a capacidade direcionadora que esses instrumentos exercem com o intuito de orientar a relação entre sociedade política e sociedade civil, levando em conta suas forças de ação própria e a busca por induzir uma problematização particular das especificidades e particularidades da questão tratada (LAS COUMES; LE GALES, 2012).

A abordagem da Administração Pública por Instrumentos da Ação Pública (IAP) denota um sentido em que permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas (LAS COUMES; LE GALES, 2012). Assim sendo, os IAP se apresentam não como ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis e sim portadores de valor, alimentados por uma interpretação social e de concepções precisas do modo de regulação considerado. Como cita, LasCoumes e Le Gales (2012):

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. Um instrumento não é jamais redutível a uma racionalidade técnica pura. Ele é indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-no evoluir e compõem, a partir dele, comunidades de especialistas (LASCOUMES E LE GALES, 2012, p.21).

Assim sendo, é importante ressaltar os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam. O intuito é mostrar como os instrumentos, enquanto tipos particulares de instituições, produzem efeitos, considerando que eles determinam, fragmentadamente, a maneira como os atores se comportam, geram incertezas, clareiam efeitos das relações de força, expõem privilégios a certos atores e interesses.

Os atores sociais e políticos têm, portanto, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos designados. Uma vez colocado, esses últimos abrem novas perspectivas de utilização e de interpretação, imprevistas e difíceis de controlar, aos empreendedores, políticos. Eles determinam, em parte, quais recursos podem ser utilizados e por quem. Como toda instituição, eles permitem estabilizar formas de ação coletiva, tornam mais previsível e sem dúvida mais visível o comportamento dos atores (LAS COUMES; LE GALES, 2012).

A instrumentação da ação pública é, portanto, uma forma de orientar as relações entre a sociedade política e a sociedade civil por intermediários, apresentando dispositivos compostos de componentes técnicos (medida, cálculo, regra de direito, procedimento) e sociais (representação, símbolo). Dessa forma, as transformações dos modos de governo / governança, das novas articulações entre autoridades públicas e atores econômicos e sociais é impulsionada pela recomposição do Estado, que por meio da instrumentalização, é capaz de sugerir e impor mudança nas políticas públicas.

O Estado mesmo é cada vez mais complexo e diverso. Ele aparece como um composto de agências, de organizações, de regras flexíveis, de negociações com atores cada vez mais numerosos. A ação pública se caracteriza pela reorganização e reposição, ou seja, uma junção aleatória de redes, uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas.

No desenvolvimento e fomentação de novas bases para a “Nova governança”, pesquisas sobre o governo e as políticas públicas evidenciaram a renovação dos instrumentos de ação públicas por meio do reforço de poderosos mecanismos de controle e orientação dos comportamentos (HOOD, 2001, apud LAS COUMES; LE GALES, 2012). Dessa forma, a instrumentalização da ação pública amplia consideravelmente as condições de controle. Nesta perspectiva, “os instrumentos de ação pública podem ser observados enquanto reveladores dos comportamentos dos atores, tornando-se estes mais visíveis e previsíveis (elemento essencial do ponto de vista das elites

do Estado) pelo jogo dos instrumentos.”

Com a amplificação da ideia de Estado e com o intensivo intervencionismo que o acompanhou, a nova noção de corporativismo, a interpenetração crescente dos espaços públicos e privados tornaram necessária uma maior maleabilidade das relações governantes / governados. A luz da crescente modernização e da participação, como já referenciado neste trabalho, novos instrumentos foram introduzidos para assegurar uma melhor funcionalidade da gestão pública criando uma subjetivação crescente de relações políticas e a maior busca por direitos dos cidadãos frente ao Estado.

A instrumentação, se mostra então, parte de uma questão política pois a escolha da via de ação, que pode também ser objeto de conflitos políticos, vai estruturar em parte o processo e seus resultados. Desse modo, quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, mais as questões da instrumentação correm o risco de intensificar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações.

Assim sendo, para a maior compreensão da aplicação dos IAP em meio as complexas relações entre Governo/ governado, é fundamental entender qual a relação entre as categorias de instrumentos da ação pública e a política? Como já visto, os requisitos necessários para se categorizar um instrumento da ação pública parte da tipologia apresentada por Las Coumes e Le Gales, apresentada no quadro seguinte:

| <b>Tipo de Instrumento</b> | <b>Tipo de relatório político</b>                   | <b>Tipo de legitimidade</b>  |
|----------------------------|---|--|
| Legislativo regulamentar   | Estado tutor do social                              | Imposição de um interesse geral pelos representantes mandatários eleitos ou pelos altos funcionários |
| Econômico e fiscal         | Estado produtor de riquezas, Estado redistribuidor. | Procura por uma utilidade coletiva Eficácia social e econômica                                       |
| Convencional e indicativo  | Estado mobilizador                                  | Busca um engajamento direto  |

| <b>Informativo e comunicacional</b>  | <b>Democracia do público</b>                                     | <b>Explicação das decisões e responsabilização dos autores</b>  |
|--------------------------------------|--|---|
| Normas e Standards melhores práticas | Ajustes no seio da sociedade civil<br>Mecanismos de concorrência | Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou competição, pressão dos mecanismos de mercado |

Quadro 1 – Tipologias de instrumento de ação pública

Fonte: Lascoumes e Le Gàles (2012, p. 204)

Logo, o CONANDA se inclui na categoria de instrumento Informativo e comunicacional, pois a sua atuação como conselho significa como um forte sentido na construção da democracia do público. Como visto no quadro, a legitimidade do conselho se dá pela explicação das decisões e responsabilização dos autores, ou seja, a busca por um forte sentido de transparência e um forte canal de comunicação com a sociedade civil. Dessa forma, ver o CONANDA como um importante instrumento para ação pública torna suas vias de ação cada vez mais justificáveis, pois a construção de um importante espaço de comunicação entre sociedade e Estado geram frutos valorosos para divulgação de resultados e a construção de políticas públicas distintas considerando conjunturas políticas diversas. Desse modo, a escolha de políticas públicas e de suas características encontra abrigo no tipo de instrumento escolhido e suas propriedades pois as justificativas da escolha surgem, muitas vezes, como reveladores dos motivos e discursos que cercam a política. Assim sendo, os instrumentos de ação pública são importantes fatores no âmbito sociopolítico atual tendo em vista que eles são a forma escolhida para materializar a ação pública, em seguida veremos como o CONANDA possui legitimidade e capacidade para se entender como um instrumento da ação pública capaz de gerar resultados coerentes para seus interessados.

### **2.3 Definição da Agenda de Políticas Públicas**

O processo de *agenda-setting* tem sido objeto de questionamento e investigação pela academia, tendo sido analisado por diferentes áreas do conhecimento, como a Comunicação e a Ciência Política, com base em diferentes tradições de estudos. Enquanto os estudos na

comunicação desenvolveram-se mais voltados para a compreensão da relação entre a comunicação de massa e a opinião pública, ou seja, na relação entre a agenda midiática (*media agenda-setting*) e a agenda pública (*public agenda-setting*), na Ciência Política o foco foi deslocado para o entendimento de outras questões vinculadas ao poder político e à atenção governamental (CAPELLA 2015). Segundo Bilhim (2008), pode-se resumir a construção das políticas públicas ao resultado de três grandes atores: políticos, grupos de interesse e burocratas/dirigentes superiores da administração. Assim sendo, em momentos cruciais os fluxos propostos por Kingdon (2003) convergem, e é precisamente neste momento que são geradas oportunidades de mudanças na agenda (*policy windows*), captando assim a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou feedback).. Assim, para o modelo de Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política. (*politics*).

A partir do momento que um problema é reconhecido, uma solução está acessível e as condições políticas tornam o momento favorável para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda. As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos - denominadas por Kingdon (2003) como *policy windows* - são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*), proporcionando então mudanças perceptíveis na dinâmica política, a citar as mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo. O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a oportunidade de mudança da agenda, assim sendo sua anatomia será abordada de forma concisa nesse trabalho. Dito isso, pode-se notar que a agenda se estrutura a partir de problemas identificados por meio de demandas políticas supervenientes justapostas com o contexto relacionado no momento, assim no momento em que as oportunidades para essas ideias floresçam, leva-se em conta o esteja em voga nos debates e discussões nas comunidades políticas, denominadas por Kingdon (2003) como *policy communities*. Assim, ao tomarem consciência de um problema, os formuladores de políticas partem para alternativas viáveis, acionando a *policy stream* (fluxo político) em busca de alternativas que apontem soluções para o problema percebido. (CAPELLA, 2015).

O CONANDA surge como parte do fluxo político. De forma paradoxal, ao elencar determinados problemas em suas propostas de governo, os políticos buscam alternativas nas *policy communities*, dessa forma a oportunidade de mudança se mostra não só como a convergência dos



três fluxos, mas sim como uma correlação convergente dos eventos que transcorrem no interior do fluxo de problemas e do fluxo político. Como frisa Capella (2015) os eventos que acontecem no interior desses fluxos, podem ser periódicos e previsíveis. como: situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e fases do ciclo orçamentário (nos momentos de inclusão de propostas, por exemplo) ou imprevisíveis, como: novas legislações, catástrofes naturais, situações emergenciais, guerras, ocasionando oportunidades de mudanças que não perduram por longos períodos de tempo, ou seja, assim como janelas se abrem, elas também se fecham como processos de reorganização ministerial e institucional, podem “fechar a janela” para uma idéia. O principal exemplo é o Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019) que restringe o funcionamento das atividades do CONANDA e pulveriza suas atividades

Assim dito, cabe ressaltar os atores envolvidos no processo de formulação da agenda de políticas públicas visto que eles são os reais responsáveis por propor soluções e garantir a pujança necessária para garantir a melhor condição de fomento de discussões e suporte nas arenas políticas (policy venues). (CAPELLA, 2007). De acordo com Bilhim (2008), para se obter a efetivação de uma determinada política pública deve se identificar as forças favoráveis e as que se opõem a tal política, visto que para determinada questão fazer parte da agenda política é necessário que se transforme num fato político controverso, ou seja, que haja um conflito de interesses que justifique a intervenção do poder político e governamental. (BILHIM, 2008). Como cita Bilhim: “A criação de um facto político através da fabricação de um conflito era uma forma usual de colocar na agenda política um determinado problema”.

Ainda sobre os atores envolvidos no processo de formulação da agenda de políticas públicas, Capella (2005) resalta alguns questionamentos que são essenciais na hora de entender como se dá a correlação de forças entre os atores nesse procedimento e como essa correlação gera grupos de interesses diversificados em busca de suas ambições. “Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma idéia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Como já dito, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, assim sendo na construção de seu caminho as vias de fato, um problema se atenta sempre aos atores envolvidos na conjuntura que o cerca, como cita Capella:

Assim, os grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, quanto restringi-la. Entre os elementos considerados no fluxo político, Kingdon destaca as mudanças no clima nacional (national mood) e as mudanças dentro do governo (turnover) como os maiores propulsores de mudanças na agenda governamental (CAPELLA, 2005, p.10)

Assim sendo, Kingdon (2003) considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, por fim, a implementação da decisão que inclui a formação da agenda (agenda-setting) e a especificação de alternativas (policy formulation). No âmbito das políticas públicas, nota-se que agenda política é fruto de conflitos entre grupos de interesse, que almejando seus interesses próprios, dialogam (ou não) na construção de propostas políticas, que posteriormente irão (ou não) entrar na agenda decisional de políticas públicas governamentais (CAPELLA, 2007).

Segundo Capella (2005) a agenda decisional é um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies). É interessante ressaltar os elementos e as condições necessários para transformar os problemas em questões relevantes, ou seja, aquelas que possuem a atenção dos participantes de um processo decisório e despertando nestes a necessidade de ação. Por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais, é possível obter uma forma de monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos, e o surgimento de consequências não-antecipadas, gerando então ferramentas que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2005). Além disso, é importante ressaltar o papel dos administradores públicos que são formalmente executores neutros das decisões políticas, porém eles procuram maximizar os seus próprios interesses, dentro dessa lógica dicotômica, Os administradores públicos constituem um importante grupo de pressão junto dos políticos devido à sua proximidade ao poder, bem como a sua capacidade de controle da informação e da agenda política. Para Bilhim (2008),

questiona-se hoje se são as autoridades públicas que modelam os interesses do cidadão ou se são os cidadãos, individualmente ou associados em grupos de interesse, que pressionam os políticos e lhes constróem a agenda política. No campo de ação do CONANDA, a presença de diversos administradores públicos em sua estrutura gera um importante questionamento, será que os interesses individuais são levados em conta em meio a definição das questões relevantes no âmbito do conselho? Ou será que o papel burocrático e neutro dos membros fala mais alto? Apesar disso, é fundamental levar em conta que por ser um ambiente de forte discussão e de participação social, o CONANDA abarca diversas opiniões entre sociedade civil, estado e interessados, assim sendo a sua atuação como uma estrutura única de decisão e debates soa mais interessante para se analisar o interesse e os meios de atuação e a forma com que esses influenciam no processo de formulação de políticas públicas, principalmente a sua capacidade deliberativa para a construção de temas e políticas públicas relevantes. As forças políticas organizadas, exercidas, principalmente, pelos grupos de pressão são um importante elemento do fluxo político, dessa forma, o CONANDA mostra-se como um ambiente propício para deliberação e formulação de soluções para problemas sobre as crianças e adolescentes, entretanto as discussões podem ser altamente custosas e isso gerará custos, como diz Capella:

O apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante este processo (CAPELLA, 2005, p.9).

Portanto, o reconhecimento dos problemas que precisam ser solucionados de imediato ganham espaço na agenda governamental. Entretanto, nem tudo que está na agenda será solucionado imediatamente, é preciso que o planejamento seja flexível, tendo em vista que a viabilização de projetos depende de alguns fatores, como: avaliação do custo-benefício, estudo

do cenário local e suas necessidades, recursos disponíveis, a urgência que o problema pode tomar por uma provável mobilização social, necessidade da criação da política. No âmbito dos conselhos é preciso levar em conta a força que o conselho possui para influenciar esse processo, ou seja, a capacidade deliberativa do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente em impactar no processo de produção das políticas públicas e a sua relação com a participação social, visto que a qualidade da política pública está diretamente relacionada com a diversidade de atores que participam do seu processo de formulação. (COHEN, 1997, apud AVRITZER, 2011).

## **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

### **3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa**

Segundo Richardson (2012), método é o caminho ou maneira para se chegar a determinado fim e objetivo e metodologia são as regras estabelecidas para o método científico. O presente trabalho vale-se da abordagem qualitativa. Para Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa qualitativa busca o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou organizacional, desta forma, considerando as especificidades, o estudo qualitativo diz respeito à dinâmica das relações sociais trabalhando com o universo de diversos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Desse modo, o foco do estudo está na objetificação do fenômeno e todos os fatores compreendidos na contextualização e na interpretação do objeto de estudo. Quanto ao tipo de pesquisa, é de caráter exploratório. A pesquisa exploratória, segundo Gil (2010), têm como intuito desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias propiciando uma visão geral, acerca de determinado fato. Logo, a visão geral da pesquisa vale-se de uma análise delimitada do CONANDA desenvolvendo a ideia de participação fomentada na sua construção. Além disso, cabe citar que os dados são primários e originam-se de documentos originais produzidos pelo Conselho (GIL, 2010).

### **3.2 Procedimento de Coleta e Análise de Dados**

Segundo Riles (2006), a análise documental é fundamental para apresentar os documentos como artefatos centrais da pesquisa, visto que a materialização do conhecimento prático se transmite em documentos, expondo seus aspectos culturais, técnicos, críticos, científicos e de poder (CRUZ, 2017). Na análise documental é importante perceber tópicos referente a temporalidade, os procedimentos realizados e a relação entre as práticas burocráticas e políticas, buscando entender o cenário de uma perspectiva mais concreta. Para a definição do estudo, a técnica de coleta de dados usada foi a documentação indireta (pesquisa documental e bibliográfica), por meio desta foram selecionados documentos de primeira mão, que não receberam nenhum tratamento analítico (GIL, 2010), dois editais publicados pelo CONANDA nos anos de 2018 e 2019, disponibilizados no portal eletrônico do Conselho. No ano de 2019 a publicação do Decreto 10.003 mudou a

perspectiva do processo seletivo de entidades da sociedade civil para serem membros do CONANDA, logo a comparação entre os dois editais, um anterior e outro posterior a publicação do Decreto, visa evidenciar as principais mudanças percebidas nesse processo de escolha. Além disso, também foi analisado um documento técnico contendo proposta de capacitação dos conselheiros do CONANDA sobre estratégias de comunicação institucional. A análise desse documento é fundamental para perceber mudanças de transparência no âmbito do Conselho. A coleta de dados documentais levantou as seguintes informações: mudanças dos critérios de seleção de entidades da sociedade civil do CONANDA, mudanças estruturais no Conselho, mudança na alocação de recursos do Conselho, mudança no processo eleitoral dos membros, mudança nas perspectivas de comunicação e transparência, mudança no processo de engajamento do Conselho com a sociedade civil. Por fim, também foram coletados dados do portal eletrônico oficial do CONANDA, como número de resoluções, atas e notícias publicadas em determinado período, além da tentativa de coleta de documentos oficiais não disponibilizados.

A técnica de análise de dados utilizada foram a análise do conteúdo com base na construção de categorias. Para Gerhardt e Silveira (2009), a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que busca obter a inferência de conhecimento por meio da descrição do conteúdo e a sistematização da sua interpretação. Desse modo, as estruturas semânticas e sociológicas qualificam a interpretação do material resultando no armazenamento do seu resultado. Assim, o levantamento dos documentos subsidiaram a interpretação do conteúdo e a definição de resultados. Além disso, foram criadas categorias de análise com o intuito de comparar as mudanças provenientes pelo Decreto 10.003. (GERHARDT E SILVEIRA, 2009). Como cita Gil (2010):

As respostas fornecidas pelos elementos pesquisados tendem a ser as mais variadas. Para que essas respostas possam ser adequadamente analisadas, torna se necessário, portanto, organizá-las, o que é feito mediante o seu agrupamento em certo número de categorias (GIL, 2010, p.157).

Essas categorias foram elaboradas com base nas mudanças anteriormente citadas e serviram como norte para o desenvolvimento do estudo, são elas: 1. Processo Seletivo e Eleições 2. Resoluções 3. Atas/Reuniões 4. Engajamento e Transparência. Na próxima seção será abordado um maior detalhamento dessas categorias.

### 3.3 Caracterização dos Instrumentos de Pesquisa

Para desenvolver a análise do estudo foram criadas quatro categorias de análise com o intuito de funcionar como parâmetro de comparação, como já citado anteriormente. Dessa forma, é importante explicar cada categoria. A primeira categoria de análise citada é o processo seletivo e as eleições. O processo seletivo é fundamental para garantir a participação cidadã institucionalizada no âmbito do Conselho (GOHN, 2016), desse modo a análise do processo seletivo para escolha de entidades da sociedade civil é importante para entender se há ou não um processo de “pseudoparticipação”, onde o risco de ocorrer sub representação dentro dos espaços de debate de participação, visto que, em alguns casos, eles refletem a cooptação das relações de controle político (PATEMAN, 2012; MIGUEL, 2017). Assim, é importante perceber se as instituições de exercício coletivo do poder público favorecem ou não a inserção de movimentos sociais em arenas políticas institucionalizadas, abrindo espaço para grupos sociais que ainda não conseguiram se fazer representar por meio dos parlamentos tradicionais (SANTOS, 1998; MARQUETTI, 2003).

A segunda categoria criada diz respeito às resoluções produzidas pelo conselho. As resoluções são fruto das deliberações do CONANDA, processo esse, fundamentado no Regimento Interno do CONANDA (BRASIL, 2018). Desse modo, a produção de resoluções é refletida pela capacidade deliberativa do Conselho, segundo Lima (2014) conselhos que se reúnem com mais frequência seriam mais capazes de produzir rotinas de trabalho que permitam o alcance dos objetivos estipulados e ao mesmo tempo geram maior acúmulo de experiência e conhecimento institucional. Assim, é importante comparar o número de resoluções produzidas pelo CONANDA nos marcos temporais definidos, evidenciando, assim, a estrutura organizacional e administrativa na construção de propostas políticas, que posteriormente irão (ou não) entrar na agenda decisional de políticas públicas governamentais (CAPELLA, 2007).

A terceira categoria criada é a análise do número de atas produzidas e da frequência das reuniões. Relacionada com a categoria anterior, essa categoria também busca evidenciar a capacidade deliberativa do conselho, visto que a quantidade de atas produzidas ressalta a frequência com que o conselho se reúne e conselhos que se reúnem com maior frequência são considerados os mais institucionalizados, dado que o acúmulo de experiência e conhecimento institucional solidifica a ideia de um forte aparato institucional (LIMA, 2014). Nesse sentido, é fundamental compreender os espaços participativos e como essa análise reflete e instrumentos importantes de fortalecimento da democracia (IPEA, 2012).

A quarta categoria de análise criada diz respeito ao engajamento e a transparência do CONANDA. Segundo Jacobi, Tristão e Franco (2009) o engajamento na transversalidade dos grupos, dos interesses, dos movimentos sociais, culturais, na vida, são escamas que flexibilizam e potencializam politicamente as estruturas rígidas de formação do sujeito e de seus grupos de pertencimento. Assim sendo, analisar o engajamento do conselho perante a sociedade civil é fundamental para entender como as estruturas refletem no processo de interação social. A respeito da transparência, é fundamental entender como o conselho se torna um mecanismo de *accountability*, segundo Carneiro (2002), na *accountability* conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública. Desse modo, a transparência é fundamental para garantir o desenvolvimento de práticas e mecanismos de participação e de desenvolver um maior engajamento entre sociedade civil e o CONANDA.

Logo, a construção dessas categorias comparativas de análise é parte fundamental do estudo, demonstrando então como os efeitos das mudanças criadas pelo Decreto 10.003 influencia a sequência do processo de participação e a institucionalização da participação.

### 3.4 Documentos Analisados

Os documentos analisados no presente trabalho estão expostos no quadro seguinte:

| <b>DOCUMENTOS ANALISADOS</b>  |
|---|
| EDITAL DE CONVOCAÇÃO Nº 5/2019 DE 13 DE NOVEMBRO DE 2019  |
| EDITAL DE CONVOCAÇÃO Nº 1, DE 9 DE OUTUBRO DE 2018  |
| “Documento técnico contendo proposta de capacitação dos conselheiros do Conanda sobre estratégias de comunicação institucional com o objetivo de garantir a interação desses atores com os processos e fluxos de comunicação” |

Quadro 2 – Documentos analisados na pesquisa  
Fonte: Elaborado pelo autor (2021).



## **4 MUDANÇA DE PERSPECTIVA: O CHOQUE ENTRE DECRETO Nº 10.003/2019 E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Neste capítulo será abordada a comparação entre as atividades e o funcionamento do CONANDA antes e depois do Decreto 10.003. Para isso, serão analisadas dentro das quatro categorias de comparação já citadas as principais mudanças promovidas pelo Decreto e como essas mudanças podem impactar no cenário democrático e de debate dos direitos da criança e do adolescente.

### **4.1 O “novo” CONANDA**

#### **4.1.1 Processo seletivo e eleições**

Como já citado anteriormente, o Decreto 10.003 mudou o processo seletivo para entidades da sociedade civil que tenham interesse em ingressar à estrutura administrativa e fazer parte do CONANDA.(BRASIL,2019). Dessa forma, é importante analisar as principais mudanças que ocorreram nesse processo e expor as consequências práticas dessa mudança. Para isso foram comparados dois editais de convocação para entidades da sociedade civil que tenham interesse em ingressar na gestão do conselho. O primeiro é o Edital de convocação nº 1, de 9 de outubro de 2018, anterior a publicação do Decreto 10.003. O segundo é o Edital de convocação nº 5/2019 posterior a publicação do Decreto.

Segundo o Edital de convocação nº 1, de 9 de outubro de 2018:

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA faz publicar o Edital de Convocação para a eleição das organizações da sociedade civil para compor o Conanda no biênio 2019-2020, tendo em vista o disposto no § 2º do art. 4º do Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004, no art. 5º do Regimento Interno do CONANDA e na Resolução nº 211, de 24 de setembro de 2018. O Conanda convoca as organizações da sociedade civil, de âmbito nacional e com desenvolvimento de ações em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente, para compor o CONANDA no biênio 2019-2020 (BRASIL, 2018, n.p).

Segundo o Edital de convocação nº 5/2019:

A MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, no uso da atribuição que lhe confere o inciso II, do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e considerando o disposto no artigo 79 do Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 10.003, de 4 de setembro de 2019, convoca as entidades não governamentais, de âmbito nacional, de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, para processo seletivo público de preenchimento de nove vagas no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA no biênio 2020-2021 (BRASIL, 2019, n.p).

Analisando os documentos oficiais e os editais de convocação para o processo seletivo percebemos as principais mudanças ocorridas. A primeira mudança percebida é no conceito de sociedade civil utilizado como critério para seleção. No Edital de convocação nº 1, de 9 de outubro de 2018 o critério para seleção é mais amplo, como se pode ver no texto do documento:

2. Considera-se organização da sociedade civil de âmbito nacional:

I - Desenvolvam atividades a no mínimo 2 (dois) anos, em pelo menos 5 (cinco) Estados, distribuídos em duas regiões do país em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente; ou

II - Centrais sindicais, Confederações, Federações, Conselhos de Classe Nacionais e Sindicatos Nacionais que cumulativamente apresentem:

a) documento outorgado pela autoridade estatal a mais de dois anos com atribuições irrenunciáveis de atuação

b) desenvolvam atividades a no mínimo 2 (dois) anos, em pelo menos 5 (cinco) Estados, distribuídos em duas regiões do país em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente; ou

III - Apresentem comprovação mediante declaração ou publicação no DOU, da participação nas coordenações ou direções da sociedade civil em nível nacional, tais como fóruns, comitês, redes, coletivos, movimentos, bem como representações em comissões e conselhos nacionais, sendo obrigatória a atuação há no mínimo 2 (dois) anos (BRASIL, 2018).

No Edital de convocação nº 5/2019 o critério para definição de sociedade civil é mais simplificado utilizando como base apenas o texto da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990:

Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de: (Vide)

I - orientação e apoio sócio-familiar;

II - apoio sócio-educativo em meio aberto;

III - colocação familiar;

IV - acolhimento institucional; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)

Vigência

V - prestação de serviços à comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012)

(Vide)

VI - liberdade assistida; (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide)

VII - semiliberdade; e (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide)

VIII - internação. (Incluído pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide) (BRASIL, 2019, n.p).

A segunda mudança percebida é o número de vagas. O primeiro processo seletivo previa quatorze vagas para entidades da sociedade civil enquanto o segundo prevê apenas nove vagas. Além disso, outra diferença percebida é sobre critério de seleção, enquanto o processo regido pelo edital de 2018 previa seleção por eixos de promoção o edital de 2019 seleciona com base na região em que a entidade da sociedade civil está localizada, como pode-se perceber no texto dos editais:

6. Considerando o que dispõem as normas da participação social nos conselhos de direitos em nível nacional, a escolha das entidades dar-se-á mediante critérios de alternância de participação, diversidade e pluralidade nas representações, de acordo com a seguinte distribuição de vagas:

I - 1 (uma) vaga titular e 1 (uma) suplente para fóruns, comitês, redes e movimentos de nível nacional de composição exclusiva da sociedade civil que atuam em pelos menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente;

II - 5 (cinco) vagas titulares e 5 (cinco) suplentes para entidades que atuam em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente, de pessoas em situação de rua, crianças e adolescentes com

deficiência, representativas da diversidade de gênero, identidade de gênero, orientação sexual, étnico-racial, de nacionalidade, do campo da floresta e das águas, povos e comunidades tradicionais e outras especificidades.

III - 8 (oito) vagas titulares e 8 (oito) suplentes para entidades que atuam em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente nas temáticas de saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, trabalho, justiça e segurança pública, bem como das especificidades das crianças e adolescentes em acolhimento, em cumprimento e/ou egressos de medidas socioeducativas, dentre outros (BRASIL, 2018).

As vagas para composição do CONANDA a serem preenchidas por representantes das entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, com sede em determinada região, totalizam em 09 (nove) vagas, com a seguinte distribuição:

- a) 01 (um) representante de entidades não governamentais com sede na região Centro-Oeste;
- b) 02 (dois) representantes de entidades não governamentais com sede na região Sul;
- c) 02 (dois) representantes de entidades não governamentais com sede na região Nordeste;
- d) 01 (um) representante de entidades não governamentais com sede na região Norte; e
- e) 03 (três) representantes de entidades não governamentais com sede na região Sudeste (BRASIL, 2019, n.p).

A terceira mudança notada é nos requisitos para inscrição no processo seletivo. Antes do Decreto 10.003 havia uma preocupação com o eixo de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos de crianças e adolescentes:

8.1.1 Desenvolvam atividades a no mínimo 2 (dois) anos, em pelo menos 5 (cinco) Estados, distribuídos em duas regiões do país em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente:

I - relatório de atividade dos últimos 2 (dois) anos, em pelo menos 5 (cinco) Estados, distribuídos em duas regiões do país, que comprove a atuação em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2019, n.p).

Após o Decreto, o processo seletivo não discorre sobre esses eixos.

A quarta mudança observada neste estudo comparativo é a participação de Centrais

sindicais, Confederações, Federações, Conselhos de Classe Nacionais e Sindicatos Nacionais. O Edital de convocação nº 1, de 9 de outubro de 2018 prevê a participação desses:

Centrais sindicais, Confederações, Federações, Conselhos de Classe Nacionais e Sindicatos Nacionais que cumulativamente apresentem:

I. documento outorgado pela autoridade estatal a mais de dois anos com atribuições irrenunciáveis de atuação;

II - cópia do estatuto da entidade, registrado em cartório.

III - cópia da ata da reunião que elegeu a atual representação legal da entidade, registrada em cartório.

IV - requerimento de inscrição para participar da eleição do CONANDA, assinado por seu responsável legal (Anexo I);

V - indicação de representante, titular e suplente, que participará da Assembleia de Eleição (Anexo II);

VI - cópia de documento de identidade oficial com foto dos representantes, titular e/ou suplente, que participarão da Assembleia de Eleição;

VII - declaração de que a entidade é candidata a compor o CONANDA e/ou apenas eleitora na Assembleia de Eleição (Anexo III); e

VIII - indicação do segmento para o qual está se inscrevendo, conforme disposto no item 6 deste Edital (Anexo IV) (BRASIL, 2018, n.p).

Ao contrário o Edital de convocação nº 5/2019 não prevê a participação dessas entidades.

A quinta e última mudança percebida é em relação ao processo eleitoral. Antes o ônus decorrente do deslocamento dos representantes das organizações da sociedade civil habilitadas como candidatas e/ou eleitoras que participavam da Assembleia de Eleição era de responsabilidade exclusiva das organizações. Após o Decreto 10.003 o ônus decorrente do deslocamento dos representantes das entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente habilitadas como candidatas e votantes que participarão da assembleia de eleição será de responsabilidade exclusiva das entidades. A principal mudança notada no processo eleitoral é a extinção da presença da mesa diretora do CONANDA no processo de escolha. Antes do Decreto a Mesa Diretora, composta por Presidente, Primeiro Secretário e Segundo Secretário, indicados pelo FNDCA participava do processo de seleção e ainda era exigida a presença do representante do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União. Assim sendo, as entidades postulantes votavam entre si de acordo com o segmento pré determinado e dessa

forma as mais votadas seriam eleitas:

25. Cada organização poderá votar em até 14 (quatorze) organizações da sociedade civil, constantes da cédula eleitoral de acordo com cada segmento, sendo:

I - em até 1 (uma) entidade no seguimento I de que trata o item 6;

II - em até 5 (cinco) entidades no seguimento II de que trata o item 6; e

III - em até 8 (oito) entidades no seguimento III de que trata o item 6. (BRASIL, 2018, n.p).

Após o Decreto o processo eleitoral não conta com a presença da Mesa diretora, dessa forma a eleição é feita com base em critérios de regionalização.

As candidatas, por meio de seu representante legal ou pessoa constituída por outorga exclusivamente para este ato, deverão votar na candidata de sua preferência, obedecendo os critérios de regionalização;

7.6.2.2. A cédula eleitoral será específica para cada região; e

7.6.2.3. A entidade votará em até 02 (duas) entidades de sua região obedecendo o critério de regionalização, a saber:

a) As entidades candidatas votarão de acordo com a localização e registro comprovado da sede da entidade (região Centro Oeste, Sul, Norte, Nordeste e Sudeste), podendo votar em si mesma e em outra entidade da mesma região aonde está localizada a Sede (BRASIL, 2019, n.p).

#### 4.1.2 Resoluções

Nesta seção serão analisadas as principais as resoluções feitas pelo CONANDA antes e depois do Decreto 10.003. o intuito é mostrar a frequência de resoluções e as principais mudanças temáticas e de direcionamento na realização de suas atividades. Todos os dados e resoluções analisados estão no endereço eletrônico oficial do CONANDA (MDH, 2020).

A principal mudança percebida é a respeito da frequência de resoluções oficiais produzidas pelo conselho. No gráfico a seguir pode-se perceber a queda do número de resoluções considerando os anos de 2017-2020.

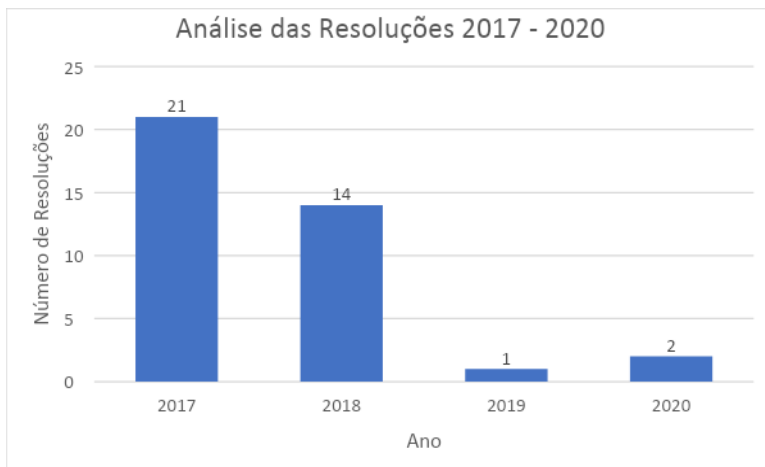


Figura 3 – Análise de Resoluções 2017-2020  
Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Pela análise do gráfico dá para perceber a queda acentuada na produção de resoluções nos anos de 2019 e 2020, fato que evidencia o impacto do Decreto no desenvolvimento e na continuidade das atividades do conselho após a exoneração total dos membros da mesa diretora. Além disso, cabe ressaltar que a única Resolução expedida no ano de 2019 foi anterior ao Decreto, ou seja, após o Decreto apenas duas resoluções foram produzidas, evidenciando a quase inoperabilidade do CONANDA comparado com os anos anteriores. Cabe frisar também que a pandemia do covid-19 foi um fator preponderante para paralisar o funcionamento do conselho em 2020, conforme versa a Resolução n° 219, de 17 de abril de 2020, porém a queda de produção percebida em 2019 leva a crer que o conselho perdeu o direcionamento de suas atividades após a troca total dos principais membros de sua gestão, fato esse que leva a reflexão de que a situação poderia ser melhor resolvida se esses ainda estivessem aptos a dar continuidade no trabalho desenvolvido anteriormente,

#### 4.1.3 Reuniões e Atas

Assim como exposta na seção anterior, esse seção tem como objetivo mostrar as principais

mudanças na sistemática das reuniões, levando em conta a frequência, temática e deliberações, e consequentemente a produção das atas dessas reuniões. Todos os dados e atas analisados estão no endereço eletrônico oficial do CONANDA (MDH, 2020).

A primeira mudança percebida está no corpo do Decreto, já citada na seção “Decreto.10.003”. As reuniões passam a ser trimestrais e não mensais como eram anteriormente:

O Conanda se reunirá em caráter ordinário trimestralmente e, em caráter extraordinário, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Outra mudança é em relação ao custeio e o encontro de membros de diferentes regiões do país, os representantes da sociedade civil que não residirem no Distrito Federal não terão os gastos do deslocamento custeados, passando a participar das reuniões por videoconferência.

A terceira mudança percebida é a respeito da frequência de reuniões oficiais produzidas pelo conselho. No gráfico a seguir pode-se perceber sistemática das reuniões considerando a frequência de atas produzidas nos anos de 2017-2020.

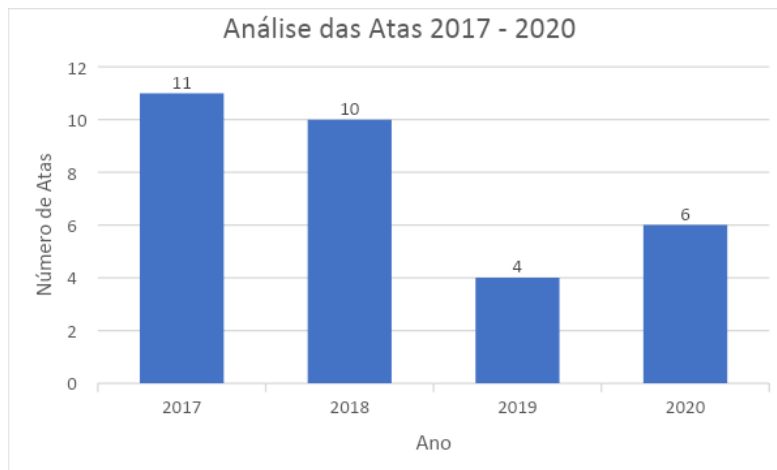


Figura 4 – Análise das Atas 2017-2020  
Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Vale ressaltar que após a publicação do Decreto não houveram mais reuniões oficiais em 2019, tornando dificultoso o prosseguimento das atividades do conselho.

A quarta mudança é a forma de definição do presidente do conselho e a sistemática de convocação das reuniões, o conselho antes presidido por membro eleito, agora é definido por meio da preferência do Presidente da República: O Presidente da República designará o Presidente do Conanda, que será escolhido dentre os' seus membros”. Como podemos perceber



nessa reportagem, “Anteriormente cada membro era indicado por um ministro diferente, compondo com os 14 membros eleitos. Com a mudança, serão dois membros do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (de Damares Alves), três do Ministério da Economia, um da Justiça e Segurança Pública, um da Educação, um da Cidadania e um da Saúde. O presidente do colegiado, que era eleito pelos membros, passa a ser escolhido por Bolsonaro. E as reuniões convocadas somente por vontade do ministério.”( BOLSONARO, 2019).

#### 4.1.4 Engajamento e Transparência

Após abordar as principais mudanças no processo seletivo de entidades da sociedade civil membros do conselho, produção de resoluções e atas, sistemática das reuniões e eleição do presidente e dos conselheiros, é importante expor também as mudanças no engajamento do conselho, ou seja, citar as mudanças ocorridas na relação entre o CONANDA e a sociedade civil considerando a disponibilidade de informações no endereço eletrônico. Segundo Vaz, Ribeiro e Matheus (2010), os dados abertos são fundamentais para a promoção da transparência tornando os dados governamentais acessíveis a todos, afastando restrições de acessibilidade. Assim sendo, para garantir o irrestrito acesso e utilização dos dados públicos pelos cidadãos, a oferta dos dados de interesse público adotam o princípio da publicidade, que engloba a transparência dos dados governamentais como a regra e o sigilo como exceção. ( VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010).

Para entender as mudanças, foi analisado o “Documento técnico contendo proposta de capacitação dos conselheiros do Conanda sobre estratégias de comunicação institucional com o objetivo de garantir a interação desses atores com os processos e fluxos de comunicação”, anteriormente já citado. Nesse plano, são definidas as principais estratégias de comunicação a serem adotadas pelo CONANDA para gerar maior engajamento com a sociedade civil ( BRASIL, 2018). Ao analisar esse documento, nota-se a definição do Portal Direitos da Criança e do Adolescente ([www.direitosdacrianca.gov.br](http://www.direitosdacrianca.gov.br)) como uma importante ferramenta no processo de comunicação e engajamento, ou seja, o plano de comunicação do Conanda aborda a necessidade de criar um espaço digital próprio para a interação e informação dos diversos público do Conselho. (BRASIL, 2018). Outro importante meio de publicação e engajamento são os boletins, como cita o documento

O Boletim foi a ferramenta de comunicação selecionada para divulgar interna e

externamente os resultados das assembleias ordinárias do Conanda. O Boletim do Conanda tem o objetivo de divulgar, principalmente para os membros do Conselho e suas instituições, assim como, para os conselhos de direitos a cobertura com as deliberações e atividades do Conanda durante os seus encontros mensais. Esta 81 comunicação tem o objetivo de disponibilizar um relato objetivo e rápido sobre as assembleias dando também mais transparência às deliberações e encaminhamentos para as atividades do Conselho (BRASIL, 2018, p.97).

Assim sendo, através da análise do site atual do Conanda, percebe-se que com as mudanças provenientes do Decreto alguns dados não foram mais fornecidos para a consulta popular, como boletins informativos e a desativação do Portal Direitos da Criança e Adolescente. Como consequência, alguns documentos importantes como: documento base e orientador da Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA), Plano decenal dos Direitos de Crianças e Adolescentes; Portaria N° 456, DE 24 DE JULHO DE 2014 que Dispõe sobre o cadastramento de Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente para encaminhamento à Secretaria da Receita Federal do Brasil; não estão mais disponíveis dada a desativação do endereço eletrônico anterior. Desse modo, o processo de *accountability* e transparência é enfraquecido devida a limitação de informações (CARNEIRO, 2002).

Outro fato que corrobora para essa análise é averiguar a queda do número de notícias publicadas no portal oficial do CONANDA. No gráfico a seguir, nota-se a queda do número de notícias publicadas no portal no ano de 2018 e 2020.

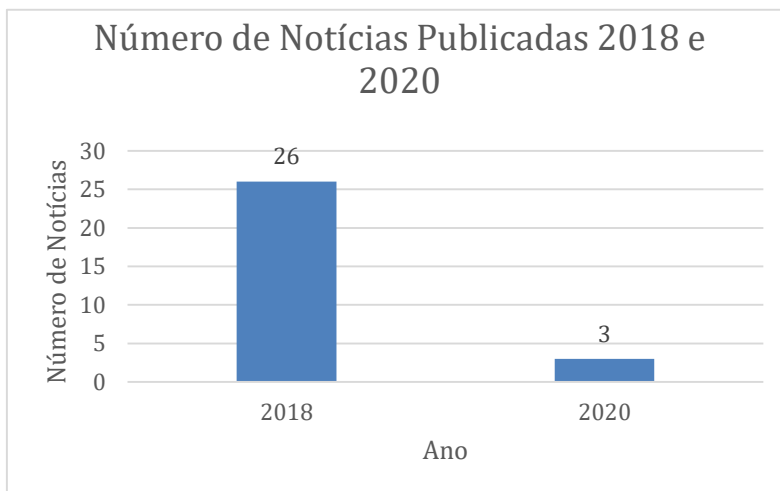


Gráfico 5 – Número de Notícias Publicadas em 2018 e 2020  
Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Vale ressaltar que no ano de 2019 não foi publicada nenhuma notícia.

#### 4.1.5 Mudanças e Resultados no Conselho

Segundo Las Coumes e Las Gales (2012), um instrumento de ação pública necessita de uma forte capacidade de interpretação social, de modo a mesclar aspectos técnicos e sociais, não como ferramentas neutras e indiferentemente disponíveis, e sim portadores de valor. Um instrumento informativo e comunicacional prescinde de observar os conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações na construção das bases para sua atuação e dessa forma estruturar o processo e seus resultados. No quadro seguinte, estão expostas todas as mudanças realizadas pelo Decreto 10.003, já citadas, e suas consequências para a capacidade produtiva do conselho.

| <b>Categoria</b>             | <b>Antes do Decreto 10.003/2019</b>   | <b>Após Decreto 10.003/2019</b>   | <b>Resultado</b>   |
|------------------------------|---|---|--|
| Processo Seletivo e Eleições | Critério mais amplo para definição de Entidades da Sociedade Civil  | Critério mais restrito para definição de Entidades da Sociedade Civil   | Diminuição do escopo de entidades incluídas no Processo Seletivo |
| Processo Seletivo e Eleições | Quatorze vagas para Sociedade Civil   | Nove vagas para Sociedade Civil   | Queda no número de vagas   |
| Processo Seletivo e Eleições | Divisão de acordo com Eixos de Promoção   | Divisão de acordo com Região de atuação   | Descontinuidade nas políticas públicas por Eixos de Promoção     |
| Processo Seletivo e Eleições | Considera Eixos de Promoção como critério para seleção  | Não cita Eixos de Promoção como critério para seleção   | Descontinuidade nas políticas públicas por Eixos de Promoção     |
| Processo Seletivo e Eleições | Participação de Centrais sindicais, Confederações, Federações, Conselhos de Classe Nacionais e Sindicatos Nacionais | Não prevê a participação de Centrais sindicais, Confederações, Federações, Conselhos de Classe Nacionais e Sindicatos Nacionais | Diminuição do escopo de entidades incluídas no Processo Seletivo |

|                              |  |  |   |
|------------------------------|--|--|---|
| Processo Seletivo e Eleições | Ônus decorrente do deslocamento dos representantes é das Organizações                | Ônus decorrente do deslocamento dos representantes é exclusivo da entidade | Aumento de barreiras para participação do Processo Seletivo |
| Processo Seletivo e Eleições | Participação da Mesa Diretora do CONANDA   | Exclusão da Mesa Diretora do CONANDA                                       | Processo Seletivo menos democrático                         |
| Resoluções                   | Alta no número de Resoluções   | Queda no número de Resoluções  | Menor atividade do Conselho                                 |
| Reuniões e Atas              | Alta no número de Reuniões e Atas  | Queda no número de Reuniões e Atas   | Menor atividade do Conselho                                 |
| Reuniões e Atas              | Reuniões Mensais   | Reuniões Trimestrais   | Menor atividade do Conselho                                 |
| Reuniões e Atas              | Custeio por parte do CONANDA do Deslocamento dos Membros                             | Custeio individual do Deslocamento dos Membros                             | Aumento de barreiras para participação das Reuniões         |
| Reuniões e Atas              | Presidente do CONANDA escolhido por processo seletivo constituído pela Mesa Diretora | Presidente da República define o Presidente do CONANDA                     | Processo Seletivo menos democrático                         |
| Transparência e Engajamento  | Alta na publicação de Notícias   | Queda na publicação de Notícias  | Menor transparência do Conselho                             |
| Transparência e Engajamento  | Portal eletrônico ativo  | Portal eletrônico desativado   | Menor transparência do Conselho                             |
| Transparência e Engajamento  | Fornecimento de boletins e documentos base por meio eletrônico                       | Não fornecimento de boletins e documentos base por meio eletrônico         | Menor transparência do Conselho                             |

Quadro 6 – Mudanças e Resultados no Conselho  
 Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

No próximo tópico serão abordadas as consequências dessas mudanças em relação ao CONANDA como um instrumento público de participação.

## 4.2 Democratização e diversidade em um cenário antagônico

O processo de redemocratização iniciado com maior ênfase a partir da década de 1990 evidenciou a participação social como necessária em algumas políticas específicas e abriu espaço para a pretensão da repartição de poder nas mais diferentes áreas (LIMA, 2014). Dessa forma, a repartição de poder tornou-se ideia contrária a herança de centralização de decisões de governos autoritários ditatoriais, herança essa que mostrou-se como um dos principais obstáculos no desenvolvimento da ideia de democratização e diversidade no processo de participação social (TATAGIBA, 2005).

Assim sendo, como analisado anteriormente, o fato do Decreto 10.003 centralizar a escolha do seu presidente como uma decisão do Presidente da República é contrária ao novo paradigma na gestão dos bens públicos que apareceu nos anos de 1990, que visava um novo debate e uma requalificação da temática de participação (GOHN, 2016). A partir disso, nota-se como consequência, a ideia de participação social assumindo um lugar central nos debates sobre a redemocratização, no intuito de fortalecer e revitalizar a sociedade civil quanto com os desejos de aperfeiçoar os processos governamentais, ornamentando a formulação, gestão e controle das políticas públicas (ALENCAR, 2013). Entretanto, a dificuldade de fiscalização por controle social e manutenção de banco de dados limita o desenvolvimento da mobilização e participação social de diversos setores da sociedade civil (PEREZ e PASSONE, 2010), isso fica evidente ao percebermos a quebra da continuidade dos principais membros de gestão ao ocorrer a exoneração total dos membros da mesa diretora e a não manutenção de dados que anteriormente eram disponibilizados para o controle social (BRASIL, 2019).

A descontinuidade das atividades do conselho notada principalmente no ano de 2019, limita a dinâmica do processo deliberativo capaz de produzir decisões relevantes no processo decisório de políticas públicas, e desconsidera o aprendizado acumulado que é fundamental para a qualidade das políticas públicas formuladas. (LIMA, 2014). Além disso, a falta de estabilidade ocasionada pelas medidas provenientes do Decreto 10.003 pode comprometer o potencial de continuidade ao conselho. (DI PIETRO, 2010)

Dessa forma, em um cenário onde as bases democráticas do país estavam sendo renovadas, deixando para trás a repressão e a retração do regime militar (CRUXÊN, 2013), a importância destas esferas como espaços de aprofundamento do exercício e aprendizado

democrático (VAZ, 2011) são preponderantes para inovação nas políticas públicas porque, ao realizarem a mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, eles estão construindo uma nova esfera pública de poder e de controle social, onde novos sujeitos políticos trabalham na interlocução entre a população e o poder público estatal sendo, portanto, instrumento mediador e negociador entre estes atores ou setores da sociedade (GOHN, 2016). Logo, a tentativa de aproximar os cidadãos do governo é fundamental para atenuar práticas de clientelismo e conflitos de interesses, (CARNEIRO, 2002). Logo, o fato do Decreto 10.003 tirar a participação da mesa diretora eleita no processo de seleção de novas entidades da sociedade civil para integrar o conselho limita a ideia de participação e diversidade propagando ainda mais a ideia de cultura política de um governo central forte e pouco descentralizado, onde ocorre a limitação da autonomia desse espaço deliberativo (BRASIL, 2019)

Outro fator importante é perceber como a diminuição da frequência das reuniões prejudica a capacidade organizacional e administrativa do conselho, visto que conselhos que se reúnem mais são mais capazes de produzir rotinas de trabalho que permitam o alcance dos objetivos estipulados e ao mesmo tempo geram maior acúmulo de experiência e conhecimento institucional. Nesse sentido, considerando-se as periodicidades semestral, trimestral, bimestral ou mensal, conselhos que se reúnem mensalmente são considerados os mais institucionalizados (LIMA, 2014).

No que diz respeito à limitação de recursos, deve-se citar o fim do custeio de gastos provenientes de membros do conselho não residentes no Distrito Federal e a redução do número de membros do conselho (BRASIL,2019). Destarte, a limitação de recursos, materiais, organizacionais ou até a capacidades técnicas dos servidores que dão suporte ao espaço é totalmente prejudicial ao aprofundamento dos debates (LIMA, 2014) é contrária a idéia de reduzir as fronteiras entre a participação e a representação, podendo gerar uma sub representação por falta de diversidade com a redução do número de membros. (MIGUEL, 2017). Assim sendo, é fundamental analisar os mecanismos de controle dos recursos materiais, simbólicos e informacionais ou as clivagens de classe, gênero e raça no processo de participação. (MIGUEL,2017) no intuito de estimular a participação dos diferentes atores políticos de formar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas em um cenário progressista (MILANI,2008).

Outro elemento importante analisado é a queda acentuada do número de resoluções produzidas pelo conselho após a publicação do Decreto 10.003. No processo de formulação de

políticas públicas e definição da agenda decisional é necessário considerar as oportunidades de mudanças, ou seja, janelas que se abrem, e janelas que se fecha em um processo de reorganização institucional, como no caso da publicação do Decreto onde a janela se fecha para a idéia de continuidade e maior diversidade na participação (CAPELLA, 2019). Assim sendo, as resoluções frutos de deliberações do conselho e responsáveis pela formulação de políticas públicas encontram seus resultados em conflitos entre grupos de interesse, que almejando seus interesses próprios, dialogam (ou não) na construção de propostas políticas, que posteriormente irão (ou não) entrar na agenda decisional de políticas públicas governamentais (CAPELLA, 2007). O fato de o CONANDA ter estado praticamente inoperante no ano de 2019 prejudicou substancialmente o desenvolvimento das políticas públicas, levando em conta, ainda, a limitação dos atores envolvidos no processo de formulação da agenda de políticas públicas restringindo a correlação de forças entre os atores nesse procedimento e restringindo interesses diversificados dos grupos de interesses (CAPELLA, 2005).

Desse modo, a qualidade da política pública está diretamente relacionada com a diversidade de atores que participam do seu processo de formulação (COHEN, 1997, apud AVRITZER, 2011). Assim sendo, a desconstrução das relações políticas de poder, é fundamental para impedir a noção de corporativismo e a sua interpenetração nos espaços públicos e privados. Dessa forma, torna-se necessária uma maior maleabilidade das relações governantes / governados. Na construção de instrumentos de ação pública, leva-se em conta a necessidade de um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações. Logo, em um instrumento público, como o CONANDA, é indissociável dos agentes que programam seus usos (LAS COUMES, LAS GALES, 2012), os instrumentos de ação pública não são inertes, eles detêm uma força de ação própria capaz de produzir efeitos originais e, às vezes, inesperados, desse modo os atores engajados são encarregados de definir os objetivos das políticas, considerando o contexto político (LAS COUMES, LAS GALES, 2012). Sendo assim, é necessário o fortalecimento dos espaços de participação e fortalecimento de mecanismos de controle social para evitar o regresso na garantia de direitos sociais, desse modo o reconhecimento da participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas ganha força nos debates a respeito da produção e identificação de direitos. (DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Portanto, as ações coercitivas decorrentes da publicação do decreto, de forma sistematizada e destrutiva, como já exposto, limitam o escopo de atuação e a continuidade dos esforços e dinamismo das decisões do Conanda. Entretanto, uma forma de se proteger e mitigar os efeitos decorrentes desse processo seria a busca por parte do conselho da revogação de alguns decretos associados ao desmonte citado. Para que isso possa ser feito é essencial a pressão por parte de movimentos sociais engajados e articulação com membros do governo capazes de priorizar a pauta em um cenário de incertezas e desafios. Logo, o conselho mostra-se uma importante esfera participativa fortalecendo a sua legitimidade quando suas ações convergem para a mudança e para a garantia de direitos democráticos em esfera pública.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já dito, o texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Em consonância com esse processo de redemocratização pós período ditatorial, a Constituição expandiu o horizonte do projeto de democracia, unificando e diversificando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, assim sendo, o reconhecimento da participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas ganha força e papel principal nos debates a respeito da produção e identificação de direitos. (DA SILVA ; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Segundo Milani (2008), desde de 1990, a participação social tornou-se um dos princípios organizativos dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Assim sendo, é fundamental estimular a participação dos diferentes atores políticos com o intuito de formar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas em um cenário progressista. Nesse cenário emergente, o processo de consulta da sociedade civil se torna cada vez mais organizado e institucionalizado, representando então um desenvolvimento primário no aspecto social e na criação de paradigmas sociais de participação. Atrelado a esse movimento, nota-se a necessidade de se questionar o mecanismo de participação e os locais de debate, surgindo então as seguintes reflexões: quem participa e que desigualdades subsistem na participação? Como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação?. De fato, com a Constituição de 1988 a participação social passa a ser vista não apenas quanto ao controle estatal sobre a produção das políticas sociais e na sua implementação, mas sim em caráter complementar à ação estatal. Desde então, a participação social tem sido validada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que buscam afirmar a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais (DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Segundo Cunha (2009), a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública é desenvolvido de forma abrangente, de modo que esta capacidade se manifesta por meio de fatores como: a capacidade de inclusão de novos atores ou grupos; o próprio desenho institucional e o funcionamento da instituição; a capacidade de propor novos temas; a produção de resultados efetivos no que tange à redistribuição de bens e ações em uma área de política; e o controle público sobre estas ações (CUNHA, 2009; VAZ, 2011). Desta

maneira, as regras institucionais e a maneira como estes espaços se organizam e operam influenciam diretamente nos resultados e os mecanismos relacionados à efetividade potencial dos conselhos. Desse modo, a efetividade dos espaços em que atuam, avaliação da estrutura organizacional e do funcionamento dos conselhos, resultam diretamente na capacidade deliberativa e de articulação do Conselho com outras instâncias políticas e esferas da sociedade resulta na capacidade de influência desses espaços (LIMA, 2014).

Assim sendo, o processo de participação política e social vinculado ao desenvolvimento de instâncias de participação institucionalizadas retrata o desenvolvimento do viés democrático, buscando garantir meios de atuação claros e direitos, estruturados de forma a garantir direitos sociais e políticas públicas diversificadas, capazes de estreitar o relacionamento com organizações sociais, movimentos sociais e ampliar a interlocução com a sociedade em geral (CUNHA, 2009). Em resumo, é importante refletir sobre a forma que as mudanças ocorreram e de que modo elas modificam as perspectivas atuais e futuras no que diz respeito às políticas públicas e direitos futuros da atuação do CONANDA, os resultados aqui encontrados não buscam esgotar a discussão a respeito do tema e também não significam uma mudança de panorama provocada pelo impacto do Decreto 10.003, entretanto é fundamental analisar os desdobramentos provenientes dessa mudança. Desse modo, a ideia de participação social está atrelada a noção de inclusão política de diferentes grupos sociais, sua capacidade de influenciar a gestão pública, com um olhar atento para as expectativas quanto à dinâmica interna e o funcionamento destes espaços, de modo a observar se – e como – estes determinam a atuação dos conselhos.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. L. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Livraria Del Rey Editora, 1994.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, n. especial, 2005.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 13-25, 2011.

BILHIM, João. Políticas públicas e agenda política. **Revista de Ciências Sociais e Políticas**, v. 2, n. 99-121, p. 5-20, 2008.

BOLSONARO INTERVÉM NO CONANDA: Por decreto, Bolsonaro exonera conselheiros dos direitos da criança e adolescente. *In: BOLSONARO INTERVÉM NO CONANDA: Por decreto, Bolsonaro exonera conselheiros dos direitos da criança e adolescente*. [S. l.]: Esquerdadiario.com.br, 5 set. 2019. Disponível em: <http://esquerdadiario.com.br/Por-Decreto-Bolsonaro-exonera-conselheiros-dos-direitos-da-crianca-e-adolescente>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasil, abr. 2006.

BRASIL. “Documento técnico contendo proposta de capacitação dos conselheiros do Conanda sobre estratégias de comunicação institucional com o objetivo de garantir a interação desses atores com os processos e fluxos de comunicação”. Brasil, ago. 2018

BRASIL. Edital de convocação nº 1, de 9 de outubro de 2018. O Conanda convoca as organizações da sociedade civil, de âmbito nacional e com desenvolvimento de ações em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente, para compor o CONANDA no biênio 2019-2020. Brasil, out. 2018.

BRASIL. Resolução nº 217, de 26 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Brasil, dez. 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.003, de 4 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. Brasil, set. 2019.

BRASIL. Edital de convocação nº 5/2019 de 13 de novembro 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 convoca as entidades não governamentais, de âmbito nacional, de atendimento dos

direitos da criança e do adolescente, para processo seletivo público de preenchimento de nove vagas no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA no biênio 2020- 2021. Brasil, nov. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt et al. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. **XXIX Encontro Anual da Anpocs**, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz**, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estudos CEBRAP**, n. 101, p. 57-76, 2015.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Coletânea de políticas públicas: volume 2: conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. 2006.

CONSELHO Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). *In: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)*. [S. l.]: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 31 ago. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CRUXÊN, Isadora Araújo et al. Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. 2013.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. 2017. 181f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009.

DA SILVA, Enid Rocha Andrade; DE MELLO, Simone Guerresi. Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária. **MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**, p. 4, 2004.

DA SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA**, 2005.

DAGNINO, Evelina (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Editora Paz e Terra, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes de Direito Administrativo**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010.

FEDERAL, Governo. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei federal**, v. 8, 1990.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. reimpr. **São Paulo: Atlas**, v. 201, 2010.

GOHN, M. G.; FILIPE, Fabiana Alvarenga; BERTAGNA, Regiane Helena. **Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica [Management councils and socio-political participation]**. Cortez, São Paulo, 2001.

GOHN, M. G. M. . Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica-9a edição. 9a. ed. Sao Paulo: Cortez, 2016. v. 1000. 128p .

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação. Relatório de pesquisa. Brasília: Ipea, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: 2010. v. 3. 575 p

JACOBI, Pedro Roberto; TRISTÃO, Martha; FRANCO, Maria Isabel Gonçalves Correa. A função social da educação ambiental nas práticas colaborativas: participação e engajamento. **Cadernos Cedes**, v. 29, n. 77, p. 63-79, 2009.

KINGDON, J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós ciencias sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Sociologia da ação pública. 2012.

LIMA, P. et al. Conselhos nacionais: elementos constitutivos para a sua institucionalização. Texto para discussão, n.1951, Ipea, 2014.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. **A inovação democrática no Brasil**, v. 1, p. 129-156, 2003.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 25-38, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 100, p. 83-118, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. SciELO-Editora UNESP, 2017.

MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

PASSONE, E. F. **Políticas sociais de atendimento à infância e juventude: o caso da Fundação Abrinq. 2007**. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, v. 40, n. 140, p. 649-673, 2010.

PIRES, Roberto RC; VAZ, Alexander CN. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 61-91, 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. 14. Reimpr. **São Paulo: Atlas**, 2012.

RILES, Annelise. **Documents: artifacts of modern knowledge**. University of Michigan Press, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. 1998.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209-213, 2005.

VAN DER BROOCCKE, Bianca Schneider; PAMPLONA, Danielle Anne. Os conselhos de direitos municipais, as políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente e a permanência das velhas estruturas de poder: um desafio à consolidação da democracia participativa no Brasil. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 16, n. 22, p. 13-37, 2018.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos ppg-au/ufba**, v. 9, n. 1, 2010.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o

itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**, 2011.