

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A GESTÃO DO CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL BASEADA NA ANÁLISE *EX ANTE* DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ROBSON RIBEIRO VICENTE ALVES

Brasília-DF, 2021

ROBSON RIBEIRO VICENTE ALVES

A GESTÃO DO CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL BASEADA NA ANÁLISE *EX ANTE* DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada como exigência parcial para a conclusão do Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Orientador

Professor Doutor Luís Henrique Paiva

Brasília-DF 2021

ROBSON RIBEIRO VICENTE ALVES

A GESTÃO DO CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL BASEADA NA ANÁLISE *EX ANTE* DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada como exigência parcial para a conclusão do Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Aprovado em 27 / 12 / 2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luís Henrique Paiva - Orientador

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Profa. Dra. Raquel Tiveron

A474g Alves, Robson Ribeiro Vicente
A gestão do conselho dos direitos da criança e do adolescente do Distrito Federal baseada na análise Ex ante de políticas públicas / Robson Ribeiro Vicente Alves. – Brasília: IDP, 2021.

132 p.: il. Color.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2021.
Orientador: Prof. Dr. Luís Henrique Paiva.

1. Direito da Criança e do Adolescente. 2. Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Princípios. 4. Administração pública. 5. Análise Ex Ante de políticas públicas. 6. Teoria da mudança. I. Título.

CDD: 342.17

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



DEDICATÓRIA

Para Lia, Letícia, Leonardo, Fernando e Davi, Mãe, esposa e filhos, meu orgulho e minha eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em atenção à Escola de Formação Judiciária, que contribuiu para essa valiosa oportunidade de capacitação; e aos colegas de trabalho, o apoio durante a jornada de estudos, ao Dr. Renato Scussel, pelo incentivo e parceria para viabilizar mais essa oportunidade de desenvolvimento.

Agradeço à equipe do Mestrado Profissional em Administração Pública do IDP, nas pessoas do coordenador do curso, Prof. Dr. Caio Resende e dos assessores acadêmicos Matheus Souza e Renan Holtermann, ao Prof. Dr. Mathias Tessmann, ao Corpo Docente, e à equipe da biblioteca, todos sempre disponíveis para prestar o auxílio necessário.

Agradeço aos colegas de turma, especialmente Barbara Bianca, Celina Coelho, Elba Jane, Elmira Moraes e Flávia de Oliveira, novas amizades que levarei para a vida.

Agradeço às pessoas que contribuíram diretamente com a pesquisa empírica junto ao CDCA-DF, Adriana Faria, Eduardo Chaves, Fabiana Gadelha, Gisele Rabelo, Luiza Arcângela e Rokmenglhe Vasco, por meio das conversas e esclarecimentos, dedicando seu tempo e conhecimento para o aprimoramento e desenvolvimento dessa dissertação.

Agradecimento especial aos professores, Dra. Raquel Tiveron e Dr. Alexander Cambraia, cujos importantes ensinamentos e contribuições alavancaram o status desta dissertação.

Minha especial deferência ao Prof. Dr. Luís Henrique Paiva, que me orientou nesse processo com suas preciosas contribuições, disponibilidade, parceria e acima de tudo, sempre com postura amigável e leal.

Agradeço de modo especial àqueles cujo apoio foi essencial para enfrentar mais esse desafio: minha mãe, minha esposa, meus filhos, familiares e amigos. E a todos que me acompanharam e apoiaram de alguma forma nessa trajetória.

Gratidão, Deus, por tudo o que tenho e o que sou, pois até aqui o Senhor tem me sustentado!

“*Ensina a criança no caminho em que deve andar, e, ainda quando for velho, não se desviará dele*”.

Provérbios 22:6

“*Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende*”.

Leonardo Da Vinci

RESUMO

A Constituição Brasileira de 1988 elevou crianças e adolescentes ao status de sujeitos de direito. Porém, não bastava a Carta Magna trazer linhas gerais sobre direitos e garantias de crianças e adolescentes, faltava uma lei que pudesse nortear a materialização dessa mudança. Assim, foi publicada a Lei nº 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, cujo conteúdo causou uma revolução em vários segmentos da Administração Pública e da Sociedade. Para a Administração Pública, destaca-se a mudança de gestão, haja vista a nova divisão de fomentação de políticas públicas nas três esferas de Governo. Nesse novo tempo, os entes federativos ganharam importante aliada, a Organização da Sociedade Civil. Essa mudança gerou uma democratização e descentralização na formulação de políticas públicas, voltadas para crianças e do adolescentes. Um dos principais atores passou a ser o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. O órgão colegiado criado, conforme diretrizes do Estatuto, é composto pelo Estado e pela Sociedade Organizada, para juntos elaborarem políticas públicas bem-sucedida, com a utilização das ferramentas certas para alcançar o sucesso. Diante desse cenário prospectivo, com tantas peculiaridades, há uma importante indagação a ser feita quanto à utilização dessas ferramentas: o CDCA do Distrito Federal (CDCA-DF) está utilizando a análise *ex ante* de políticas públicas e a teoria da mudança para formular a política distrital de promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente e definir suas prioridades? Na busca da resposta, essa dissertação teve por objetivo analisar a gestão do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal sob à análise *ex ante* de políticas públicas e à luz da teoria da mudança. Para tanto, analisou-se leis, bibliografias e atos administrativos. Em especial, foram analisadas as atas das reuniões Plenárias e da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF. Após a verificação documental, concluiu-se que o Conselho distrital superou as expectativas da pesquisa tanto em relação à agenda e funcionamento (enquanto espaço democrático), quanto à estrutura e organização, (enquanto órgão público). Porém, em se tratando da pergunta-problema dessa pesquisa, não se pode dizer o mesmo, pois diante dos documentos analisados não foram encontradas evidências da utilização dos componentes da análise *ex ante* de políticas públicas nem da teoria da mudança. Por outro lado, é importante destacar que

há espaço no Conselho para melhorar a entrega de políticas públicas para a sociedade distrital.

Palavras-chaves: Direito da Criança e do Adolescente; Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; Princípios; Administração Pública; Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas; Teoria da Mudança.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution of 1988 elevated children and adolescents to the status of subjects of law. However, it was not enough for the Magna Carta to provide general guidelines on the rights and guarantees of children and adolescents, there was a lack of a law that could guide the materialization of this change. Thus, Law nº 8.069/1990 was published, the Statute of Children and Adolescents, whose content caused a revolution in several segments of Public Administration and Society. For Public Administration, there is a change in management, given the new division of public policy fomentation in the three spheres of Government. In this new era, the federative entities gained an important ally, the Civil Society Organization. This change generated a democratization and decentralization in the formulation of public policies, aimed at children and adolescents. One of the main actors became the Council for the Rights of Children and Adolescents. to achieve success. In view of this prospective scenario, with so many peculiarities, there is an important question to be made regarding the use of these tools: the CDCA of the Federal District (CDCA-DF) is using the evaluation of public policies based on *ex ante* analysis and the theory of change to formulate the district policy for the promotion, protection, guarantee and defense of the rights of children and adolescents and define their priorities? In the search for the answer, this dissertation aimed to analyze the management of the Council for the Rights of Children and Adolescents of the Federal District under the *ex ante* analysis of public policies and in the light of the theory of change. For that, laws, bibliographies and administrative acts were analyzed. In particular, the minutes of the Plenary and Public Policy Committee meetings of the Council were analyzed. After the document analysis, it was concluded that the District Council exceeded the expectations of the research both in terms of the agenda and functioning (as a democratic space) and in terms of structure and organization (as a public agency). However, when it comes to the question-problem of this research, the same cannot be said, because in the documents analyzed, no evidence was found of the use of the components of the *ex ante* analysis of public policies or the theory of change. On the other hand, it is important to highlight that there is room in the Council to improve the delivery of public policies to the district society.



Keywords: Children's and Adolescents' Rights; Council for the Rights of Children and Adolescents; Principles; Public Administration; Ex Ante Analysis of Public Policies; Theory of Change.



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CDCA-DF	Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal
CF	Constituição Federal
COMPP	Comissão de Políticas Públicas do Conselho dos Direitos da Criança e do Distrito Federal
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDCA	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
FDCA-DF	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal
FIA	Fundo para Infância e Adolescência
FNCA	Fundo Nacional para Criança e Adolescente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa e Ensino Avançado
MROSC	Marco Regulatório das Organizações Sociais Civis
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1

Reuniões Plenárias Ordinárias de 2021 **101**

Quadro 2

Reuniões Plenárias Ordinárias de 2020 **102**

Quadro 3

Reuniões Plenárias Extraordinárias de 2021 **102**

Quadro 4

Reuniões Plenárias Extraordinárias de 2020 **102**

Quadro 5

Reuniões Ordinárias da Comissão de Políticas Públicas de 2021 **103**

Quadro 6

Reuniões Ordinárias da Comissão de Políticas Públicas de 2020 **104**

Quadro 7

Reuniões Extraordinárias da Comissão de Políticas Públicas de 2021 **104**

Quadro 8

Reuniões Extraordinárias da Comissão de Políticas Públicas de 2020 **104**

Quadro 9

Reuniões Conjuntas da Comissão de Políticas Públicas de 2021 **105**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 18

2. BREVE HISTÓRICO 25

2.1 Histórico do Direito da Criança e do Adolescente.....	26
2.2 Marco Legal, Teórico e Regulatório Internacionais.....	28
2.3 A Doutrina da Proteção Integral, os Princípios Norteadores do Direito da Criança e do Adolescente e os Direitos Fundamentais.....	29
2.3.1 Princípio da Prioridade Absoluta.....	37
2.3.2 Princípio do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente.....	37
2.3.3 Princípio da Municipalização.....	38
2.3.4 Os Direitos Fundamentais.....	41

3. OS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E OS RESPECTIVOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

.....43

3.1 Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Criança e do Adolescente.....	44
3.1.1 O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA)....	46
3.1.2 O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA).....	50
3.2 O Conselho Nacional do Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo Nacional para Criança e Adolescente.....	55
3.3...O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal.....	57
3.3.1 O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA-DF).....	57
3.3.2 O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (FDCA-DF).....	62

4. A ANÁLISE EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A TEORIA DA MUDANÇA

..... 68

4.1 Políticas Públicas.....	70
4.2 Políticas Públicas e o Estatuto da Criança e do Adolescente.....	74
4.3 A Avaliação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes sob a análise <i>ex ante</i>	76

SUMÁRIO

4.3.1 Estágios da Construção de Políticas Públicas.....	80
4.4 A Teoria da Mudança	88
4.4.1 Conceito de Teoria da Mudança.....	91

5. O CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL: DECISÕES BASEADAS NA ANÁLISE EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....97

5.1 Análise das Atas das Reuniões do Plenário e das Reuniões da Comissão de Políticas Públicas.....	100
5.1.1 Reuniões Ordinárias e Extraordinárias Plenárias.....	103
5.1.2 Reuniões Ordinárias, Extraordinárias e Conjuntas da Comissão de Políticas Públicas	105
5.2 Análise das Decisões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal.....	107
5.2.1 Análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal	108
5.2.2 Análise das atas das reuniões ordinárias, extraordinárias e conjuntas da Comissão de Políticas Públicas do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal.....	110

6. CONCLUSÃO 115

REFERÊNCIAS122



1

1

INTRODUÇÃO



1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada com uma visão mais humanista e garantista, mudando a visão jurídica e política a respeito dos direitos humanos. Esses direitos ganharam características de direitos fundamentais, contribuindo para a mudança de paradigma frente aos direitos da criança e do adolescente.

No mesmo sentido, pode-se dizer que o Brasil lançou um novo olhar sobre a criança e ao adolescente, adotando a Doutrina da Proteção Integral, através daquela mudança, com a finalidade de defender, proteger, promover e efetivar os direitos de crianças e adolescentes.

Além disso, o Brasil admitiu, a partir daquele momento, que crianças e adolescentes são sujeitos de direito, reconhecimento jurídico, tendo em vista o novo modelo pautado no sistema de garantias, seguindo não só o ordenamento jurídico pátrio, bem como as recomendações internacionais da Organização Nações Unidas (ONU).

Uma das ações do Brasil foi incluir no ordenamento jurídico brasileiro diretrizes da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1989, e assinada pelo Brasil em 1990.

Esse reconhecimento orientava não recepcionar certas regras do Código de Menores e, orientava, ainda, a elaboração de nova legislação infraconstitucional para o alcance dos direitos de crianças e adolescentes, elencados na nova Constituição.

Apesar das orientações da ONU serem direcionadas a todos os países do mundo, nosso País é uma das únicas nações a criar, legalmente, os conselhos paritários e deliberativos na área das políticas públicas para crianças e adolescentes, assim como a estruturação de conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos municípios.

Surge, então, o Direito da Criança e do Adolescente, como um ramo, relativamente novo, no ordenamento jurídico brasileiro, pois a matéria foi codificada e publicada, através da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, logo após a promulgação da Carta Magna, sob o texto conhecido como Estatuto da Criança e do Adolescente, carinhosamente, chamado de ECA, atendendo às peculiaridades que a criança e ao adolescente possuem.

Nas palavras de Barreira e Brazil (1991, p. 37), o Direito do Menor¹ “constitui ramo distinto dentro da grande árvore do Direito Positivo com peculiaridades voltadas para seu destinatário incomum: o menor”.

Nessa visão, observa-se que o Estatuto materializou o comando constitucional ao disciplinar o direito da criança e do adolescente, cumprindo uma regra jurídica, dando seguimento ao movimento constitucionalista moderno e cumprindo a premissa de que qualquer tema jurídico deve partir da Constituição.

Vê-se, por este ângulo, que a Doutrina da Proteção Integral substituiu a Doutrina da Situação Irregular - doutrina encontrada no Código Mello Mattos, de 1927, e no Código de Menores, de 1979, cuja essência será abordada adiante -, não só pela terminologia e pelos princípios adotados, mas, principalmente, pela mudança de paradigma. Em outras palavras, trata-se da mudança de comportamento do Estado (diga-se da Administração Pública) e da Sociedade Civil (refere-se a todos os segmentos da sociedade civil organizada) frente aos direitos de crianças e adolescentes. Tem-se aqui uma soma de responsabilidades com atribuições diversas, porém com o mesmo objetivo.

A nova legislação especial voltada para crianças e adolescentes, cuja natureza jurídica é a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, ainda é objeto de relevantes discussões, tanto por doutrinadores quanto por operadores do direito. Além desses, pode-se apontar ainda o Legislativo, o Executivo e o Poder Judiciário.

Na Administração Pública, também há discussões. Entretanto, elas buscam soluções para a aplicabilidade das orientações dispostas no ECA. Afinal, definir as melhores políticas públicas a serem elaboradas, implementadas e monitoradas, cujo público-alvo são crianças e adolescentes, em determinado ente federativo, não é tarefa fácil. Pressupõe-se que alguns cenários políticos de disputas, tais como: política (partidária e geográficas); econômicas (em razão dos gastos públicos); e administrativas (em razão das especificidades políticas públicas); tornam mais difícil, ainda, cumprir e colocar em prática aquelas orientações do ECA.

¹ O termo “Menor”, de acordo com Rossato, Lépure e Cunha (2016, p. 78-79) apesar de adotado pelo Código Civil e Código Penal, e ser largamente utilizado pela doutrina, é expressão considerada pejorativa, pois remete ao antigo Código de Menores, que tratava crianças e adolescentes como *peças em situação irregular*, e as fazia carregar o estigma de marginalização, delinquência e abandono, o que não se coaduna com os novos paradigmas invocados e trabalhados pelo Estatuto, que prima pela proteção constante e integral das pessoas em desenvolvimento. Desta feita, o melhor é optar pela utilização de outras expressões, tais como “criança”, “adolescente”, “pessoas em desenvolvimento”, “infante”, “sujeito de direitos especiais” etc.

Em relação às orientações legais, uma delas se destaca, conforme pesquisa abordada neste trabalho, cujo tema é objeto de estudo desta obra - a criação e implantação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente - e de seus respectivos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito das esferas de governo, quais sejam: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

A presente dissertação tem por tema a análise da atuação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA-DF) através das decisões tomadas durante as reuniões de alguns de seus órgãos estruturantes, para promoção de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente do Distrito Federal.

Neste trabalho, será feito um estudo teórico de natureza reflexiva sobre a criação, o funcionamento e a gestão do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, limitando-se ao Distrito Federal e relativo à gestão do CDCA-DF, mas especificamente quanto ao Plenário e à Comissão Temática de Políticas Públicas nos anos de 2020 a 2021.

O tema desta dissertação foi escolhido por sua relevância para três grandes grupos de interesse: o primeiro grupo é o acadêmico, haja vista a possibilidade de se produzir um trabalho voltado à análise da gestão de um Conselho com características muito específicas, pouco estudado e abordado na academia; o segundo grupo é a sociedade do Distrito Federal, para conhecimento e fundamentação como fiscal do Estado; e o terceiro grupo é a Administração Pública do DF, em razão do levantamento e análise de dados baseados na legislação e documentos da própria administração.

Justifica-se, ainda, pela importância do tema para a população local e do país, pois a partir desse estudo, será possível realizar estudos comparativos dentro Distrito Federal e em outros entes federativos do Brasil. Logo, verifica-se que a questão se justifica não apenas pela perspectiva acadêmica, mas também pela sua relevância social, econômica e administrativa. Deseja-se, então, possibilitar a todos o acesso simplificado ao conhecimento básico sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e sua gestão frente à garantia e à promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Demonstrar que o tema, apesar de pouco explorado, tem relevância social, econômica e administrativa, bem como a relevância acadêmica e governamental, é despertar o leitor para a importância do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito do Distrito Federal.

De acordo com Bittar (2014, p. 193), a pesquisa é um dos pilares para o crescimento do Brasil:

A questão da pesquisa no Brasil é central e estratégica e deve ser vista como um desafio para a libertação da pobreza, do colonialismo cultural, da marginalização tecnológica e da ignorância. o desenvolvimento nacional depende de sua matriz econômica, técnica e científica.

Analisar a gestão do CDCA-DF na viabilização local de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente não será tarefa fácil. Para tanto, esta dissertação pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: “O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal está utilizando a avaliação de políticas públicas baseada na análise *ex ante* e a teoria da mudança para formular a política distrital de promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente e definir suas prioridades?”

Por conseguinte, o objetivo geral desta obra é responder à pergunta problema analisando se a gestão do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA-DF) toma decisões para fomentar e promover o desenvolvimento de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente do Distrito Federal baseadas na análise *ex ante* de políticas públicas.

Nesse momento, vale ressaltar a importância de o Gestor/Administrador Público do Conselho dos Direitos utilizar a avaliação de políticas públicas sob a análise *ex ante*. A análise *ex ante* proporcionará ao gestor capacidade de ajustar os gastos públicos, priorizar políticas mais efetivas², melhorar a prestação de serviços etc. Essa análise serve, em outras palavras, para orientar o administrador quanto aos estágios da construção de políticas públicas, dos quais aponta-se o diagnóstico do problema a ser enfrentado, caracterização da política pública e o desenho da política. Outrossim, com a mesma importância, existe a teoria da mudança, instrumento que serve para o gestor realizar intervenções na política pública quando necessário. Todos esses termos e conceitos serão apresentados para o leitor com maiores detalhes no capítulo apropriado e momento oportuno.

Além do objetivo geral, observa-se que há, ainda, os objetivos específicos, os quais se pretende alcançar ao longo desse trabalho, tais como: (1) apresentar um breve histórico dos direitos da criança e do adolescente; (2) apresentar o CDCA-DF e legislação correlata; (3) conceituar Avaliação de Políticas Públicas sob a perspectiva da análise *ex ante*; (4) verificar se há um diagnóstico claro das políticas públicas

² **Eficiente** é o que executa uma tarefa com qualidade, competência, excelência, com nenhum ou com o mínimo de erros. A eficiência está ligada ao modo de fazer uma tarefa. **Eficaz** faz o que é certo para atingir o objetivo inicialmente planejado. **Efetivo** é o que tem a habilidade de ser **eficiente** e **eficaz** ao mesmo tempo. (Fonte: <https://www.trf3.jus.br/emag/emagconecta/conexaoemag-lingua-portuguesa/eficaz-eficiente-efetivo>).

promovidas; e (5) analisar se o Conselho utiliza modelos de intervenção baseados na chamada teoria da mudança.

Para alcançar os objetivos propostos, deve-se considerar o desafio de escrever sobre matéria complexa, motivo pelo qual utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, cuja essência faz o pesquisador partir de enunciados gerais para chegar a uma conclusão, agregado à metodologia de pesquisa qualitativa, cuja ideia é realizar um levantamento de informações para conhecimento e descrição do tema abordado.

Nesse sentido, há necessidade de trilharmos um caminho que nos leve a conhecer a realidade do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente frente às políticas públicas por ele fomentadas no âmbito do Distrito Federal, através de pesquisa baseada em bibliografia, legislação, relatórios, atas e outros documentos disponíveis. Para melhor apresentação desse acervo, serão utilizados na pesquisa, além de outros documentos, os seguintes: (i) Legislação básica: Constituição Federal de 1988 e Lei nº 8.069/1990 (ECA); (ii) Bibliográfica: Direito da Criança e do Adolescente, Administração Pública, Avaliação de Políticas e artigos científicos; (iii) Legislação correlata: Lei Distrital nº 234/1992 (CDCA-DF), Lei Distrital nº 5.244/2013 (dispõe sobre o CDCA-DF), Lei Complementar Distrital nº 151/1998 (institui o FDCA-DF), Resolução Normativa nº 70/2014 (Regimento Interno do CDCA-DF); (iv) Administrativos: Atas de Reuniões Plenárias Ordinárias e Extraordinárias dos anos de 2020 a 2021; e Memórias (atas) das Reuniões Ordinárias, Extraordinárias e Conjuntas da Comissão de Políticas Públicas dos anos de 2020 e 2021.

Por oportuno, observa-se que elaboração da dissertação requer estruturação adequada, a fim de que o leitor possa se localizar e melhor compreender o presente texto. Assim, os cinco capítulos desta pesquisa serão estruturados e se desdobrarão da seguinte maneira:

No primeiro capítulo, será apresentado um breve histórico sobre os direitos da criança e do adolescente; bem como o marco legislativo, teórico e regulatório; a doutrina da proteção integral; os princípios norteadores do direito da criança e do adolescente; e, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes previstos na Constituição brasileira e no ECA, que trouxeram uma mudança de paradigma, estabelecendo prioridade absoluta e sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente.

No segundo capítulo, serão analisados os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, suas origens, funções e atribuições, dentro do sistema de políticas públicas, bem como dos respectivos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, sua finalidade e aplicações.

Em seguida, o terceiro capítulo será dedicado à apresentação da análise de políticas públicas sob a perspectiva *ex ante*. Observa-se a

importância de descrever o conceito de política pública, o papel da análise *ex ante*, as fases que estabelecem determinada política pública, da criação à mensuração do retorno econômico e social. Para complementar esse capítulo, tratar-se-á, ainda, do tema teoria da mudança, sua importância e seus elementos.

No quarto capítulo, será estabelecido o elo entre as ações do Conselho dos Direitos, de acordo com os atos normativos dispostos e as atas das reuniões Plenárias e da Comissão de Políticas Públicas, integradas à observação das decisões baseadas na análise *ex ante* de políticas públicas.

As conclusões trazidas sobre a pesquisa ao término deste trabalho e as sugestões a respeito das decisões e das possíveis melhorias nas ações do Conselho. Uma reflexão sobre a atuação do Conselho perante a sociedade do Distrito Federal, com foco nas políticas públicas indicadas e desenvolvidas, evidenciando não só o trabalho realizados, como também a necessidade ou não de aperfeiçoamento, aparelhamento e modernização do Conselho.

Por fim, como item elementar desta pesquisa, a hipótese da pesquisa é a seguinte: o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, apesar de sua estrutura e organização, toma decisões a respeito da elaboração e implementação de novos programas sociais sem utilizar, supostamente, a análise *ex ante* de políticas públicas e a teoria da mudança como importantes elementos científicos, cuja consequência da não utilização pode ser a não promoção e não garantia da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes do Distrito Federal através de políticas bem-sucedidas.



2

2

BREVE HISTÓRICO



2. BREVE HISTÓRICO

Pode-se dizer que o direito da criança e do adolescente evoluiu, significativamente, no decorrer da história do direito brasileiro, tendo em vista que, por séculos, as crianças e os adolescentes brasileiros foram cerceados de seus direitos, ficando muitas vezes entregues à própria sorte.

Porém, com o advento de vários tratados internacionais que foram recepcionados pelo arcabouço legislativo brasileiro, esse quadro mudou, e, atualmente, o ordenamento jurídico pátrio tem como um de seus principais pilares a premissa de que todas as crianças e todos os adolescentes figuram como protagonistas de direitos e garantias, conforme preconiza o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente em seu texto, mais precisamente no artigo 3º:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (BRASIL, 1990).

Observa-se que o texto é claro ao declarar que todas as crianças e adolescentes devem gozar, sem restrições, de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo de proteção integral do Estado e da sociedade, bem com assegura-lhes, ainda, oportunidades e condições de pessoa em desenvolvimento.

2.1 Histórico do Direito da Criança e do Adolescente

O Direito do Menor no Brasil, possui três linhas de pensamentos doutrinários que servem de base para sua construção: doutrina do direito penal, doutrina jurídica e doutrina da proteção integral, segundo afirmou Ishida (2015, p. 4), “a doutrina do Direito Penal, concentrada nos Códigos Penais de 1830 e 1890; a doutrina jurídica do menor em situação irregular, aplicada no Código de Menores da Lei 6.697/79; e a doutrina da proteção integral, a partir da década de 80, através dos documentos internacionais.”

Assim, foi a partir do século XIX que se iniciaram os estudos doutrinários a respeito dos menores, estudos que influenciaram o Direito Penal brasileiro, haja vista que, ao longo do tempo, o Direito da Infância e da Juventude preocupou-se apenas em inibir as atitudes delituosas praticadas pelos menores, pois estes eram considerados “delinquentes” ou “abandonados” que necessitavam de vigilância constante do Estado, através do magistrado.

O Código Penal de 1830, ainda no período Imperial, tratava os infantes de acordo com o seu discernimento, maturidade e/ou entendimento, para aplicação das penas duras, sem observância de qualquer direito.

Como consequência, os menores de 14 anos eram inimputáveis, mas, de 7 a 14 anos, se, de alguma forma, tivessem o chamado discernimento da época, elemento puramente subjetivo e desprovido de qualquer critério, podiam ser encaminhados à casa de correção e cumprir pena até os 16 anos de idade.

Do mesmo modo, o Código Penal de 1890, legislação em vigor no período em que o Brasil já era a República dos Estados Unidos do Brasil, tratava os menores da mesma forma do código anterior, apenas com algumas modificações a respeito da idade.

Entretanto, com a finalidade de dar um caráter preventivo à “delinquência”, surgiram as primeiras ideias de normatizar o direito da infância e da juventude. Para tanto, foi convidado pelo governo federal, José Cândido, para escrever o primeiro Código de Menores do Brasil, editado sob o Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.

O primeiro Código de Menores brasileiro ficou conhecido como “Código Mello Mattos” de 1927, assim chamado em homenagem ao seu autor, o jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, nascido em Salvador/BA, em 19 de março de 1864.

Mello Mattos foi nomeado Juiz de Menores, em 02 de fevereiro de 1924, exercendo seu cargo no Rio de Janeiro, capital federal à época, sendo ele o primeiro Juiz de Menores do Brasil e da América Latina, tendo grande influência legislativa sobre o direito da criança e do adolescente no Brasil.

O Código Mello Mattos foi o primeiro código escrito, especificamente, sobre os direitos da infância e da juventude da América Latina, e dava ao juiz uma posição de autoridade centralizadora, controladora e protetorista da “infância pobre”, conforme a Doutrina da Situação Irregular.

Todavia, apesar da intenção do Código Mello Mattos, o Estado brasileiro permaneceu omissivo e não conseguiu dar efetividade ao caráter preventivo desse código, mesmo com a doutrina da situação irregular.

Sob a necessidade de corrigir um sistema falho, surge, então, o novo Código de Menores, sob a Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, com formatação jurídica mais evoluída, sob influência da Declaração Internacional dos Direitos da Criança, de 1959, da (ONU), que, dessa vez, não estava preocupado apenas com a proteção do menor, mas também em reconhecê-lo como sujeito de direito.

Porém, ainda não foi desta vez. O Código de Menores de 1979 não conseguiu reconhecer as crianças e adolescentes sujeitos de direito como se esperava. Ocorre que o novo Código apenas consolidou a doutrina da situação irregular.

Enquanto ainda vigia o Código de Menores de 1979, a atual Constituição da República foi promulgada. Porém, com as características da nova Constituição garantista, um novo tempo surgiu. A redemocratização e os anseios da sociedade tornaram o Código de Menores obsoleto, dando espaço a uma nova legislação especial que fosse ao encontro de toda essa mudança.

Assim, não bastavam as diretrizes da Lei Maior, que de acordo com seu artigo 227, trazia linhas gerais sobre os direitos e garantias de

crianças e adolescentes, faltava, ainda uma lei que tornaria realidade a pragmática constitucional e os anseios sociais.

Essa lei especial, foi publicada em 13 de julho de 1990 sob o título de Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, também conhecida como ECA, cujo conteúdo, além de atender às necessidades da época, ainda causou uma revolução em vários segmentos da Administração Pública e da Sociedade Civil.

Diante desse breve relato, verifica-se que a evolução legislativa dos direitos da criança e do adolescente tem, aproximadamente, cem anos, ou seja, ainda há muito a se fazer para que essa história se torne uma história de sucesso no casamento entre direitos da criança e do adolescente e políticas públicas.

2.2 Marco Legal, Teórico e Regulatório Internacionais

A base da legislação especializada sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil sofreu fortes influências de vários documentos internacionais, que sob recomendação de aplicação, viriam modificar o sistema de proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente ao longo do tempo. Conforme realçado, destacam-se os seguintes documentos internacionais, em ordem cronológica:

- a) Conferência Internacional do Trabalho de 1919 – dispõe sobre a idade mínima de admissão nos trabalhos industriais, estabelecida em 14 anos;
- b) Convenção sobre Supressão do Tráfico de Mulheres e Crianças de 1921.
- c) Declaração de Genebra (“Direitos da Criança”) de 1924 – a Liga das Nações estava preocupada em reconhecer os direitos das crianças;
- d) Declaração Internacional dos Direitos do Homem de 1948 – cuidados e atenções especiais à infância;
- e) Declaração Internacional dos Direitos da Criança de 1959 – declaração, extremamente, oportuna para os direitos da criança e do adolescente, pois é considerado o primeiro documento de real importância da ONU. Além disso, a Declaração é considerada

um marco moral, pois adotava o discurso de que a humanidade deveria dar à criança o melhor de seus esforços; reconheceu a criança como sujeito de direito; tratou da proteção especial para o desenvolvimento físico, mental, moral e espiritual; trouxe a educação gratuita e compulsória etc;

f) Pacto de San Jose da Costa Rica de 1969 - que reafirmou os direitos da criança; especializou o tratamento judicial para crianças e adolescentes e inovou a corresponsabilidade da família, sociedade e Estado;

g) Regras Mínimas de Beijing ou Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude de 1985 – onde se estabeleceu as diretrizes para a Justiça Especializada;

h) Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989;

i) Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada em 1990 – que tratou da Doutrina da Proteção Integral; e

j) Regras Mínimas de Riad ou Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil de 1990 – são as regras preventivas à delinquência juvenil que ainda serviram de base para as ações e medidas socioeducativas do ECA.

Ressalta-se que todos os normativos internacionais já indicavam a necessidade de mudança de comportamento do Estado e da sociedade brasileira, levando-nos à reflexão sobre proteção, reconhecimento de direitos e garantias de acesso a esses direitos através de políticas públicas voltadas para a população formada por crianças e adolescentes.

2.3 A Doutrina da Proteção Integral, os Princípios Norteadores do Direito da Criança e do Adolescente e os Direitos Fundamentais

Na década de 1980, ocorreu na sociedade brasileira um movimento em prol de melhoria da qualidade vida de meninos e meninas. Esse movimento também visou à promoção e garantia dos direitos humanos da população formada por crianças e adolescentes.

A partir desse movimento e sob forte influência da promulgação da Constituição da República de 1988, surge o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerado um dos “novos direitos”, tais como também o Direito do Consumidor, o Direito do Idoso, o Direito do Torcedor, o Direito Portador de Necessidades Especiais, Direito do Estrangeiro etc.

O ECA foi institucionalizado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que entrou em vigor em outubro do mesmo ano, tendo sido muito comemorado no sistema de justiça brasileiro, pois foi elaborado para substituir o Código de Menores de 1979 e para que, de uma vez por todas, fosse consolidada a Doutrina da Proteção Integral à criança e ao adolescente, conforme previsto no artigo 227 da Lei Maior de nosso país.

A nova doutrina, resalte-se, a Doutrina da Proteção Integral, modificou, também, a situação da justiça infantojuvenil, pois na doutrina da situação irregular o juiz de menores era tido como o “todo poderoso” em relação às crianças e adolescentes. Por outro lado, na doutrina da proteção integral, o juiz da infância recebeu de volta a função jurisdicional, tendo como sua principal característica a inércia, além de terem sido retiradas as funções tutelares que passaram a cargo do Ministério Público. Segundo Sanches (2016, p. 279), “a nova postura exigida, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, constitui-se, assim, como um poderoso instrumento de mudança social e de construção de um novo projeto civilizatório.”

Essas modificações trouxeram à baila a importância da participação de todos em prol dos direitos da criança e do adolescente, haja vista o disposto no artigo 4º do ECA, que traduz, literalmente, a Doutrina da Proteção Integral na forma normatizada:

Art.4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990).

O Estatuto tem como principal fundamento e diretriz, conforme visto anteriormente, a Constituição de 1988, em consonância com as palavras do professor Ishida (2015, p. 8):

Em decorrência da Carta Magna de 1988 é que se reconheceu a possibilidade da criança e do adolescente participarem das relações jurídicas com o mundo adulto, na qualidade de titulares de interesses juridicamente protegidos. Assim, passaram a ser sujeitos de direitos relacionados ao desenvolvimento saudável e de garantias atinentes à integridade.

Sendo assim, pode-se concluir que a parte mais importante da Constituição da República com influência direta no ECA é o artigo 227³,

³ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola;

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

ou seja, aquele cujo conteúdo o legislador teve o cuidado de dedicar especial atenção aos direitos e garantias da criança e do adolescente.

Daquele mesmo modo, outros artigos da Constituição Federal também serviram de base para a elaboração do ECA, como exemplo, o artigo 24, inciso XV, dispositivo mandatário dentro da competência concorrente entre a União, Os Estados e o Distrito Federal para legislarem sobre a proteção à infância e à juventude.

Além dos artigos supracitados e para melhor entendimento, nesse momento, da fundamentação da Doutrina da Proteção Integral, faz-se necessário que sejam explicitados os outros artigos⁴ da

§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

§ 8º A lei estabelecerá:

I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens;

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

⁴ *Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:*

[...]

XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

[...]

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

Constituição da República com real destaque, pois eles se completam na formação jurídica do ECA, seja por meio de fundamentação, bem como norteadores para que haja harmonia em todas as instâncias governamentais para aplicação do Estatuto.

Isso posto, para que a Doutrina da Proteção Integral tenha efetividade e as crianças e adolescentes sejam, realmente, reconhecidos como sujeitos de direitos, o legislador constitucional originário explicitou, ainda, o artigo 226⁵ da Constituição Federal de 1988.

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

[...]

§ 3º Compete à lei federal:

[...]

II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

[...]

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

[...]

IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

⁵ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

[...]

Não fosse o bastante, no Estatuto da Criança e do Adolescente o legislador deu importante destaque à proteção integral, pois privilegiou a matéria no primeiro artigo desse Estatuto: “art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

Pode-se, ainda, conceituar Proteção Integral conforme palavras de Ishida (2015, p. 7): “Sistema no qual crianças e adolescentes são considerados sujeitos de direitos subordinantes frente à família, sociedade e frente ao Estado, impondo obrigações a todos eles, colocando as crianças e os adolescentes na condição de titulares de interesses das relações jurídicas.”

É oportuno, também, fazer um adendo para falar sobre o Estatuto da Juventude (EJUVE), Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade.

§ 2º Aos adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos aplica-se a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e, excepcionalmente, este Estatuto, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente. (BRASIL, 2013).

Assim, poder-se-ia questionar se há ou não um conflito de normas, no que diz respeito às idades de 15 a 17 anos. Porém, em nada se contrapõem os Estatutos, pois conforme palavras de Rossato, Lépure e Cunha (2016, p. 91) há um reforço na ideia de que:

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

[...] o próprio Estatuto da Juventude trouxe norma segundo a qual os adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos aplicam-se tanto o ECA quanto o EJUVE, e, no caso de o Estatuto da Juventude conflitar com as normas da proteção integral do Estatuto da Criança e do Adolescente, aplica-se somente este último.

Além dos dispositivos apontados acima, legislação mais recente, a Lei nº 13.257 de 08 de março de 2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012; traz em seu texto a reafirmação da Proteção Integral disposta no ECA, conforme artigo 3º que aduz:

Art. 3º A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral. (BRASIL, 2016).

O breve relato histórico da evolução do Direito da Criança e do Adolescente, até o presente momento, é de suma importância para que se compreenda a relevância da pesquisa a respeito da análise da atuação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal.

Entende-se, historicamente, que a legislação infantojuvenil brasileira, sempre que constatado o desprovimento de proteção, evolui com a instituição de medidas destinadas a garantir tal direito às crianças e aos adolescentes.

Assim, não se pode falar de Direito Infantojuvenil, sem falar da Lei Maior, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pois como visto anteriormente, o constituinte originário legislou com especial dedicação à proteção de crianças e adolescentes, utilizando os princípios, as garantias e os direitos fundamentais para dar efetividade à Doutrina da Proteção Integral.

Por consequência, entende-se que o marco teórico para se tratar do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal é a Constituição Federal e o ECA, em razão do sistema jurídico hierarquizado, que de acordo com o modelo de Kelsen⁶, parte do todo para a premissa menor, que, neste caso, serão o próprio Estatuto e legislação correlata ao Conselho.

Dessa maneira, há que se atentar para a importância dos Princípios, das Garantias e dos Direitos que norteiam o sistema especializado do Direito da Criança e do Adolescente e que eles serviram de azimute para a elaboração desse breve relato.

Como visto, anteriormente, existe um sistema jurídico hierarquizado e especializado em torno do direito da criança e do adolescente e, como em qualquer sistema, existem princípios que orientarão o seu funcionamento, ou seja, há um sistema de regras baseados em princípios que denotam valores relevantes, fundamentam as regras e integram todo o sistema. Esses princípios serão explicitados a seguir.

Para entendermos melhor a importância dos princípios no sistema do direito infantojuvenil, traz-se à tela que “Os princípios são normas jurídicas impositivas de uma **otimização**, compatíveis com vários graus de concretização, consoantes os condicionalismos **fáticos** e **jurídicos**” (CANOTILHO, 1998 apud MACIEL, 2021, p. 72, grifos do autor).

O artigo 227 da Constituição de 1988 obedece aos princípios gerais de direitos humanos, tais como: universalidade, individualidade, responsabilidade e participação. Porém, há outros três princípios que merecem destaque e breve comentário. Eles são os princípios gerais e orientadores do ECA: o Princípio da Prioridade Absoluta, o Princípio do Interesse Superior da Criança e do Adolescente, e o Princípio da Municipalização.

⁶ Hans Kelsen (1881 – 1973) – Jurista e filósofo austríaco, considerado um dos mais importantes e influentes estudiosos do Direito. Um de seus principais trabalhos é a obra “Teoria Pura do Direito”.

2.3.1 Princípio da Prioridade Absoluta

O Princípio da Prioridade Absoluta é um princípio projetado no artigo 227 da Lei Maior, que impõe ao Estado o dever de estabelecer primazia em favor das crianças e dos adolescentes em todas as áreas de interesse.

O objetivo desse princípio é ressaltar que todos, Estado e Sociedade, são responsáveis por realizar a proteção integral, assegurando a concretização dos direitos fundamentais previstos no artigo 227 da Constituição Federal e enumerados no artigo 4º do ECA.

Observa-se que esse princípio aponta para a importância das políticas públicas promovidas pelos Conselhos, pois ao falar de prioridade, importa ao Estado e à Sociedade comportamentos previamente estabelecidos nas áreas educacional, social, orçamentária, fiscalizatória.

2.3.2 Princípio do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente

Talvez esse seja o princípio mais importante incorporado pelo artigo 227 da Constituição Brasileira e pelo Estatuto, pois ele tem a função de orientar o legislador e o aplicador da lei.

Nesse caso, não significa dizer que interesse superior, ou melhor, interesse é o que o julgador ou o aplicador entendam ser o melhor, e sim o que, realmente ou objetivamente, atende à dignidade da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento. Desse modo, ensina Fuller (2017, p. 35)

O princípio do melhor interesse incide especialmente na interpretação das normas e da resolução (julgamento) dos conflitos que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes: as decisões judiciais devem sempre se orientar no sentido da satisfação integral de seus direitos no caso concreto.

Para dar maior destaque à importância deste princípio e demonstrar que ele não pode ser utilizado sem critérios, verifica-se as palavras de Maciel em sua obra sobre o tema (2021, p. 88), conforme a seguir:

Importante frisar que não se está diante de um salvo-conduto para, com fundamento no *best interest*, ignorar a lei. O julgador não está autorizado, por exemplo, a afastar princípios como o do contraditório ou do devido processo legal, justificando seu agir no interesse superior do “menor”. [...]

Princípio do interesse superior é, pois, o norte que orienta todos aqueles que se defrontam com as exigências naturais da infância e juventude. Materializá-lo é dever de todos.

Assim, com base no descrito acima, afirma-se que esse postulado é amplamente utilizado na análise do caso concreto, pois ao aplicá-lo, busca-se a solução que proporcione o melhor benefício possível para a criança ou adolescente.

2.3.3 Princípio da Municipalização

As políticas públicas são destinadas, conforme a Constituição de 1988, à garantia e à efetivação de direitos de cidadania. Assim, em atenção à organização política, o Estado brasileiro separou as atribuições dos entes federativos quanto aos programas assistenciais, conforme disposto no artigo 204 da Carta Magna.

Em outras palavras, a Lei Maior disciplinou as competências e as distribuiu entre União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, conforme fixação de regras pertinentes ao orçamento de assistência social, estabelecendo em seu artigo 204:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a

coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (BRASIL, 1988)

Daí, ressalta-se a importância da descentralização⁷ político-administrativa para tratar de assistência social, com destaque para o importante papel dos Municípios no desenvolvimento de políticas públicas.

A atuação dos Municípios tornou a fiscalização e o acompanhamento de implementação de programas mais efetivo, inclusive, dando maior transparência para quem está mais próximo à realidade local.

Nesses termos, coube aos Municípios cuidar da criação e manutenção de programas/políticas de atendimento (Rede de Atendimento) na esfera protetiva, na área infracional, e de cumprimento de medidas socioeducativas – coordenando e mantendo os programas de execução de medidas em meio aberto para adolescentes que tenham cometido ato infracional. Corroborando com

⁷ De acordo com Carvalho Filho (2020, p. 842, grifo do autor) “A centralização é a situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, ou seja, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional. Pela descentralização, ele o faz indiretamente, isto é, delega a atividade a outras entidades. Na desconcentração, desmembra órgãos para propiciar melhoria na sua organização estrutural. Exatamente nessa linha distintiva é que se situam a centralização e a descentralização. Quando se fala em centralização, a ideia que o fato traz à tona é o do desempenho *direto* das atividades públicas pelo Estado- Administração. A descentralização, de outro lado, importa sentido que tem correlação com o exercício de atividades de modo *indireto*.”

o descrito, anteriormente, o doutrinador Rossato, Lépore e Cunha (2016) apresenta melhor explicação sobre o assunto:

A primeira diretriz anunciada pelo Estatuto é a municipalização do atendimento dos direitos da criança e do adolescente, consistente na adoção do princípio da municipalização.

Em razão da radical mudança decorrente do Estatuto, aos municípios foi atribuído maior poder e responsabilidade sobre as políticas para a infância, incumbindo ao Executivo municipal importante tarefa para o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos. Obedecendo a essa diretriz, os municípios assumiram atribuições antes privativas da União e dos Estados-membros. (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2016, p. 291).

Nas palavras de Maciel (2021), observa-se que o Princípio da Municipalização busca, também, dar efetividade à Doutrina da Proteção Integral, por meio do trabalho local que se dá pelos Municípios:

A municipalização, seja na formulação de políticas locais, por meio do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente (CMDCA), seja solucionando seus conflitos mais simples e resguardando diretamente os direitos fundamentais infanto-juvenis, por sua própria gente, escolhida para integrar o Conselho Tutelar, seja por fim, pela rede de atendimento formada pelo Poder Público, agências sociais e ONGS, busca alcançar eficiência e eficácia na prática da doutrina da proteção integral. (MACIEL, 2021, p. 90).

Com efeito, de acordo com Rossato, Lépore e Cunha (2016) “o art. 208 do Estatuto exemplifica algumas hipóteses em que será possível exigir-se a implementação de políticas públicas do município: ensino obrigatório, atendimento educacional, atendimento em creche, serviços de assistência social, entre outras.”.

Por fim, o presente princípio é muito importante para esse trabalho, haja vista que a partir dele princípio, justificaremos a necessidade de criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dos seus respectivos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA ou FIA).

2.3.4 Os Direitos Fundamentais

Sem a necessidade de maior aprofundamento dos conceitos e explicações, tratar-se-á, aqui, dos direitos fundamentais descritos pelos legisladores constituintes originário e derivado, conforme disposto no artigo 277 da Constituição Federal.

O legislador ordinário, ao disciplinar o ECA, enumerou, justificadamente, alguns desses e de outros direitos fundamentais. De acordo com o ECA, esses direitos fazem parte da proteção integral recebida por crianças e adolescentes, e estão dispostos nos artigos 7º ao 69 do Estatuto. Portanto, os Direitos Fundamentais elencados são os seguintes: (i) direito à vida; (ii) direito à saúde; (iii) direito à liberdade; (iv) direito ao respeito e à dignidade; (v) direito à educação; (vi) direito à cultura, esporte e lazer; e (vii) direito à profissionalização e à proteção no trabalho.

Observa-se que todos esses direitos são tutelados pelo Estado no que diz respeito à proteção do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente, e fazem parte dos objetivos do Estado para fomentar políticas públicas.

É importante frisar que esses direitos não se esgotam no rol acima e que também não são absolutos, pois em matéria de Direito Constitucional, há de se observar o caráter evolutivo do direito e a possibilidade do conflito de direitos e princípios.

3

3

OS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E OS RESPECTIVOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

3. OS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E OS RESPECTIVOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

No capítulo anterior, foi feito um breve histórico do direito da criança e do adolescente e da evolução legislativa desse direito. Além disso, foram enumerados alguns dispositivos internacionais que serviram de base legal para o alcance dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Enumerou-se também alguns princípios norteadores do ECA, dos quais destaca-se o Princípio da Municipalização.

O teor do Princípio da Municipalização muito interessa a esta obra, pois ele justifica a necessidade da existência de tantos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente quantos forem os entes federados, com especial atenção aos Municípios, além do Distrito Federal, conforme já mencionado.

De acordo com Liberati e Cyrino (1993), o ECA trouxe uma nova possibilidade de solução para os problemas infantojuvenis existentes nas cidades brasileiras:

Pretende-se, nessa nova linha, seja o município o espaço adequado para a reflexão acerca dos problemas existentes na área e também para a equação dos mesmos, apresentando e efetivando programas e ações capazes de superar as dificuldades detectadas.

[...] a importância da *participação social* na formulação e controle das políticas públicas, cuja possibilidade apresenta-se ligada estreitamente a uma concepção de Estado que não o reconheça simplesmente *ente neutro* (Estado do Bem-Estar), nem mero reflexo da classe dominante (Estado Instrumento), mas sim como espaço de luta onde, dependendo da conjuntura e correlação de forças, podem restar incorporados interesse da classe dominada (Estado Ampliado). (LIBERATI, CYRINO, 1993, p. 13, grifo do autor).

Verifica-se que o Princípio da Municipalização aponta para uma cogestão local, realizada conjuntamente entre governo municipal e a sociedade civil local, delineada pela democracia participativa, cuja intenção é a formulação de solução de problemáticas locais, através do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes de determinado município, a fim de promover e garantir os direitos infantojuvenil e de seus familiares.

Assim, “cada município - por meio de seu Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – deve formular sua própria política de atendimento a meninos e meninas e suas respectivas famílias”, dentro das especificações e orientações do Conselho Nacional (CONANDA, 2009, p. 16).

3.1 Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Criança e do Adolescente

Antes de tratar diretamente do tema Conselhos, é mister dissertar sobre a temática “Política de Atendimento” disposta nos artigos 86 a 89⁸, do Título I, da Parte Especial, do ECA, para esclarecer a importância do Princípio da Municipalização e a origem dos Conselhos.

⁸ Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

A Política de Atendimento à infância e juventude é um dos pilares do ECA, devendo ser exercida pelo Município para tratar da realidade social local, “sendo que seus componentes mais significativos têm sede na descentralização, municipalização e participação obrigatória da sociedade civil”, conforme descreve Liberati e Cyrino (1993, p. 13).

De acordo com o artigo 88 do ECA, uma das diretrizes da política de atendimento é a criação de conselhos municipais, estaduais, distrital e nacional dos direitos da criança e do adolescente e de seus respectivos fundos, a fim de corroborar com a necessidade de o Executivo atuar diretamente em sua população local, aproximando o Poder Público dos cidadãos que ali residem, ao promoverem políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes.

Além dos Conselhos, a política de atendimento tem como ferramenta os Fundos dos Direitos da Criança e Adolescente (FDCA), também conhecido como Fundo para Infância e Adolescência (FIA). Significa dizer que o Fundo é um instrumento financiador da política existente.

O Fundo é um recurso vinculado e gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Nacional, Estadual, Municipal, Distrital) destinado ao atendimento das políticas; programas; promoção; proteção; ações voltadas para o atendimento; e defesa dos

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;

X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.

Art. 89. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada. (BRASIL, 1990).

direitos de crianças e adolescentes; através do financiamento de projetos distribuídos mediante deliberação do Conselho.

3.1.1 O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA)

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão colegiado de coparticipação, cuja essência está na integração do Estado com a Sociedade Civil Organizada. É o órgão responsável pela elaboração de diretrizes da política de atendimento, bem como de promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente, nas três esferas de governo e no Distrito Federal.

O colegiado é composto, paritariamente, por membros do governo e das entidades da sociedade civil organizada, indicados conforme legislação correlata elaborada pelo Executivo local. Ressalta-se que essa paridade diz respeito ao mesmo número de representantes de ambos os lados, e ainda, com votos iguais.

A adesão das Organizações da Sociedade Civil (OSC) ocorre de forma voluntária, dentre aquelas que realizam atendimento direto de crianças e adolescentes e/ou as que tratam da defesa e promoção de direitos, desde que tenham registro no Conselho. Desse modo, referenda-se a participação democrática no processo de detecção, elaboração e decisão das políticas públicas voltadas para o público infantojuvenil.

A participação da sociedade, por meio de acento no Conselho, na gestão do poder político, ocorre de forma descentralizada. Para Liberati e Cyrino (1993, p. 54-55, grifo do autor) “É na Constituição de 1988 que vamos encontrar a figura da *descentralização* como diretriz norteadora das ações de saúde, educação e assistência social”, e continua, “Implica a transferência de poderes, atribuições e competências, por quem detém originariamente, para outros órgãos ou pessoas jurídicas que, por força de ato outorgante (poder central), passarão a exercer essas competências”.

Os Conselhos dos Direitos têm papel preponderante na concentração de recursos humanos e materiais, integrando ações de governo e não-governamentais. Para isso, os Conselhos possuem atribuições importantes para a sociedade como um todo, que vão desde a articulação de debates até a implementação de políticas públicas consistentes.

Segundo obra do CONANDA (2009, p. 21), uma das principais atribuições dos Conselhos é “assegurar a existência e efetividade de

políticas direcionadas à população infantojuvenil”. Conseqüentemente, há muitas atribuições de responsabilidade dos Conselhos, dentre elas:

- Cobrar dos setores e órgãos públicos competentes o zelo pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta no atendimento à criança e ao adolescente;
- Garantir a “preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas” direcionadas às crianças e aos adolescentes, com a necessária “destinação privilegiada de recursos públicos”;
- Possibilitar que a população infantojuvenil seja priorizada na elaboração e execução do orçamento público; e
- Assegurar que estados e municípios promovam a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos, conforme dispõe o artigo 259⁹ do Estatuto. (CONANDA, 2009, p. 18).

Essas quatro atribuições, por exemplo, demonstram que os Conselhos dos Direitos possuem importante papel quando o assunto é criança e adolescente. Porém, essas atribuições não esgotam as atribuições dos Conselhos, pois a responsabilidade que recai sobre esse órgão, vai muito além desse breve rol exemplificativo.

Nesse sentido, os Conselhos dos Direitos, a partir desse ponto, serão analisados os principais aspectos que determinam a existência e funcionalidade de um determinado Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, de acordo com as orientações contidas nos atos publicados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

a) Criação

A criação dos Conselhos dos Direitos tem inspiração no art. inciso II, art. 204, e no §7º, do art. 227, da Constituição Federal. Além disso, a criação dos Conselhos está diretamente vinculada ao inciso II, art. 88, do ECA.

Outro ato normativo que dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Conselhos é a Resolução do CONANDA nº 105, de 15

⁹ Art. 259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II.

Parágrafo único. Compete aos estados e municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei.

de junho de 2005, cujo teor sofreu alterações pelas Resoluções nº 106/2005 e 116/2006.

b) Conceito

De acordo com o art. 1º da Resolução do CONANDA nº 105/2005, os Conselhos são órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações, em todos os níveis, de implementação dessa mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização e aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No mesmo sentido, pode-se dizer que os Conselhos são órgãos especiais, colegiados, de formação paritária, que atuam de maneira descentralizada, e servem de instrumento de participação da sociedade civil organizada juntamente com o governo na gestão político-orçamentária da política de atendimento, promoção e garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Atente o leitor para outros atos normativos, tais como decretos do Executivo e os Regimentos Internos dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente disciplinarão a criação e o funcionamento de cada Conselho local, sem que se percam as principais diretrizes norteadoras dadas pela Constituição Federal, pelo ECA e pelo CONANDA.

c) Natureza Jurídica

O Conselho tem natureza jurídica de órgão: (i) Especial, em razão de sua estrutura e funcionamento específico; (ii) Autônomo e Independente, haja vista não estar subordinado hierarquicamente ao Governo, apesar de fazer parte da estrutura orgânica do Executivo; (iii) Administração Descentralizada, por se tratar de um órgão colegiado, possui capacidade de tomar decisões sobre questões deliberadas nas assembleias/reuniões, com a peculiaridade do Colegiado, que tornam sua vontade a vontade do Estado, sujeitando-o ao cumprimento das ações aprovadas.

d) Composição

Tal qual descrito anteriormente, o Conselho é um órgão colegiado deliberativo que, em razão de sua natureza, possui

composição paritária. Esse colégio é composto por membros do governo e representantes das entidades não-governamentais. Os Conselheiros exercem serviço público relevante, ou seja, atividade de relevante interesse público, não são remunerados, sejam eles servidores públicos ou membros das sociedades civis organizadas.

Os representantes do Executivo municipal, por exemplo, em regra, são indicados pelo Prefeito e são oriundos de Secretarias voltadas para políticas públicas que alcancem crianças e adolescentes, tais como saúde, educação, assistência social, segurança pública, trabalho etc.

Por outro lado, a participação das entidades não-governamentais ocorre de forma voluntária, por meio de membros das sociedades civis que tratam da defesa e promoção de direitos, observados os serviços prestados pelas entidades.

Os representantes da sociedade podem ser escolhidos entre seus pares através de eleição ou por escolha do Prefeito, por exemplo, conforme os termos dos normativos que regulamentam a criação e o funcionamento do Conselho.

e) A Estrutura Administrativa dos Conselhos

O Conselho é um órgão público, por esse motivo, estará sempre vinculado a determinado Ministério, Secretaria de Governo Estadual, Distrital ou Municipal. Em outras palavras, os Conselhos estão vinculados à administração pública nos diversos níveis do Poder Executivo. Entretanto, vale destacar que esta vinculação não significa subordinação, haja vista a sua natureza autônoma e independente para deliberar sobre assuntos de sua competência.

O Conselho deve possuir estrutura interna que o auxilie no exercício de suas atribuições e bom funcionamento. De acordo com art. 4º, da Resolução nº 105 do CONANDA, de 15 de junho de 2005, o Poder Executivo deverá fornecer ao Conselho vinculado recursos humanos, estrutura técnica e espaço físico adequados, bem como dotação orçamentária desvinculada do Fundo dos Direitos.

Além da estrutura física, o Conselho será dotado de estrutura funcional mínimas composta por plenário, presidência, comissões e secretaria, conforme regimento interno elaborado pelo próprio Conselho.

f) As deliberações dos Conselhos

Considerando que o Conselho dos Direitos é um órgão colegiado de deliberação de políticas de atendimento referentes aos direitos da criança e do adolescente, nos termos dos art. 204 e 227 da Constituição Federal e de acordo com os incisos I e II, do art. 88, do ECA, ele se reunirá em: (i) plenária, sua instância maior; (ii) comissões temáticas; (iii) grupos de trabalho; ou (iv) audiências públicas ou reservadas.

Isso demonstra o caráter democrático do Conselho, dotado de participação popular na formulação de políticas junto ao Poder Público, ou seja, o Conselho é o instrumento garantidor da união entre Estado e sociedade na formulação de políticas públicas voltadas à crianças e adolescentes.

3.1.2 O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA)

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) é um conjunto de recursos que se constitui pelo produto de receitas específicas, que se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, na forma da lei, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, além de outros mecanismos de descentralização do orçamento, gerando recursos provenientes de várias fontes que se destina à promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

De acordo com o art. 10, da Resolução nº 137 do CONANDA, de 21 de janeiro de 2010, a lei que criar o Fundo deverá dispor também, sobre suas fontes de receitas, seus objetivos e finalidades. São fontes de recurso do Fundo: (a) recursos públicos que lhes forem destinados, consignados no Orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive mediante transferências do tipo “fundo a fundo” entre essas esferas de governo, desde que previsto na legislação específica; (b) doações de pessoas físicas e jurídicas, sejam elas de bens materiais, (c) imóveis ou recursos financeiros; destinações de receitas dedutíveis do Imposto de Renda, com incentivos fiscais, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente e demais legislações pertinentes; (d) contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais; o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente; e (e) recursos provenientes de multas, concursos de prognósticos, dentre outros que lhe forem destinados.

A transferência “fundo a fundo” é uma descentralização político-administrativa dos recursos, haja vista a União não poder executar programas de assistência (art. 204 da CF/88). Portanto a União faz o

repassa de recursos para os Estados e Municípios, bem como os Estados repassam para os Municípios também.

O FDCA é um fundo que se constitui pelo produto de receitas específicas, que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. O CDCA é o órgão gestor¹⁰ do respectivo Fundo, cuja principal função é deliberar e controlar as ações, atuando como uma instância pública de participação democrática.

Nesse sentido, entende-se que o FDCA é um mecanismo descentralizado do orçamento, gerando recursos provenientes de várias fontes que se destinam à promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Esses recursos são utilizados para a criação e/ou adequação de estruturas, implementação e/ou ampliação de programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, auxiliando no processo de inclusão, e contribuindo, também, para a qualificação da rede de atendimento¹¹.

Os programas aos quais o Fundo se destina atendem diferentes áreas de assistência à infância e à adolescência, abrangendo, por exemplo: o amparo de crianças e adolescentes em situação de risco social e psicológico, explorados sexualmente, usuários ou dependentes de drogas ou vítimas de maus-tratos; orientação e apoio social às famílias; incentivo à adoção de crianças e jovens acolhidos em instituições ou famílias acolhedoras; a erradicação do trabalho infantil; a profissionalização de adolescentes e jovens.

Os recursos também se destinam a projetos de pesquisa, de estudo, de comunicação e divulgação de ações de defesa de direitos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e de capacitação de pessoas que compõem a rede de atendimento.

A administração e o controle do Fundo são feitos pelo Poder Executivo, normalmente, vinculado a uma das Secretarias Municipais, utilizando-se de Plano de Ação (define os objetivos e metas com prioridades especificadas) e de Plano de Aplicação (é a distribuição dos recursos por área prioritária que atendam aos objetivos e intenções de uma política definida no Plano de Ação).

Uma das formas de regular a destinação do Fundo pode ser encontrada, por exemplo, na Resolução n° 71, de 10 de junho de 2001, do

¹⁰ Gerir o Fundo significa gerenciar, deliberar, exercer o controle.

¹¹ O art. 86 do ECA define Rede de Proteção como "... um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios". Para o professor Joselino V. dos Santos, em MOTTI (2012, p. 30), "As redes de proteção constituem articulações de pessoas, de organizações e instituições com o objetivo de compartilhar causas, projetos de modo igualitário, democrático e solidário".

CONANDA¹², que visa priorizar projetos voltados ao atendimento das violações ou omissões de direitos praticados contra crianças e adolescentes.

A fiscalização da aplicação e o gerenciamento dos recursos ocorre da seguinte maneira: (a) no que diz respeito à arrecadação decorrente de renúncia da receita da União, a fiscalização é feita pela Receita Federal e pelos Órgãos de Controle (Federal e Estaduais/Distrital). Já a fiscalização referente à aplicação do recurso é feita pelos órgãos nas esferas Estadual e Distrital. Além desse formato, há também a participação dos Tribunais de Contas, dos Ministérios Públicos e, indiretamente, dos próprios contribuintes. Esse mecanismo orçamentário permite que os recursos cheguem aos beneficiários finais com maior agilidade e segurança.

Noutro giro, com o ensejo de apresentar ao leitor um formato mais organizado e resumido das informações apresentadas até o momento, seguem abaixo, alguns itens a respeito do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente:

a) Conceito

O Fundo dos Direitos da Criança e Adolescente (FDCA), também conhecido como Fundo para Infância e Adolescência (FIA), cujo conceito é o de uma fonte de recursos, em outras palavras, é um conjunto de recursos financeiros, destinados ao atendimento de políticas públicas para promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

b) Criação

A criação de Fundos Especiais tem previsão legal nos artigos 71 a 74, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Nesse sentido, o FDCA foi criado pelo ECA, conforme art. 88, inciso IV. Entretanto, cada esfera de governo expedirá lei própria para criar seu Conselho e, respectivamente, o Fundo vinculado a ele. O FIA pode ser criado na mesma lei que cria o Conselho ou em lei própria.

Além disso, o CONANDA estabeleceu parâmetros para a criação e funcionamento dos Fundos (Nacional, Estaduais, Distrital e

¹² Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e da Inscrição de Programas de Proteção e Socioeducativo das governamentais e não governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Atendimento e dá outras providências.

Municipais), por meio da Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010, com alterações na Resolução nº 194, de 10 de julho de 2017.

c) Natureza Jurídica

O Fundo é um recurso público especial (reserva específica destinada a atender a objetivos predeterminados), que não possui personalidade jurídica própria, logo, não é órgão nem pessoa jurídica. Embora autônomo, subordina-se às regras e à legislação da Administração Pública. A utilização do FIA é exclusividade do Conselho dos Direitos (Gestor) para implementação de políticas públicas de atendimento às crianças, aos adolescentes e às suas respectivas famílias, conforme disposto no artigo 90 do Estatuto.

d) Gestão, Administração e Controle

O Fundo é administrado pelo Poder Executivo, podendo ser de forma direta pelo Conselho, que é o órgão gestor do Fundo, cuja principal função é deliberar e controlar as ações, atuando como uma instância pública de participação democrática, conforme artigos 203 e 204, da CF/88 e art. 88, incisos II e IV, do ECA.

Então, cabe ao Conselho gerir, deliberar, exercer o controle, fixar critérios, por meio de deliberações, as quais são políticas e técnicas, a fim de que os recursos tenham destinação e aplicação nas políticas públicas (programas) com prioridade para o melhor interesse infantojuvenil, de acordo com as peculiaridades e estratégias locais.

Os programas aos quais o Fundo se destina atendem diferentes áreas de assistência à infância e à adolescência, abrangendo, por exemplo: o amparo de crianças e adolescentes em situação de risco social e psicológico, explorados sexualmente, usuários ou dependentes de drogas ou vítimas de maus-tratos; orientação e apoio social às famílias; incentivo à adoção de crianças e jovens acolhidos em instituições ou famílias acolhedoras; a erradicação do trabalho infantil; a profissionalização de adolescentes e jovens.

Os recursos também se destinam a projetos de pesquisa, de estudo, de comunicação e de divulgação de ações de defesa de direitos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e de capacitação de pessoas que compõem a Rede de Proteção.

e) Fonte de Recurso – Especificidade do Recurso

O Fundo é um conjunto de recursos que se constitui pelo produto de receitas específicas, que se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, na forma da lei, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, além de outros mecanismos de descentralização do orçamento, gerando recursos provenientes de várias fontes que se destina à promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O Fundo está vinculado diretamente ao Conselho dos Direitos que o gere. Por oportuno, o Fundo deverá ser criado pela mesma lei que criar o Conselho. De acordo com o § 2º, do art. 5º, da Resolução nº 137 do CONANDA, de 21 de janeiro de 2010, a lei que criar o Fundo deverá dispor também, sobre suas fontes de receitas, seus objetivos e finalidades.

f) Fiscalização

A fiscalização da aplicação e o gerenciamento dos recursos são realizados pelos órgãos de controle, das esferas de competência de cada Fundo, além daqueles de competência geral, em conformidade com o art. 22 da Resolução nº 137 do CONANDA, de 21 de janeiro de 2010, os quais: os órgãos de controle interno do Poder Executivo e aos Conselhos de Direitos (comissão permanente para acompanhamento da execução orçamentária), bem como ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Assim, tão importante quanto os direitos da criança e do adolescente são os mecanismos existentes no arcabouço jurídico, político e administrativo para efetivar e materializar esses direitos. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) é o instrumento utilizado na ponta da implementação dos programas voltados para o público infantojuvenil. Assim, O FDCA revela-se de extrema importância, por isso requer maior divulgação de sua existência, funcionamento e alcance no sistema de garantias dos direitos e no financiamento de Políticas Públicas locais de atendimento às crianças e adolescentes.

Uma das formas de regular a destinação do Fundo pode ser encontrada, por exemplo, na Resolução nº 71, de 10 de junho de 2001, do CONANDA¹³, que visa priorizar projetos voltados ao atendimento das

¹³ Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e da Inscrição de Programas de Proteção e Socioeducativo das governamentais e não

violações ou omissões de direitos praticados contra crianças e adolescentes.

3.2 O Conselho Nacional do Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo Nacional para Criança e Adolescente

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é o órgão responsável pelas políticas públicas afetas à criança e ao adolescente na União. De acordo com o sítio do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do Governo Federal, tem-se um reduzido relato histórico do CONANDA¹⁴ e atribuições¹⁵.

governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Atendimento e dá outras providências.

¹⁴ O Conanda é 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. Confira a lista com os nomes das entidades e seus representantes que compõem a gestão para o biênio 2017-2018 do Conanda. (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 13 ago. 2021).

¹⁵ 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). Integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos, o Conanda é o principal órgão do sistema de garantia de direitos. Por meio da gestão compartilhada, governo e sociedade civil definem, no âmbito do Conselho, as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes. Além de contribuir para a definição das políticas para a infância e a adolescência, o Conanda também fiscaliza as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento da população infanto-juvenil. [...]

Conheça outras atribuições do Conanda:

- 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 e o Adolescente (FNCA).

Atentando-se às peculiaridades de atuação de cada Conselho e de seu respectivo Fundo, vale lembrar que o CONANDA atua no âmbito nacional, nos termos do inciso I, artigo 2º, da Lei 8.242/1991: “elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos [arts. 87](#) e [88 do ECA](#)”.

Por oportuno, seguem abaixo, duas importantes resoluções do CONANDA que ilustram e dispõem sobre as particularidades dos Colegiados de cada ente federativo e dos recursos por eles geridos:

a) Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005 - Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências; e

b) Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010 – Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

O CONANDA é responsável pela gestão do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA). Em se tratando desse Fundo, assim como o Conselho gestor, também, foi criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. O Fundo tem como receita o disposto no artigo 6º da referida lei:

Art. 6º Fica instituído o Fundo Nacional para a criança e o adolescente.

Parágrafo único. O fundo de que trata este artigo tem como receita:

- a) contribuições ao Fundo Nacional referidas no art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- b) recursos destinados ao Fundo Nacional, consignados no orçamento da União;
- c) contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais;
- d) o resultado de aplicações do governo e organismo estrangeiros e internacionais;
- e) o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente;
- f) outros recursos que lhe forem destinados. (BRASIL, 1991).

A gestão do Fundo compete a cada Conselho dos Direitos. A aplicação desses recursos está sujeita à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e aos Conselhos dos Direitos. Além disso, sujeitam-se também ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Os Conselhos têm a responsabilidade e dever de definir a utilização dos recursos dos Fundos dos Direitos, baseados no plano de ação anual, que deverá conter programas a serem implementados no

âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

3.3 O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal

O Distrito Federal (DF), criado em 21 de abril de 1960, é o menor ente da Federação, com funções administrativas e competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. Essas características elevam o DF ao *status* de um ente federativo especial.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹⁶ (IBGE), o DF encerrou o ano de 2020 com uma população aproximada de 3,055 milhões de habitantes. Além desse dado, de acordo com o Portal de Informações Estatísticas do Distrito Federal¹⁷ (2019), o DF possuía parcela de sua população, cerca de 845 mil habitantes, com idade entre zero e 19 anos. Esses dados são importantes para que se tenha uma ideia da população com a qual o CDCA-DF deva se preocupar ao definir suas políticas públicas. Por tanto, não obstante a apresentação generalizada a respeito dos Conselhos e do Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, importa apresentar, especificamente, tanto o Conselho quanto o Fundo Distritais. Os conceitos e as características gerais apresentadas, anteriormente, aplicam-se também a ambos.

3.3.1 O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA-DF)

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF é órgão deliberativo da política de promoção dos direitos de crianças e adolescentes, controlador das ações de implementação dessa política e responsável por fixar os critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Suas principais atribuições são: (i) formular a política de promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e definir suas prioridades; (ii) controlar e acompanhar as ações governamentais e não governamentais na execução da política

¹⁶ Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. Acesso em: 01 dez. 2021.

¹⁷ Fonte: <http://infodf.codeplan.df.gov.br/piramide-etaria/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

de atendimento a crianças e adolescentes; (iii) gerir o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; (iv) assessorar o poder executivo na elaboração do plano plurianual e proposta orçamentária; (v) estabelecer critérios e proceder o registro de entidades não governamentais e à inscrição de programas de entidades governamentais e não governamentais; (vi) propor e acompanhar o reordenamento institucional de estruturas públicas e privadas de atendimento; (vii) promover, apoiar e incentivar a realização de estudos, pesquisas e eventos sobre as políticas e ações de atendimento; (viii) organizar e coordenar o processo de escolha dos Conselhos tutelares; (ix) convocar as Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente; e (x) promover campanhas pelos direitos de crianças e adolescentes.

Sua presidência é alternada entre sociedade civil e governo, eleita em plenária por maioria simples, e as atribuições do presidente são de articular entre governo e sociedade civil as ações que são intrínsecas ao Conselho.

No Regimento Interno, a presidência arca também com as questões mais burocráticas como cumprimento de regimento interno; convocação de reuniões de plenária e diretoria executiva; representação judicial; assinatura de documentos; nomeação das comissões por resolução; e submeter ao plenário a programação físico financeira das atividades do CDCA-DF.

Nesse mesmo sentido, verifica-se, então, que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal é um órgão colegiado paritário, deliberativo e controlador, criado em atenção aos artigos 86 a 97 do ECA, cuja finalidade é adotar providências e desenvolver ações de atendimento à política de promoção dos direitos da criança e do adolescente do Distrito Federal. De acordo com o sítio do CDCA-DF¹⁸:

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF, vinculado à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania (Sejus), é o órgão deliberativo da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controlador das ações de implementação dessa política e responsável por fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA-DF.

Foi criado pela Lei nº 234, de 15 de janeiro de 1992, modificada pela Lei nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013, vinculado à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, que proporcionará os meios necessários ao seu efetivo funcionamento, preservada sua autonomia, observada sua composição paritária, conforme dispõe o art. 88 da Lei Federal nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹⁸ Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – disponível em: <http://www.conselho.crianca.df.gov.br/cdca-2/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

O CDCA-DF é regido por diversas legislações, tanto de caráter nacional quanto de caráter distrital, das quais destacam-se o aparato legislativo abaixo, revelando a importância do bom funcionamento de determinado Conselho dos Direitos para a população do Distrito Federal:

- a) Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988;
- b) Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente;
- c) Decreto Federal nº 99.710, de 21 de novembro de 1990 – promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança;
- d) Lei Distrital nº 234, de 15 de janeiro de 1992 – dispõe sobre a política dos direitos da criança e do adolescente no Distrito federal e dá outras providências;
- e) Lei Distrital nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013 – dispõe sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal- CDCA-DF;
- f) Lei Complementar Distrital nº 151, de 30 de dezembro de 1998 – Institui o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal- FDCA-DF;
- g) Decreto Distrital nº 24.435, de 02 de março de 2004 – aprova o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal;
- h) Decreto Distrital nº 33.143, de 19 de agosto de 2011– dispõe sobre a vinculação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente à Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal;
- i) Decreto Distrital nº 39.807, de 06 de maio de 2019 – dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal; e
- j) Resolução Normativa nº 70, de 11 de dezembro de 2014 – Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal.

Deseja-se sempre que a junção dessa coletânea legislativa com o compromisso pela gestão pública de excelência entregue à população do Distrito Federal políticas públicas satisfatórias na promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Nesse contexto, a Lei Distrital nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013, destaca-se por tratar da estrutura, competência, organização e funcionamento do CDCA-DF, dando vida ao Conselho desse estudo.

Inicialmente, nos termos da legislação supra, dispõe o art. 5º, que o CDCA-DF é composto por 30 membros titulares e respectivos suplentes¹⁹, dos quais os Conselheiros titulares e suplentes representantes do Governo serão nomeados pelo Governador, enquanto os Conselheiros titulares e suplentes representantes das organizações da sociedade civil são indicados pelas respectivas organizações, eleitos em processo de escolha regulado pelo CDCA-DF.

Ainda de acordo com a lei, a estrutura funcional do CDCA-DF está organizada do seguinte modo²⁰: a) Plenário; b) Presidência; c)

¹⁹ Art. 5º O CDCA-DF compõe-se de trinta membros titulares e respectivos primeiro e segundo suplentes, assim especificados:

I – quinze representantes da administração pública, sendo garantidas as representações nas seguintes áreas: a) direitos humanos; b) assistência social; c) educação; d) saúde; e) cultura; f) esporte; g) juventude; h) infância e adolescência; i) governadoria; j) segurança pública; k) planejamento, orçamento e fazenda; l) articulação com o entorno; m) mulher; n) trabalho; o) turismo;

II – representantes de quinze organizações da sociedade civil legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano no Distrito Federal, sendo pelo menos três vagas para cada categoria das seguintes: a) entidades de atendimento direto à criança e ao adolescente, com registro regular no CDCA-DF; b) organizações sindicais, entidades ou associações de classe com atuação na área da infância e da adolescência; c) entidades de estudo, pesquisa e defesa de direitos, com registro regular no CDCA-DF.

Parágrafo único. Em caso de não preenchimento das vagas previstas no inciso II, a escolha das organizações representativas da sociedade civil é definida com base em resolução do CDCA-DF.

²⁰ Art. 16. O CDCA-DF tem a seguinte estrutura funcional:

I – Plenário;
II – Presidência;
III – Diretoria Executiva;
IV – Comissões Temáticas;
V – Secretaria Executiva.

Art. 17. O Plenário, órgão soberano e deliberativo do CDCA-DF, é composto pelos conselheiros titulares ou suplentes no exercício pleno dos mandatos de suas organizações.

Art. 18. O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos pelo Conselho, por maioria simples, na última sessão plenária do ano, com quórum mínimo de dois terços da composição do CDCA-DF, para mandato de um ano.

§ 1º Em cada mandato, os cargos de Presidente e Vice-Presidente do CDCA-DF são preenchidos de forma alternada e paritária entre representantes da administração pública e organizações representativas da sociedade civil.

§ 2º O Presidente do CDCA-DF é substituído pelo Vice-Presidente em suas ausências e impedimentos.

§ 3º O Regimento Interno deve disciplinar as atribuições do Presidente e do Vice-Presidente do CDCA-DF.

Art. 19. A Diretoria Executiva é composta do Presidente do CDCA-DF, do Vice-Presidente e dos Coordenadores ou Coordenadores-Adjuntos das Comissões Temáticas.

Diretoria Executiva; d) Comissões Temáticas; e, e) Secretaria Executiva. As atribuições de cada órgão e o funcionamento do CDCA-DF são definidos no Regimento Interno do Conselho. Além dessa estrutura, podem participar das reuniões ordinárias e extraordinárias do CDCA-DF com direito à voz, na forma regimental:

- I – representantes de conselhos de políticas públicas;
 - II – representantes de órgãos de outras esferas governamentais;
 - III – representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública;
 - IV – conselheiros tutelares no exercício da função;
 - V – população em geral.
- (DISTRITO FEDERAL, 2013).

Quantos às reuniões citadas acima, não se pode esquecer que o Conselho trabalha realizando reuniões, bem como as assembleias, cujas tipologias de ambas estão relacionadas diretamente às respectivas competências deliberativas, conforme descrito abaixo:

1- Reunião Plenária

Compete ao Plenário as deliberações e decisões mais relevantes acerca dos temas em debate no CDCA-DF. Acontece ordinariamente uma vez a cada mês, conforme calendário de reuniões, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias. É formada por todas as representações, sendo 15 da Sociedade Civil e 15 do Governo. Também são participantes da Reunião Plenária, sem direito a voto, o Secretário Executivo do CDCA-DF, um representante do Ministério Público e um representante da Defensoria Pública.

2- Reunião da Diretoria Executiva

Compete à Diretoria Executiva agilizar a gestão do CDCA-DF, encaminhando decisões do plenário e monitorando as ações da Secretaria Executiva. Acontece ordinariamente uma vez a cada 15 dias, conforme calendário de reuniões, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias. Participam da Diretoria

Art. 20. As Comissões Temáticas são colegiados de natureza técnica e de caráter efetivo, compostas de, no mínimo, quatro conselheiros titulares ou suplentes, assegurada a paridade entre representantes da administração pública e da sociedade civil.

Art. 21. A Secretaria Executiva é a unidade administrativa constituída pelo Secretário Executivo e pelos demais servidores nela lotados, com a finalidade de prestar suporte técnico e administrativo necessário ao funcionamento do CDCA-DF.

Executiva o Presidente, o Vice-Presidente, o Secretário Executivo e os Coordenadores das Comissões Temáticas.

3- Reuniões das Comissões Temáticas

As Comissões Temáticas são órgãos de natureza técnica e de caráter efetivo nas áreas de Políticas Públicas, Formação, Mobilização, Legislação, Medidas Socioeducativas, Conselhos Tutelares, Orçamento, Finanças, Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente entre outras criadas por decisão do Plenário. Acontecem ordinariamente uma vez a cada mês, conforme calendário de reuniões, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias. Cada Comissão Temática é composta por seis representações, três da Sociedade Civil e três do Governo.

4- Assembleias

De acordo com o Regimento Interno, as Assembleias são utilizadas para realizar eleições de membros.

(DISTRITO FEDERAL, 2013).

Portanto, entende-se que Conselho dos Direitos tem papel preponderante no desenvolvimento de políticas públicas para crianças e adolescentes. Entretanto, para que esse papel seja bem desempenhado, é necessário que o CDCA-DF cumpra as diretrizes da Lei e do Regimento Interno.

3.3.2 O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (FDCA-DF)

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal foi instituído pela Lei Complementar Distrital nº 151, de 30 de dezembro de 1998, com o objetivo de prover recursos financeiros e meios capazes de garantir, de forma ágil, o financiamento dos programas, projetos e serviços voltados para a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente do Distrito Federal.

O Fundo é constituído por recursos públicos oriundos de repasses orçamentários, doações voluntárias ou parte do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas, recursos esses destinados a implementar as políticas de atendimento, defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente, cabendo ao Conselho gestor do Fundo o controle, gerenciamento e fiscalização desses recursos, conforme descrito no artigo abaixo da Lei Complementar nº 151/1998:

Art. 7º Constituem receitas do FDCA-DF:

- I – dotações orçamentárias da União e do Distrito Federal;
- II – transferências intergovernamentais;
- III – transferências de outros fundos;
- IV – transferências de recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- V – doações e contribuições feitas por pessoas físicas ou jurídicas;
- VI – arrecadação de multas aplicadas por infrações previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- VII – rendimentos auferidos da aplicação financeira de seus recursos;
- VIII – recursos advindos de acordos, contratos, convênios ou outros ajustes celebrados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiros;
- IX – recursos advindos de campanhas, festas e sorteios;
- X – outros recursos que lhe forem destinados, desde que não vedados por lei.

Parágrafo único. Os recursos do FDCA-DF previstos neste artigo não podem sofrer, em qualquer hipótese, nenhum tipo de contingenciamento. (Parágrafo único acrescido pela Lei Complementar 849, de 2012)²¹. (DISTRITO FEDERAL, 1998).

Assim, o Fundo se constitui pelo produto de receitas especificadas, que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

O FIA do DF investe na criança e no adolescente do DF, financiando projetos e programas executados por órgãos governamentais e entidades não governamentais sem fins lucrativos que atendam à criança e ao adolescente.

No financiamento de programas, o CDCA-DF, usufruindo da competência que lhe é atribuída pelo Decreto Distrital nº 24.435, de 02 de março de 2004, Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, através do Conselho de Administração do FDCA-DF, prioriza ações que visem a incentivar o acolhimento de crianças e adolescentes órfãos ou

²¹ O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. <<https://www2.camara.leg.br/transparencia/receitas-e-despesas/gestao-fiscal-orcamentaria-e-financeira/contingenciamento>> Acesso em: 15 set. 2021.

abandonados, implantar e desenvolver ações, programas, projetos e serviços para crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados.

De acordo com Decreto Distrital nº 24.435/2004, o Fundo tem a finalidade de:

Art. 1º - O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal - FDCA/DF, instituído pela Lei complementar nº 151, de 30 de dezembro de 1988, tem por objetivo prover de recursos financeiros e meios capazes de garantir, de forma ágil, o financiamento dos programas, projetos e serviços voltados para a política de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Distrito Federal.

Art. 2º - No financiamento de programas dar-se-á prioridades às ações que visem a:

I- incentivar o acolhimento, sob forma de guarda, de crianças e adolescentes, órfãos ou abandonados, na forma do disposto no art. 227, § 3, VI, da Constituição Federal; e

II- implantar programas e projetos para as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade pessoal e social e relacionados ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. (DISTRITO FEDERAL, 2004)

Portanto, os recursos do FDCA-DF serão aplicados em programas e projetos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, e contribuindo para a qualificação da rede de atendimento, além de trabalhar a redução da desigualdade, da pobreza, tratar de bem-estar, desenvolver políticas públicas de proteção social no âmbito do Distrito Federal, nos termos do art. 204 da Constituição Cidadã:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (BRASIL, 1988)

A gestão do Fundo compete ao Conselho de Administração do FDCA-DF, bem como a aplicação dos recursos que os constituem estão sujeitos à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Cabe ao Conselho de Administração a definição quanto à utilização do recurso do FDCA-DF, conforme descrito no Decreto supra:

Art. 5º - As competências do FDCA/DF manifestar-se-ão por intermédio das deliberações do Conselho de Administração e das ações da Secretaria Executiva.

Art. 6º - Ao Conselho de Administração do FDCA/DF compete:

I – adotar critérios de aplicação de recursos de acordo com as prioridades e metas estabelecidas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal- CDCA-DF;

II – aprovar diretrizes operacionais do Fundo;

III – aprovar a Programação Financeira do Fundo, para cada exercício, com base na Lei Orçamentária Anual e de acordo com as diretrizes aprovadas pelo CDCA-DF;

IV - acompanhar a execução do Plano de Aplicação do Fundo estabelecido pelo CDCAD*DF;

V - acompanhar a arrecadação, a transferência e a aplicação das receitas orçamentários do Fundo e dos demais recursos arrecadados;

VI - acompanhar o controle escritural das aplicações orçamentárias e financeiras do Fundo;

VII - apresentar semestralmente ao CDCA-DF relatório da execução financeira e orçamentária dos recursos do Fundo;

VIII - emitir parecer sobre os projetos de financiamento;

IX - fazer cumprir as deliberações do CDCA- DF, observada a disponibilidade de recursos;

X - dirigir a administração do Fundo, de modo a ensejar sempre que possível a continuidade de ações e programas que, iniciados em um governo tenham prosseguimento no subsequente;

XI – expedir normas procedimentais, com vistas à operacionalização do Fundo, de acordo

com a legislação pertinente, em especial com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira do DF, vigentes;

XII – submeter anualmente ao CDCA-DF a necessidade de recursos orçamentários para o FDCA-DF, para o exercício seguinte, bem como o seu Plano de Ação, para posterior remessa à SEAS para inclusão na Proposta Orçamentária Anual.

§ 1º - Sempre que solicitado pelo CDCA-DF, o Conselho de Administração do FDCA-DF prestará contas de suas atividades.

§ 2º - O Conselho de Administração do FDCA-DF terá livre acesso aos registros contábeis, aos demonstrativos financeiros e aos dados do Sistema de Administração Orçamentária e Financeira – MILENIUM.

Art. 7º - Ao fim de cada exercício financeiro, o Conselho de Administração do FDCA/DF submeterá os seguintes documentos ao exame do CDCA-DF:

I – informações acerca da evolução dos elementos de que tratam os artigos 1º e 2º deste Regimento; e

II – balanço do FDCA-DF, elaborado segundo os padrões de contabilidade e escrituração.

Parágrafo Único – O exame a ser procedido procurará verificar, entre outros aspectos, a solvabilidade do fundo, a regularidade de suas contas, o cumprimento dos fins estatutários, o desempenho dos programas e a aplicação dos recursos. (DISTRITO FEDERAL, 2004).

Vale lembrar que, apesar de o FDCA-DF não ser o principal foco deste trabalho acadêmico, ele é muito importante para o financiamento e implementação de políticas públicas, de forma descentralizada, gerido pela participação de entidades governamentais e não governamentais, cumprindo-se todos os princípios que regem o orçamento público e visando à transparência e à democratização desse recurso público de modalidade especial.

4

4

A ANÁLISE EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A TEORIA DA MUDANÇA

4. A ANÁLISE EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A TEORIA DA MUDANÇA

Nos capítulos anteriores, apresentou-se, inicialmente, um breve histórico sobre os direitos da criança e do adolescente; bem como o marco legislativo, teórico e regulatório; a doutrina da proteção integral; os princípios norteadores do direito da criança e do adolescente; e, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes previstos na Constituição brasileira e no ECA.

Em sequência, dissertou-se a respeito dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, sua origem, funções e suas atribuições dentro do sistema de políticas públicas, além dos respectivos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, sua finalidade e aplicações.

Uma frase comum no ambiente da Administração Pública é “tratar de políticas públicas não é tarefa fácil”. Pode-se entender o porquê dessa afirmação, haja vista o fato de o território brasileiro possuir dimensões continentais, diversidade de culturas regionais e, principalmente, em razão das más condições socioeconômicas da população brasileira, crescentes e cumulativas ao longo de décadas, quiçá ao longo de séculos.

Com toda certeza, formular políticas públicas não é tarefa fácil, requer um conjunto coordenado de personagens e atitudes, atores comprometidos, boa liderança e coordenação, relacionamento intersetorial e, conhecimento técnico das áreas, as quais serão focadas para a solução do problema público. Existem diversas áreas necessitando da atuação do Estado, dentre elas: saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, cultura...

Segundo descreve Bittar (2014, p. 194), tratar de políticas públicas é “uma questão de estratégia de Estado pensar políticas públicas consistentes investimentos relevantes para o incremento da pesquisa nacional”.

No mesmo sentido, acredita-se que elaborar políticas públicas de sucesso direcionadas às crianças e adolescentes seja um esforço quase hercúleo, em razão das peculiaridades dos problemas demandados e do próprio público-alvo.

Assim, neste capítulo, far-se-á um estudo sobre a análise de políticas públicas sob a perspectiva *ex ante*, com o objetivo de entregar

ao leitor uma visão acerca do tema políticas públicas e sobre a importância dessa análise para a formulação e gestão das políticas públicas legitimadoras dos direitos da criança e do adolescente. Por oportuno, destaca-se que em alguns momentos os termos política, projeto, programa e ação serão utilizados como sinônimos, assim como os termos problema e demanda, e ainda, pública e social.

Para tanto, será importante abordar alguns itens interessantes, tais como: (i) políticas públicas; (ii) políticas públicas e o ECA; (iii) a avaliação de políticas públicas para criança e adolescente sob a análise *ex ante*; e (iv) a teoria da mudança.

A finalidade é demonstrar a existência de conceitos e instrumentos teóricos que devem ser utilizados para auxiliar os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nas suas funções e atribuições precípuas como espaço democrático de discussão, de fomentação e de decisão de políticas públicas viáveis.

O desenvolvimento de programas de sucesso depende de uma boa governabilidade. De acordo com Nascimento (2014, p. 281), o CONANDA, por exemplo, atua no processo de desenvolvimento das políticas públicas fomentadas pela administração pública, envolvendo o Estado, a Sociedade Civil e os Conselhos de Direitos.

Historicamente, observa-se que os conceitos de governabilidade, de avaliação de políticas públicas e de reforma do Estado surgiram na década de 1960 e se aperfeiçoaram durante as décadas seguintes, porém, paralelamente, surgiram, também, novas reflexões a respeito da organização administrativa do Estado.

Com o passar dos anos, a governabilidade se transformou no exercício de poder e de legitimidade do Estado para administrar de forma democrática e organizada, isto é, o Estado passou a ter uma gestão administrativa com apoio político.

Ladeado aos acontecimentos acima, em 1990, é editado o Estatuto da Criança e dos Adolescentes (ECA), como orientador do Estado para atender, entre outras demandas, à necessidade de políticas públicas para crianças e adolescentes. A partir daí, iniciou-se a desjurisdicionalização das políticas públicas na área infantojuvenil.

O Estatuto não restringiu a participação da sociedade pela via do judiciário, a lei determinou a criação dos conselhos dos direitos e conselhos tutelares que são os organismos responsáveis pelas questões referentes à política para crianças e adolescentes. (SIERRA MORALES, 2002, p. 182).

O proposto Sistema de Garantias de Direitos da Criança²² e do Adolescente lançou um olhar renovado sobre a população infantojuvenil, elevando essa população ao *status* de cidadãos.

Alguns atores do Sistema já nasceram unidos em prol de um único objetivo, trabalhar pelo sistema de políticas públicas para crianças e adolescentes. Portanto, com o intuito de fomentar e democratizar os espaços públicos voltados para as políticas sociais para crianças e adolescentes, o ECA trouxe como novidade, duas personagens (órgãos) importantes para a temática, são eles: o Conselho Tutelar e o Conselho dos Direitos. Para essa pesquisa, destaca-se o segundo Conselho.

4.1 Políticas Públicas

Quando o Conselho dos Direitos foi apresentado, como órgão colegiado responsável por garantir a formulação e execução de políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes, poder-se-ia questionar o seguinte: “afinal, o que é uma política pública voltada às demandas sociais de crianças e adolescentes?” A resposta para essa pergunta pode ser encontrada em bibliografia específica sobre o tema. Isso não significa dizer que seja mais fácil responder o que é política pública endereçada ao público infantojuvenil.

Nesse caso, é mister informar que uma política pública bem-sucedida, muito contribui para o bem-estar social, transformando vidas e agregando crescimento para o país, pois ela ocupa parte central na vida das pessoas.

Partindo para um conceito de base, deve-se definir, anteriormente, a expressão política pública. Vale destacar, também, que políticas públicas são iniciativas sancionadas por governantes ou por órgãos colegiados (com suas características representativas e participativas) com a finalidade de solucionar demandas, problemas, questões públicas.

²² Sistema de Garantias de Garantias de Direitos da Criança - Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017.

A partir deste ponto, a definição de política pública será apresentada, segundo o entendimento de alguns autores. Serão apresentados, de forma objetiva e simplificada, alguns conceitos de política pública, sem a necessidade de maior aprofundamento do tema:

William Jekins (1978) define política pública como sendo um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores. (JEKINS, 1978 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8).

Já para o autor Secchi (2015, p. 1), o conceito de política pública “trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Ainda, completa sua abordagem de forma mais simplificada dizendo que política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Para ele, o problema público citado é o que define política pública, ou seja, uma determinada política será pública ou não, de acordo com sua intenção de responder a aquele problema (público)²³.

Esses pontos de vista remetem à importante reflexão apresentada por Secchi (2015, p. 2): “Políticas Públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?”

A resposta a essa pergunta está na própria definição de Conselho dos Direitos, tal qual visto no capítulo anterior “é um órgão colegiado de coparticipação, cuja essência está na integração do Estado com a Sociedade Civil Organizada. É o órgão responsável pela elaboração de diretrizes da política de atendimento, bem como de promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente, nas três esferas de governo e no Distrito Federal. O colegiado é composto, paritariamente, por membros do governo e das entidades da sociedade civil organizada”.

²³ Entende-se por problema público aquilo que diverge entre uma situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública (SECCHI, 2015 p. 10).

Há, outro autor que corrobora com as ideias apresentadas até o momento. Entretanto, ele traz mais clareza ao conceito, ao falar de interesses comuns, abrangendo áreas e públicos distintos:

O termo política pública é frequentemente utilizado no senso comum e na literatura acadêmica para fazer referência a políticas de saúde, políticas educacionais, política para agricultura, e assim por diante. Assim, o conceito de política pública pressupõe um domínio de vida em que há articulações de interesses não somente privados nem somente individuais, mas de interesses comuns. (PROCOPIUCK, 2013, p. 139).

Portanto, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 12):

Todas as definições apresentadas até este momento postulam que a política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado.

Essa última definição diz, plenamente, muito sobre um Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, tanto a respeito da definição e da natureza jurídica quanto de suas atribuições e de sua atuação. Reiterando o conceito de política pública, tem-se o seguinte:

Conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou e recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia. (IPEA, 2018, p. 13).

Noutro giro, o tema política pública poderia ser descrito através de outros elementos, tais como: natureza; tipos; atores; funções; ciclos de formação; e elementos que a compõem. De certo, não há necessidade de dispor de todos esses itens, pois isso não acarretará prejuízo ao tema proposto para a dissertação. Entretanto, abordar o processo de construção de política pública, ou seja, seu ciclo de

formação ampliará o entendimento sobre os próximos assuntos a serem abordados neste capítulo.

A política pública é tipicamente delineada por agentes públicos, sociedade civil organizada e agentes privados, direcionada a determinado público-alvo de certo espaço geográfico, segundo Procopiuk (2013, p. 141). Isso demonstra que as políticas públicas devem ser pensadas e desenhadas para que tenham sucesso.

Portanto, com base nessas palavras, para Procopiuk (2013, p. 142) as políticas públicas devem seguir um determinado processo de formação, divididas em fases e contendo características próprias.

A política pública e suas respectivas características pode ser sintetizado da seguinte maneira:

Iniciação: Pensamento criativo sobre o problema. Definição de objetivos. Criação de opções. Tentativas e exploração preliminar de conceitos demandas e possibilidades;

Estimação: Investigação de conceitos e de demandas. Estimativas de impactos. Exame normativo das consequências prováveis. Delineamento de um programa. Estabelecimento de critérios de desempenho esperado e de indicadores;

Seleção: Debates sobre as possíveis opções. Compromissos, negociações e ajustes de interesses. Redução de incertezas sobre as opções. Integração de elementos de decisão não racionais e de questões ideológicas. Decisão entre as opções. Atribuição de responsabilidades para execução;

Implementação: Desenvolvimento de regras estruturas de regulação e linhas gerais para execução das decisões. Mudança nas decisões para se ajustarem às restrições operacionais. Transformação das decisões em termos operacionais. Elaboração de um programa com objetivos e padrões de desempenho incluindo cronograma de operações;

Avaliação: Comparação entre o desempenho real e o desempenho esperado em termos dos critérios estabelecidos previamente; e

Conclusão: determinação dos custos das consequências e dos benefícios decorrentes das ações adotadas na política. Comparar o que foi necessário e o que foi requisitado. Especificar os problemas detectados no momento da conclusão.

(PROCOPIUK, 2013, p. 142).

Veja que a adoção e cumprimento de fases distintas para o processo de formação da política pública, com consequente solução da demanda a ser enfrentada, dá ao programa maior chance de viabilidade e de sucesso.

Outros autores, especialistas no assunto, apresentam processos de formação bem parecidos. Logo, a semelhança na formação da política pública a torna mais condensada, podendo ser nomeado de processo como estágios no ciclo político: (1) montagem de agenda; (2) formulação de política; (3) tomada de decisão política; (4) implementação da política; e (5) avaliação da política, conforme explicitado por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15).

Esses mesmos autores, pormenorizaram, ainda, a política pública através da resolução aplicada ao problema: (a) reconhecimento do problema; (b) proposta de solução; (c) escolha da solução; (d) efetivação da solução; e (e) monitoramento dos resultados, ainda de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15).

Utilizando-se de critério parecido, Secchi (2015, p. 43) descreveu em sua obra que o processo de elaboração de políticas públicas, ou seja, o ciclo de políticas públicas deve conter as seguintes fases de formação: (i) identificação do problema; (ii) formação da agenda; (iii) formulação de alternativas; (iv) tomada de decisão; (v) implementação; (vi) avaliação; e (vii) extinção.

Verifica-se, então, que as versões apresentadas pelos autores muito se assemelham, pois todos utilizaram método sequencial parecido, tendo como consequência disso a interdependências entre as fases (estágios) no processo de formação de política pública.

4.2 Políticas Públicas e o Estatuto da Criança e do Adolescente

A relação entre política pública e o ECA nasceu com a Constituição Cidadã. Nessa Carta de 1988, crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direito, mudança de paradigma, motivo pelo qual inaugurou-se uma nova fase de

compartilhamento de responsabilização entre o Estado, a Família, a sociedade civil organizada etc.

Todos esses atores passaram a ser responsáveis por crianças e adolescentes, passaram a ter o dever de assegurar os direitos e garantias constitucionais e infraconstitucionais, nos termos do artigo 227 Constituição.

A relação entre o tema “políticas públicas de atendimento, proteção e justiça” e o Estatuto da Criança e do Adolescente segue critérios rígidos, que vão desde o compromisso dos atores envolvidos no diagnóstico do problema até o término e a extinção da política pública da política pública desenvolvida.

É louvável refletir e ter dúvidas sobre os critérios adotados para que não houvesse falhas no cumprimento dos dispositivos mandatórios da Constituição e da lei. Para tanto, quis o legislador infraconstitucional adotar o critério de repartição de responsabilidades e de atuação nas diferentes esferas de governo, adotando-se o princípio da municipalização como norteador da repartição.

Além disso, o legislador criou e atribuiu aos Conselhos dos Direitos Municipais papel preponderante no Sistema de Garantias de Direitos, cujo núcleo é a garantia da efetividade dos direitos da criança e do adolescente, nos termos dos artigos 86²⁴ a 89 do ECA.

De acordo com o descrito por Custódio e Martins (2020, p. 86), os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem relevantes atribuições referentes ao marco da teoria da proteção integral, como órgão integrante do Sistema de Garantias de Direitos, no quadro geral dos sistemas de políticas públicas.

No mesmo sentido, porém, em outras palavras, pode-se dizer que os Conselhos Municipais são aqueles atores cuja primeira obrigação é zelar pela prioridade absoluta em cada local em que se encontrem.

Logo, não restam dúvidas de que a promoção de políticas públicas assertivas começa a ser deliberada e formulada dentro de cada Município, através de seus respectivos Conselhos dos Direitos, desde que cada CMDCA adote os critérios de formulação de política pública

²⁴ Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1990).

para crianças e adolescentes de maneira adequada, principalmente, no diz respeito ao diagnóstico do problema a ser enfrentado.

Por óbvio, desenvolvido todo o processo de formulação da política pública, não se pode deixar de fora um importante aliado, o Fundo dos Direitos. O FDCA ou FIA é um instrumento estratégico de reforço da política pública, para que, em momento algum, os direitos e garantias das crianças e adolescentes sejam negligenciados ou suprimidos por falta de orçamento.

O cumprimento ao disposto no artigo 86 do ECA, reflete bem a relação entre as políticas públicas e o ECA, bem como todo o exposto até aqui:

As políticas de atendimento são a base do Sistema de Garantias de Direitos, pois compreendem um conjunto de serviços, programas e projetos de atendimento, classificados por níveis de proteção, básica especial, fundamentada nas garantias previstas no artigo 227 da Constituição Federal. A intersetorialidade das políticas de atendimento deve levar em conta a realidade local de cada município envolver as ações setoriais, em especial, das políticas públicas de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer e profissionalização. (CUSTÓDIO; MARTINS, 2020, p. 89).

Apesar de tratar o CMDCA como ator de formulação e viabilização de políticas públicas, não se pode esquecer que ele possui, também, a atribuição de fiscalizar as ações do próprio governo com o qual se relaciona.

Ante o exposto até o momento, reitera-se que a íntima relação entre políticas públicas e o ECA tem como principal aliado o Conselho dos Direitos (Nacional, Estaduais, Municipais e Distrital), cada um em sua esfera, por se tratar de órgãos que atendem ao *status* de “pressuposto para a preservação da cidadania infantojuvenil”.

4.3 A Avaliação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes sob a análise ex ante

Foi relacionado até aqui, a temática política pública e sua relação com o ECA, haja vista a necessidade de demonstrar que a legitimação

do Sistema de Garantias dos Direitos depende dessa boa relação. Para corroborar com essa informação, destaca-se o seguinte:

A gestão das políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes pressupõe a formulação de diagnóstico que apresente indicadores sobre as condições de desenvolvimento e garantias de direitos da criança e do adolescente em cada um dos entes federativos, para que assim os planos de políticas públicas possam assegurar de forma efetiva as ações previstas nos planos de políticas públicas. (CUSTÓDIO; MARTINS, 2020, p. 93).

Entende-se, então, que não basta uma política pública atender aos comandos do ECA, isto é, ter apenas embasamento legislativo, artigo 86 do ECA, pois, para se alcançar uma política pública de sucesso, deve-se formular, além do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, uma política pública baseada num diagnóstico que apresente indicadores²⁵ reais.

Esse deve ser o momento de unir esforços de todos os atores envolvidos no Sistema de Garantias, para que se possa repensar políticas sociais baseadas na interdisciplinaridade que o público-alvo exige. Um trabalho em conjunto que avalie a política pública adequada para resolver o problema público existente.

A operacionalização do Sistema de Garantias exigirá que o Conselho Municipal (CMCDA) - órgão diretor responsável por garantir o investimento e a execução de políticas públicas na área da infância estabeleça, juntamente com os outros participantes do Sistema, diretrizes de formulação, execução, fiscalização e encerramento de políticas públicas, lembrando sempre que tudo isso está atrelado ao artigo 88 do ECA.

Por consequência, o que se espera de um Conselho é que ele seja capaz de elaborar um plano de ação para estruturar o trabalho a ser desenvolvido:

²⁵ Indicadores: são dados que possibilitam desde acompanhar o andamento até medir o cumprimento dos objetivos de uma política. eles se referem à quantidade, à qualidade, ao cronograma e aos custos observados comparativamente. (IPEA, 2018, p. 101).

A construção de um plano de implementação de uma política é um processo pragmático²⁶, que, como um empreendimento social, visa a solucionar um problema e atender ao interesse de públicos diversos (ABEGÃO, 2007 apud ASSIS, 2009, p. 85)

Por causa da variedade de assuntos e pessoas que mobiliza e das decisões que exige, seu sucesso está diretamente relacionado ao envolvimento dos potenciais parceiros e beneficiários no processo de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação. (ASSIS, 2009, p. 85).

Assim como o plano de ação da Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente do Conselho Municipal demanda um processo de avaliação, uma política pública social²⁷ assertiva exige a elaboração de um diagnóstico técnico detalhado, contendo indicadores que retratem, fielmente, a realidade.

O que é diagnóstico técnico?

O diagnóstico técnico demanda a coleta e análise de dados sociais e demográficos da população do município, visando dimensionar o universo a ser atendido e fornecer um parâmetro quantitativo das crianças e adolescentes excluídos das políticas públicas de atendimento que garantem os seus direitos. Quanto mais detalhados forem os dados (faixa etária, gênero, diversidade étnica, tipo de família, região geográfica, nível econômico e escolaridade), maiores serão as possibilidades de análise. (ASSIS, 2009, p. 103).

A partir desse diagnóstico, o CMCDA passará à fase de elaboração da política pública demandada. De acordo com estudo organizado por Assis (p. 129, 2009) “os processos de planejamento são raros e o monitoramento e a avaliação quase inexistem”. Ainda, nesse contexto, Assis (p. 129, 2009) ainda afirma que existem dificuldades na definição de indicadores que possibilitem avaliar o real alcance das políticas desenvolvidas.

Nesse processo, segundo o guia do IPEA (p. 101, 2018), os indicadores devem ser suficientes para a observação e conclusão de todos os níveis de objetivos da política pública desenhada. Por vezes,

²⁶ Pragmático é o que está voltado para a ação; suscetível de aplicações práticas. (ASSIS, 2009, p. 85).

²⁷ Política Pública Social é aquela que reafirma a responsabilidade do Estado na atenção aos direitos sociais. (ASSIS, 2009, p. 96).

será necessário abordar mais de um indicador para cada resultado que se pretende alcançar.

Portanto, com a finalidade de reduzir as possíveis ausências de planejamentos e distorções nas informações, como estratégia, o Conselho Municipal deverá utilizar uma importante ferramenta de planejamento de políticas públicas conhecida como avaliação de política pública.

Para uma política de sucesso, é necessário que a avaliação ocorra em três momentos da política: antes, durante e depois. Considerando o tema desta dissertação, o momento de avaliação que se propõe a ser discutido será o anterior à política a ser implementada, ou seja, uma avaliação sob a análise *ex ante*.

Observa-se, então, que a finalidade da análise *ex ante* é orientar a decisão para que a política pública demandada siga seu fluxo de planejamento, evitando que erros óbvios de formulação e de desenho ocorram. IPEA (2018, p. 13). Além disso, o desafio dos governos e das sociedades civis parceiras é conter os gastos públicos, objetivando “fazer mais com menos” orçamento.

Portanto, otimizar os gastos públicos (orçamento disponível) significa melhorar a performance da política pública, através de processo bem definido de análise *ex ante* da política pública, sem deixar de atender às necessidades da sociedade. (IPEA, 2018, p. 11).

É por isso que a avaliação de política pública sob a análise *ex ante* se tornou uma importante ferramenta para os gestores públicos. Ela se faz necessária para a(o): (i) criação da política pública; (ii) expansão da política criada; e (iii) aperfeiçoamento da política implementada.

De toda sorte, a análise *ex ante* poderá ser utilizada, também, quando a avaliação de impacto²⁸ apresentar resultado de atendimento da política pública a ser executada baixo ou insatisfatório. Para isso, a publicação do IPEA (2018) sobre avaliação de políticas públicas sob a análise *ex ante*, descreve as fases de construção da política, conforme as subseções a seguir.

²⁸ Avaliação de Impacto: pode ser considerada um balanço geral para verificar se o plano ou o programa atingiu suas finalidades gerais ou para estudar os vários níveis de efeitos do projeto nas áreas em que se propôs incidir. (COHEN; FRANCO, 2004 apud ASSIS, 2009 p. 32).

4.3.1 Estágios da Construção de Políticas Públicas

O processo de construção das políticas públicas ou ciclos de elaboração de políticas públicas requer planejamento detalhado, que permita a visualização da política. Esse planejamento deve conter, além dos indicadores da política: a) diagnóstico do problema; b) caracterização da política; c) desenho; d) estratégias de construção de legitimidade; e) implementação; f) monitoramento; g) avaliação; h) controle; i) elementos sobre o impacto orçamentário e financeiro; e j) análise prévia de seus custos e benefícios. Dentre esses indicadores, serão abordados aqueles, cujo conteúdo melhor auxiliará esta pesquisa.

a) Diagnóstico do Problema Público a ser enfrentado

Para a construção de uma política pública de sucesso, assertiva ou vencedora, o passo mais importante é o diagnóstico do problema a ser combatido. Esse problema deve estar associado a um determinado público. O problema que se pretende enfrentar deverá ser acompanhado, isto é, monitorado durante a execução da política pública proposta. De acordo com o Guia do IPEA:

Uma das formas de se entender as políticas públicas é analisá-las como soluções estruturadas para a solução de grandes problemas coletivos. Portanto, uma política é, por definição, fundada em uma compreensão sobre a maneira como os problemas se apresentam e se articulam. (IPEA, 2018, p. 53).

O texto destacado anteriormente demonstra a importância de se entender o problema político em detalhes e com profundidade para, a partir de então, buscar a solução mais adequada para saná-lo.

Uma importante reflexão sobre a natureza do problema é descrita por Secchi (2015, p. 44), em seu estudo, ao dizer que um problema não será a todo instante uma degeneração de determinada situação sob certo olhar, mas poderá ser também a necessidade de melhora dessa situação sob outro olhar, isto é, sob outro contexto.

Nesse sentido, compreende-se que em certas situações a política pública, por mais planejada que seja, poderá não resolver

completamente a demanda social apresentada, senão, apenas mitigá-la ou reduzir suas consequências, postergando uma solução em definitivo do problema.

b) Montagem da Agenda

A formação de uma agenda política para reconhecimento dos problemas sociais é fundamental no processo decisivo da política pública que atacará o problema. Imagina-se que esse momento, dentro de um órgão colegiado, requeira muita discussão e coordenação.

A agenda abordada, por definição de Secchi (2015, p. 46) “é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevante”. Há, nos termos anteriores, dois tipos de agenda proposta por outros estudiosos do assunto (COBB; ELDER, 1983 apud SECCHI, 2013, p. 46):

(i) a agenda política: “também conhecida como agenda sistêmica, é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”; e

(ii) a agenda formal: “também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

A formação da agenda é tão importante para o processo decisório, quanto à identificação do problema a ser solucionado:

Os processos pré-políticos, ou pelo menos de pré-decisão, muitas vezes desempenham o papel mais crítico na determinação das questões e alternativas que devem ser consideradas pelo Estado e das prováveis decisões que serão tomadas. O que acontece nas câmaras de deliberação das instituições formais do governo talvez signifique pouco mais que reconhecer, documentar e legalizar, se não apenas legitimar, os resultados momentâneos do confronto contínuo das forças existentes na matriz social mais ampla. (COBB; ELDER, 1972, p. 12 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 44).

Verifica-se que as atribuições dos Conselhos dos Direitos vão ao encontro dos doutrinadores do tema, agendando o debate e oportunizando a participação popular representativa na busca das melhores decisões de fomentação de políticas públicas. Então, o que se

busca desse diálogo é uma fusão de ideias, atores e estruturas, para o bem da sociedade.

Agora, resta saber se, realmente, tanto a agenda dos Conselhos de Direitos quanto a tomada de decisões ocorrem dessa maneira, pois há dúvidas entre a teoria e a prática, em razão da diversidade de atores e de interesses dentro do Colegiado.

Além disso, sabe-se que a dificuldade nas deliberações pode não ser o estabelecimento de prioridades, mas sim ordenar as prioridades, haja vista que em matéria de infância e juventude uma série de questões podem ser consideradas importantes.

c) Caracterização da Política Pública

Como visto anteriormente, para que o Estado construa uma política pública de sucesso, é necessário que se tenha os insumos básicos, essenciais, para isso: diagnóstico e identificação do problema público.

Conforme orientação do Guia do IPEA (2018), a construção de um bom programa público dependerá, também, de um bom desenho orientado para avaliação. E o que seria um bom desenho?

Um bom desenho deve definir os problemas e demandas sociais que intervenção vai resolver (objetivos, público-alvo, resultados e impactos esperados), assim como a estratégia geral de implementação (produtos, processos, atividades, atores envolvidos e as responsabilidades de cada um deles). (DUGAND; BRANDÃO, 2017, p. 111).

Isso significa utilizar todos os mecanismos disponíveis para potencializar os resultados da ação. Ainda, de acordo como o referido manual “o desenho da política pública”.

Envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitam o atingimento de objetivos, resultados e metas dentro do contexto políticos específicos. (HOWLETT, 2014, p. 283-284 apud IPEA, 2018, p. 71, tradução dos autores).

Por tanto, vale ressaltar a importância de se responder durante o desenho da política pública, às perguntas, por exemplo: Qual o objetivo da ação? Qual o público-alvo? Tenha certeza de que as respostas a essas e a outras perguntas elucidarão o caminho a ser trilhado para a viabilização da ação desejada. Nesse sentido, o IPEA sugere que se reflita sobre as perguntas acima, da seguinte maneira:

(i) Objetivo ou Para quê?

Inicialmente, veja o que diz o guia do IPEA:

Para que é desenhada uma política pública? A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública. (IPEA, 2018, p. 72).

No texto em destaque, verifica-se que o(s) objetivo(s) do programa deve(m) atacar diretamente e de forma efetiva o(s) problema(s) existente(s). Apesar da resposta no texto citado apresentar certa simplicidade, não se pode esquecer que tratar de políticas públicas, singularidade não faz parte do vocabulário da Administração Pública, haja vista todas as dificuldades enfrentadas pelo Estado, das complexidades técnicas e políticas até o cumprimento das diretrizes, tais como prestações de contas, transparência, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Logo, para o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, a aprovação e formulação de determinada política pública, sempre terá entre seus objetivos a proteção, a garantia e a promoção dos direitos da criança e do adolescente no âmbito do Distrito Federal.

(ii) Público-alvo ou Para quem?

Para quem é desenhada a política pública ou qual o beneficiário da ação pública? onde está concentrado o beneficiário da ação no território? É de fundamental importância para que a efetividade da política pública, isto é, que possa afetar imediatamente o problema a que se destina, que a população-alvo esteja bem delimitada, incluindo níveis de delimitação: (a) a população como um todo inserida no

problema a que se dirige a política; (b) a população que será elegível à política; (c) que será atendida e priorizada, em razão da restrição imposta por diferentes fatores (dificuldades do Estado). (IPEA, 2018, p. 74).

Pelo disposto, definir o público-alvo a ser alcançado tão importante quanto difícil, basta dar uma pequena olhada para todas as diversidades existentes no território brasileiro, desde sua dimensão até às diferenças culturais, que se somam à fragilidade das informações disponíveis.

Lembrem-se de que o Brasil ainda é considerado um dos países mais desiguais do mundo, assim, quando se trata de beneficiários da ação, uma simples característica mal mensurada pode deixar de fora um indivíduo ou grupo de indivíduos que faça(m) parte do público de interesse. Por isso a importância dos indicadores técnicos e políticos.

A ação bem dimensionada poderá utilizar como unidade do público-alvo: pessoas, família, povos e comunidades tradicionais, escolas, entre outras unidades, cuja definição contribuirá para a adequada alocação e distribuição dos benefícios, incentivos e recursos.

Tendo em vista a necessidade de bem identificar e definir o público-alvo, para um Conselho, selecionar os beneficiários finais da política requer muita discussão e consenso entre os atores envolvidos, haja vista a política pública elaborada pelo CDCA-DF, por exemplo, não se restringir apenas às criança e aos adolescentes do DF, esse público poderá abranger ou restringir, também, famílias, creches e escolas do Entorno.

d) Desenho da Política Pública

Neste momento, reiterar-se-á a importância de uma política pública bem desenhada. Segundo IPEA (2018), a ação, quando devidamente delineada, facilita ao Estado realizar o seguinte: (i) o alcance dos objetivos (claros); (ii) o estabelecimento de meios factíveis; (iii) a definição dos beneficiários finais; e (iv) a construção de metas realisticamente alcançáveis.

Por óbvio, o que os atores da política pública querem é a efetividade da ação. Em outras palavras, sanar o problema público demandado, através de uma ação efetiva, desde que, em termos orçamentários, faça mais com menos. Para os pesquisadores que elaboraram o documento do IPEA:

As políticas públicas traduzem muitas das principais regras de decisão e distribuição de recursos na sociedade. Portanto, *ex ante*, seu desempenho deve zelar para que o Estado cumpra sua função essencial de desenvolvimento com equidade e sustentabilidade. (IPEA, 2018, p. 90, grifo nosso).

Desenhar a política pública é visualizá-la **antes** que ela seja posta em prática. Significa prever os insumos, processos, produtos, resultados e impactos, assim como as forças e fraquezas, os riscos e as oportunidades envolvidos. (IPEA, 2018, p. 93, grifo nosso).

Na sequência, o que se vê são perguntas cujas respostas servirão de indicadores para o desenrolar da ação. Logo, o estudo do desenho da política pressupõe a busca pelas respostas às seguintes perguntas: (i) o que acontece se a política for implementada? (ii) o que é necessário para que a política seja implementada? (iii) que fatores internos e externos, podem contribuir, atrapalhar ou mesmo inviabilizar política?

Lembrem-se que falar de forças e fraquezas, riscos e oportunidades, fatores internos e externos, é a mesma coisa que falar de uma técnica conhecida na Administração Pública como matriz SWOT²⁹. Além disso, o guia propõe aos administradores públicos a utilização de um modelo lógico³⁰ do programa a ser criado.

Partindo dessa abordagem, espera-se que o Conselho dos Direitos desempenhe com apreço sua função de elaborador de políticas públicas para crianças e adolescentes, utilizando um modelo lógico do programa pautado na teoria do programa (também conhecida como teoria da mudança):

Não existe impacto efetivo nem resultados palpáveis para políticas sem objetivos claros e sem uma teoria do programa, ou seja, sem uma ideia explícita das consequências de uma possível ação que intervenha sobre um problema. Uma teoria clara é aquela que consegue ser expressa, de forma objetiva,

²⁹ Matriz SWOT: Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças).

³⁰ Modelo Lógico é um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos. (IPEA, 2018, p. 95).

A Matriz de Modelo Lógico é uma metodologia útil para a identificação e descrição dos diversos componentes referentes ao desenho, à operação e aos efeitos de um programa ou uma política pública. (IPEA, 2018, p. 96).

em resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expresse como o programa incide sobre as causas do problema, projetando os seus resultados e impactos de longo prazo. (IPEA, 2018, p. 94).

Adiante, ainda neste capítulo, aprofundaremos o estudo acerca da teoria da mudança. Apesar de existirem outras metodologias de avaliação políticas públicas, será priorizado o estudo dessa ferramenta intuitiva, experimentada e aprovada.

e) Avaliação de Políticas Públicas: sob a análise ex ante

Quando se desenha certo programa, cabe ao responsável pela ação avaliar, ou seja, fazer uma mensuração da política, pois a avaliação é uma atitude de gestão, preponderante ao exercício de fiscalização da política em questão, para que, em caso haja necessidade, seja possível fazer os devidos ajustes no programa, ainda que ocorra antes, durante ou depois de sua implementação.

A avaliação tem vinculação com o atingimento dos objetivos da política pública. Por tanto, esse julgamento e mensuração da ação tem a função de “examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público” (CGU, 2012, p. 16 apud IPEA, 2018, p. 163).

A esse respeito, para Secchi (2015), o conceito de avaliação de políticas públicas é “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979, p. 711 apud SECCHI, 2015, p. 62).

Então, a partir desse conceito, ainda segundo o autor citado, “por essa definição, tem-se a distinção entre avaliação sob a análise *ex ante* (anterior à implementação) e avaliação sob a análise *ex post* (posterior à implementação)”.

Considerando a vasta bibliografia disponível a respeito do tema, destacam-se dois dos possíveis momentos da avaliação citados anteriormente:

(i) *Análise ex ante*: é a avaliação realizada de maneira prospectiva, a fim de considerar e externar os possíveis

desdobramentos de intervenções ainda na etapa de elaboração. Por ser realizada precedentemente à implementação das políticas públicas, a análise *ex ante* serve de embasamento para decisões relativas ao desenho, desenvolvimento e operacionalização daquelas políticas;

(ii) Análise *ex post*: é a avaliação feita posteriormente à implementação. Tem como finalidade analisar os efeitos das intervenções realizadas, analisando ainda o conteúdo, a forma de implementação e os resultados alcançados após o término da política pública. Essa análise servirá de norte para a tomada de decisão em outras políticas públicas estejam elas concluídas ou em andamento.

Para essa pesquisa, a proposta é saber um pouco mais sobre a avaliação de políticas públicas sob análise *ex ante*, em razão de sua importância para a gestão estatal. Do ponto de vista dos recursos públicos e do bem-estar social, a análise *ex ante* evita erros, desperdícios:

Como a demanda da sociedade é crescente, o desafio do governo para esta e as próximas gerações não é apenas conter a expansão do gasto público, mas também avaliar em que pontos ele pouco produtivo, com o propósito de procurar fazer mais com menos recursos e priorizando a efetividade e eficiência das políticas públicas. (IPEA, 2018, p. 11).

Entende-se que o fundamento da análise *ex ante* é contribuir para o aprimoramento das decisões do gestor público, de tal modo que, de acordo com o Guia do IPEA (2018, p. 12) “a qualidade das informações obtidas e das decisões tomadas na análise *ex ante* afeta sobremaneira o desenvolvimento do ciclo da política pública, afetando o nível de desenvolvimento e a qualidade da política pública executada”.

Portanto, os analistas, administradores, formuladores e tomadores de decisão serão norteados pela análise *ex ante*, para que cada decisão alcance o melhor custo-benefício, ou seja, que as decisões sejam as mais efetivas, eficazes e eficientes³¹. Por que não dizer: suficientes?

³¹ **Eficácia**: relaciona atividades com seus produtos iniciais, intermediários e finais (metas e objetivos); **Eficiência**: relaciona produtos com seus custos (financeiros, humanos, tempo); e **Efetividade**: relaciona produtos com seus efeitos na realidade que se quer transformar, ou seja, consequências (RUA, 2009, p. 118).

4.4 A Teoria da Mudança

Antes de adentrar ao tema teoria da mudança, para efeitos didáticos, há três questões que merecem ser lembradas com destaque, conforme a seguir. Inicialmente, a primeira delas é relembrar o conceito de políticas públicas integrando tudo aquilo que foi discorrido até o momento.

Entende-se por políticas públicas o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotadas de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia. (IPEA, 2018, p. 13).

A segunda, diz respeito às ações que requerem a análise *ex ante*, das quais: a) criação de política pública; b) expansão de política pública; e c) aperfeiçoamento de política pública. Isso significa que ao se deparar com certo problema público, o gestor responsável pela solução do problema deverá elaborar uma proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento de política pública.

- a) Criação de política pública: instituição de política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes.
- b) Expansão de política pública: ação que acarreta aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente.
- c) Aperfeiçoamento de política pública: alteração no desenho da política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário. (IPEA, 2018, p. 13-14).

Essas considerações sobre o conceito de política pública e sobre as ações que requerem a avaliação de política pública sob a análise *ex ante* são relevantes para seguir adiante com o tema teoria da mudança.

Como narrado até aqui, quando o gestor público se depara com um problema público, por razões políticas, econômicas e/ou sociais, por exemplo, surge o *animus* de solucionar essa demanda.

Entretanto, em meio a tantas ferramentas para elaborar, implementar e concluir um programa de sucesso, o administrador

precisa de alternativas para mudar o curso da ação desenvolvida, caso ocorra, durante o desenvolvimento da política, algo não planejado, inesperado ou, simplesmente, um erro de desenho.

Baseado na possibilidade de erro, escolher a(s) melhor(es) alternativa(s) para colocar a política de volta ao eixo também exige estudo e técnica de operacionalização, por razões óbvias: “não se pode brincar com o dinheiro público nem menosprezar o bem-estar social”. Essa afirmativa faz tanto sentido que torna necessário utilizar um método/modelo experimentado de intervenção no rumo da política pública. Para o gestor, é tão importante que ele saiba da existência de um método, quanto saber quando e como utilizá-lo na solução.

Entender a relação de causa e efeito que podem atrapalhar o desenvolvimento de determinada ação possibilita ao administrador criar um mecanismo, uma ferramenta, um passo a passo antecipado para solucionar o problema. Esse mecanismo é conhecido como teoria do programa ou teoria da mudança.

De acordo com o guia do IPEA, é fundamental a existência de uma teoria clara sobre a possível intervenção:

Uma teoria clara é aquela que consegue ser expressa, de forma objetiva, em resumo narrativo (uma frase ou um parágrafo) que expresse como o programa incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo. Sugere-se que a teoria seja descrita informando: **se** (descreva o desenho do programa); **então** (descreva o resultado), **o que então levará a** (descreva os impactos). (IPEA, 2018, p. 94, grifo nosso).

Portanto, sem a teoria do programa ou teoria da mudança, o gestor fica impossibilitado de se antecipar ao que possa acontecer no decorrer da implementação da política pública, por essa razão, é que o ator responsável pelo programa público deverá elaborar uma *check list*, um passo a passo, um método.

Isso implica dizer que o desenvolvimento de certa política pública impõe a necessidade de elaboração, a partir de um método lógico de indicadores de produtos, de resultados e impactos bem estabelecidos. Nesse sentido, sugere-se a aplicação de uma teoria do programa, como instrumento de planejamento, monitoramento e avaliação da política.

A teoria do programa ou modelo lógico de programa, que será abordado, é o Marco Lógico, Método Lógico ou Modelo Lógico (ML). Trata-se de uma relevante ferramenta que surgiu com a finalidade de

orientar os atores envolvidos no planejamento de projetos sociais e nas avaliações desses projetos.

O método é amplamente utilizado tanto pelo Estado quanto por organizações sociais. De acordo com o guia do IPEA (2015), a definição de modelo lógico é a seguinte:

É um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como os recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos.

[...]

É uma metodologia útil para a identificação e descrição dos diversos componentes referente ao desenho, à operação e aos efeitos de um programa ou uma política pública.

[...]

Por meio dele, gestores e tomadores de decisão obter maior clareza sobre os recursos necessários para a implementação da política, as atividades a serem executadas para que seja eficaz, os produtos a serem entregues e os resultados que servem para atingir no curto, médio e longo prazos. (IPEA, 2018, p. 95-96).

Em outras palavras, conforme descrito por Dugand e Brandão (2017, p. 117), o marco lógico “estabelece a causalidade lógica entre os componentes das intervenções: insumos, atividade, produtos, resultados e metas de longo prazo”.

Além disso, o ML entrega aos elaboradores do programa público a oportunidade de identificar falhas lógicas na concepção da intervenção da política, demonstra o desempenho de cada fase do programa e ainda auxilia na estruturação do monitoramento.

Assim, a exemplo do trabalho do Conselho dos Direitos, o que se espera do órgão público e de seus parceiros é que eles conheçam e apliquem uma ferramenta/instrumento capaz de demonstrar e viabilizar o melhor caminho para o alcance do sucesso de uma política pública. Isso implica evitar erros desde a elaboração da política antes da implementação, criar intervenções consistentes capazes de corrigir falhas na fase de monitoramento, bem como avaliar os resultados, expectativas e impactos.

4.4.1 Conceito de Teoria da Mudança

Considerando a narrativa anterior a respeito do marco lógico e em razão da proposta deste trabalho, apresentar-se-á, a partir deste momento, a Teoria da Mudança (TM) como importante processo reflexivo capaz de atender a diferentes funções no campo das políticas públicas.

Hoje, há diversos autores no Brasil e no mundo que descrevem a TM desde sua definição até sua utilização empírica. Um bom exemplo da definição da teoria da mudança pode ser encontrado, confirme abaixo:

Ferramenta valiosa para condução do processo de planejamento e avaliação de organizações e programas sociais, a teoria da mudança é definida como a tese que articula a cadeia lógica de uma intervenção, ligando diversos elementos nela presentes e explorando suas relações causais, hipóteses/premissas ou condicionante que anteparam a viabilidade do que é esperado. (RIBEIRO, 2015, p. 5).

Outra definição interessante e, ao mesmo tempo, esclarecedora, é apresentada na obra de Dugand e Brandão (2017, p. 112), ao descrever a TM como “uma ferramenta metodológica pertinente para avaliar o desenho de uma intervenção social e apontar possíveis ajustes requeridos no esquema de funcionamento dos programas/projetos”.

Apesar das definições ora relacionadas, integrar informações práticas ao conteúdo deste trabalho, no formato de perguntas e passo a passo, torna o texto mais atraente e justifica a importância do tema. Um bom exemplo disso, pode ser encontrado no texto de Rodrigues (2017; p. 2-8) que escreveu um artigo contendo os dez passos da teoria da mudança, conforme breve destaque a seguir:

1º Passo: Elaborar o Diagnóstico: Análise da situação

- a) *Definir o “problema”*
- b) *Entender o “problema”*
- c) *Refletir o que a organização pode oferecer*

2º Passo: Definir o público-alvo

3º Passo: Definir o Impacto

4º Passo: Definir os Resultados

5º Passo: Definir as Atividades

6º Passo: Explicitar os caminhos de mudança

7º Passo: Explicitar o Sequenciamento

8º Passo: Elaborar o Diagrama da Teoria da Mudança

9º Passo: Definir demais públicos relevantes (parceiros) e “fatores facilitadores”

10º Passo: Estabelecer os Pressupostos

- a) *Pressupostos para as entregas*
- b) *Pressupostos para o impacto*
- c) *Efeitos não intencionais*
- d) *Pressupostos para o processo*

Igualmente aos passo que levam a produção da teoria da mudança, outros autores descreveram diferentes de formas para se chegar a produção de teoria da mudança. Outro bom exemplo são as perguntas-chaves:

1. Qual a visão de longo prazo da organização ou programa? Que impacto(s) se quer alcançar? Qual a visão do mundo transformado a partir da intervenção?
2. Quais são os resultados (outcomes) que se pretende alcançar em longo prazo? Como cada público será impactado por determinada estratégia ou tática? Existem resultados intermediários ou outros de longo prazo que complementem ou anulem os anteriormente pensados?
3. Quais os indicadores essenciais que informam sobre cada mudança que se pretende gerar?
4. Quais são as condicionantes para que estes resultados se realizem? Que fatores (acontecimentos) estão condicionados a eles? Qual o caminho geral de mudança?
5. Quais os objetivos e/ou estratégias centrais que a organização/programa vai realizar para alcance dos resultados de longo prazo?
6. Quais são as principais táticas/conjuntos de atividades? Que táticas existem? Qual o público de cada estratégia?
7. Qual a relação entre as estratégias e os resultados? Como elas se influenciam? Como elas se articulam na geração de

resultados e impacto? Elas se complementam gerando resultados nos mesmos públicos?

8. Quais são os principais produtos (outputs) que serão gerados no processo de alcance de cada resultado?

9. Que relações existem entre uma estratégia e outra?

10. Que imagem expressa esta teoria de mudança?

(BRANDÃO; RIBEIRO, 2014 apud RIBEIRO, 2015, p. 8).

Verifica-se que, os componentes do modelo lógico podem ser encontrados tanto nos passos quanto nas perguntas. Esses componentes têm importante papel na elaboração da teoria da mudança. Por questões didáticas, alguns desses componentes serão apresentados adiante, nos mesmos termos do guia do IPEA (2018): insumos, atividades, produtos, resultados e impactos.

a) **Insumos:** são os recursos necessários para a execução da política, sejam financeiros, físicos (equipamentos, materiais, instalações), humanos (número, tipo, qualificação) ou outros.

b) **Atividades:** são as ações e os serviços realizados sob escopo da política. A cada atividade deve corresponder os insumos necessários para sua consecução.

b.1) Atividades diretas – são aquelas que recaem sobre os beneficiários da política em si (treinamentos, distribuição de renda etc);

b.2) atividades indiretas - são aquelas necessárias para garantir a realização da política (treinamento de funcionários, tarefas de gerenciamento, provisão de instalações etc).

c) **Produtos (Outputs):** são os frutos diretos e quantificáveis das ações da política, entregues imediatamente pela realização de suas atividades. Por norma, cada atividade deve contribuir para, no mínimo, um produto.

d) **Resultados (Outcomes):** São mudanças observadas no curto prazo sobre indivíduos, grupos ou instituições, como resultado da intervenção realizada. Alterações sobre conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos são alguns exemplos. Os resultados esperados, bem como as metas previstas no desenho da política, representam referências iniciais, que precisam ser calibradas durante e após o processo de implantação da ação pública.

e) **Impactos:** são mudanças demais longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo no qual se inserem. Os impactos devem ser mensuráveis e a constatação de sua causalidade também requererá comparação a um contrafactual. Os impactos podem ser divididos entre individuais ou coletivos.

(IPEA, 2018, p. 98-99, grifos meus).

Com essas informações, o que se espera da teoria da mudança é, a partir da representação realizada por meio de uma ferramenta analítica, a definição de insumos, produtos, indicadores, suposições, resultados e impactos na intervenção do programa público, o que possibilita a identificação de potenciais fatores de sucesso e fracasso das políticas públicas, além de direções e medidas corretivas deverão ser tomadas (HEIDER, 2016 apud DUGAND; BRANDÃO, 2017, p. 118).

Por consequência, ao integrar as informações descritas e analisadas até o momento, pode-se considerar a teoria da mudança como um instrumento a ser utilizado em um processo dinâmico desde o início do planejamento de uma política pública até seus produtos finais. A elaboração dessa política vitoriosa baseada na análise *ex ante* requer o amadurecimento concomitante da própria política e da teoria da mudança sob todos os seus aspectos.

A adoção da metodologia do marco lógico e a elaboração de uma teoria da mudança não elimina a possibilidade de que a política pública seja malsucedida. Mas um desenho de política pública que (i) tem um problema bem definido, (ii) um público-alvo adequadamente delimitado, (iii) uma clara visão de que impactos se quer alcançar e (iv) uma teoria sobre que atividades devem ser desenvolvidas para que certos resultados sejam alcançados certamente reduz essa possibilidade. Essas etapas podem ser cumpridas ainda que, formalmente, não haja menção à metodologia do marco lógico ou à teoria da mudança: o que importa é que o desenho da política pública reflita etapas elementares de um planejamento adequado do desenho da política pública.

O contrário, entretanto, pode ser afirmado com mais segurança: um desenho de política pública que não leve esses elementos em consideração dificilmente será bem-sucedido. Se o problema não for bem definido, o público-alvo não for adequadamente identificado, não se souber quais os impactos se deseja alcançar e não houver uma clara

percepção de que atividades levam a que resultados, um resultado bem-sucedido só ocorrerá por acaso.

Assim, a questão de utilizar ou não as ferramentas apresentadas neste capítulo reside tanto no conhecimento que o gestor tem sobre a existência delas quanto na decisão de utilizá-las. E, essa decisão implica, diretamente, nas chances de tornar uma política pública bem-sucedida ou fadada ao fracasso.

5

5

O CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL: DECISÕES BASEADAS NA ANÁLISE *EX ANTE* DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5. O CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO DISTRITO FEDERAL: DECISÕES BASEADAS NA ANÁLISE EX ANTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando a narrativa feita nos capítulos anteriores, de fato, já se pode entender a importância da política pública no contexto da criança e do adolescente, bem como da atuação dos Conselhos dos Direitos para efetivar os programas sociais.

Não restam dúvidas que não se trata de tarefa fácil atuar na área da infância e juventude que requer atores comprometidos com o sistema, convergência e integração de ideias, patrocinadores, conhecimento e, principalmente, muito boa vontade.

A coordenação desses elementos eleva os atores à condição de protagonistas da mudança social, pois estando à mão o conjunto de informações, eles passam às escolhas, às decisões para enfrentamento dos problemas.

O processo decisório na Administração Pública, está muito além do singelo *pensare*, do latim pensar, refletir, avaliar, planejar, é necessário expertise e fundamentação para se fazer as melhores escolhas entre as possíveis, acertar a combinação de soluções mais promissoras, ou seja, tomar as decisões que alcancem os melhores resultados.

Como afirma Secchi (2015, p. 51) a respeito do tema:

No processo de elaboração de política pública, a tomada de decisões é vista como etapa que sucede a formulação de alternativas de solução. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

Em se tratando de um órgão coletivo, tal qual o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, cuja composição integra diversos atores, imagina-se que haja muita discussão durante as assembleias e que a escolha da política pública a ser desenvolvida esteja fundamentada em alternativas de solução previamente formuladas.

A obra de O'Sullivan e Down (2001 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157) corrobora com esse pensamento:

O estágio da tomada de decisão no processo político é aquele em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores (montagem da agenda e formulação da política) do ciclo político é aprovada como curso oficial da ação. As decisões políticas em geral produzem algum tipo de declaração formal ou informal de intenção por parte dos atores públicos autorizados, no sentido de se empreender ou não alguma ação, como uma lei ou regulamentação.

Para tanto, essas decisões encontram-se nas atas elaboradas durante as reuniões realizadas no âmbito do Conselho. Neste caso, trata-se das reuniões plenárias e das reuniões da Comissão de Políticas Públicas.

Para melhor esclarecer a metodologia utilizada de análise das atas, recorreu-se aos ensinamentos de Marconi e Lakatos (2014, p. 21), cuja orientação é para que o pesquisador realize uma leitura informativa, isto é, de coleta de informações:

Leitura Informativa: ou coleta de informações. Deve-se ler tendo em vista um objetivo determinado. A leitura informativa abrange quatro fases:

- a) **De Reconhecimento ou Pré-leitura** – permite ao leitor verificar a existência ou não das informações que necessita, dando ao mesmo tempo, uma visão global do assunto.
- b) **Seletiva** - seleção das informações de interesse, após a localização das mesmas. A seleção deve ser feita tendo em vista as proposições do trabalho, ou seja, os problemas, as hipóteses, os objetivos etc.
- c) **Crítica ou Reflexiva** – implica estudo, reflexão, entendimento dos significados. Exige esforço reflexivo realizado através das operações de análise, comparação, diferenciação, síntese e julgamento.
- d) **Interpretativa** – significa entender a intenção do autor. Abrange três aspectos:
 - (i) Saber o que o autor realmente afirma;
 - (ii) Correlacionar as informações do autor com os problemas para os quais se procura a solução;

(iii) Julgar o material coletado em relação ao critério de verdade e cuidar para que todas as afirmações sejam comprovadas. Concluída a análise e o julgamento, passa-se ao processo de síntese.

...

Para Salvador (1980, p. 94 – 102 apud MARCONI e LAKATOS, 2014, p. 22), a leitura informativa é aquela que visa apenas à coleta de informações para determinado propósito. Engloba três objetivos principais:

- a) certificar-se do conteúdo do texto;
- b) correlacionar os dados coletados com o problema a ser solucionado;
- c) verificar a validade das informações do autor.

Em outras palavras, a análise das atas foi realizada com base nos conceitos apresentados no capítulo anterior e nos fundamentos da leitura informativa, ou seja, buscou-se nas atas a eventual existência dos elementos da análise *ex ante* de políticas públicas e da teoria da mudança.

Foram realizadas busca direta e coleta objetiva, a fim de encontrar os passos para elaborar um projeto social que iniciasse com o diagnóstico claro do problema, montagem de agenda, público-alvo, proposta de solução, formulação de alternativas, formulação da política, implementação da política, monitoramento de resultados e extinção.

Além, dos estágios da política pública, buscou-se, também, informações a respeito do modelo lógico para ser utilizado como intervenção, caso a política pública tivesse alguma falha ou desvio na sua implementação e desenvolvimento.

Então, resta saber como atua o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, objeto deste trabalho, cuja estrutura organizacional está disponível no sítio do CDCA-DF³². Entender um pouco sobre a forma como o CDCA-DF se comporta nas reuniões de tomadas de decisão elucidará a ocasional utilização ou não das ferramentas de planejamento, elaboração e avaliação das políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes do Distrito Federal.

³² Fonte: <https://cdca.sejus.df.gov.br/estrutura-e-funcionamento/>

5.1 Análise das Atas das Reuniões do Plenário e das Reuniões da Comissão de Políticas Públicas

A Resolução Normativa nº 70, de 11 de dezembro de 2014, do Distrito Federal, dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal. No Regimento Interno, encontram-se: a composição (Art. 4º); a estrutura organizacional (Art. 16); as Comissões Temáticas (Art. 33); e as competências da Comissão de Políticas Públicas (Art. 40):

Art. 4º O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF é composto por 30 (trinta) membros titulares e respectivos primeiro e segundo suplentes, com relevada atuação na área da infância e da adolescência, assim especificados:

I- 15 (quinze) representantes da Administração Pública, sendo garantidas as representações nas seguintes áreas:

- a) Direitos humanos;
- b) assistência social;
- c) educação;
- d) saúde;
- e) cultura;
- f) esporte;
- g) juventude;
- h) Infância e adolescência;
- i) Governadoria;
- j) segurança pública;
- k) planejamento, orçamento e a fazenda;
- l) articulação com o entorno;
- m) mulher;
- n) trabalho;
- o) turismo;

II- 15 (quinze) representante de organizações representativas da sociedade civil, legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano no Distrito Federal, sendo pelo menos 3 (três) vagas para cada uma das seguintes categorias:

- a) entidades de atendimento direito à criança e ao adolescente, com registro no CDCA-DF;
- b) organizações sindicais, entidades ou associações de classe com atuação na área da criança e do adolescente;
- c) Entidades de estudo, pesquisa e defesa de direitos com registro no CDCA-DF;

Parágrafo Único - Em caso de não preenchimento das vagas previstas no inciso II, a escolha das organizações

representativas da sociedade civil é definida com base em resolução deste conselho.

Art. 5º Os conselheiros e seus suplentes, representantes da administração pública e os indicados pelas organizações representativas da sociedade civil eleitas para CDCA-DF, serão designados pelo governador do Distrito Federal.

Art. 16 O CDCA-DF tem a seguinte estrutura organizacional:

- I- Plenário;
- II- Presidência;
- III- Diretoria Executiva;
- IV- Comissões Temáticas;
- V- Secretaria Executiva.

Art. 33 As Comissões Temáticas e o Conselho de Administração do FDCA-DF são instâncias de natureza técnica e de caráter efetivo, composta por 6 (seis) representações, de forma paritária, de acordo com o interesse e a área de atuação de cada um com os temas das respectivas comissões:

[...]

V- Comissão de Políticas Públicas.

Art. 40 Compete à Comissão de Políticas Públicas:

- I- elaborar o Plano da Ação Anual, a partir das prioridades definidas no Planejamento Estratégico do CDCA-DF, definindo os indicadores de avaliação de resultados, a ser aprovado pelo Plenário;
- II- elaborar, propor e acompanhar a formulação de políticas e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- III- acompanhar a execução das políticas públicas pelas entidades governamentais e não governamentais, propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente.

(DISTRITO FEDERAL, 2014)

Para que se possa entender melhor o disposto, anteriormente, e a dinâmica das deliberações do CDCA-DF, vale a pena recordar acerca da definição do CDCA-DF encontrada no mesmo dispositivo, é:

órgão autônomo, paritário, deliberativo e controlador das ações de atendimento aos direitos da criança e do adolescente do Distrito Federal, criado por força de Lei nº 8.069/1990 (ECA), regido pela Lei Distrital nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013, e vinculado administrativamente à Secretaria de Estado da

Criança e do Adolescente do Distrito Federal. (DISTRITO FEDERAL, 2014).

Entre as instâncias que compõem a estrutura organizacional do CDCA-DF estão as Comissões Temáticas. Essas Comissões possuem natureza técnica, ou seja, são comissões formadas por 6 (seis) representantes e trabalham para subsidiar o Plenário.

A comissão que se destaca pela sua relevância junto ao tema objeto desta dissertação é a Comissão de Políticas Públicas (COMPP), haja vista a competência, prevista no Art. 40 Regimento Interno do CDCA-DF:

Art. 40 Compete à Comissão de Políticas Públicas:

- I- Elaborar o Plano de Ação Anual, a partir das prioridades definidas no planejamento estratégico do CDCA-DF, definindo os indicadores de avaliação de resultados, a ser aprovado pelo Plenário;
- II- Elaborar, propor e acompanhar a formulação de políticas e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- III- Acompanhar a execução das políticas pelas entidades governamentais e não governamentais, propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente. (DISTRITO FEDERAL, 2014).

Através dessa informação, inicia-se o entendimento a respeito do trabalho realizado pelo CDCA-DF frente à elaboração de políticas públicas. Entretanto, o dispositivo legal não responde à pergunta problema dessa dissertação: “o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal está utilizando a análise *ex ante* de políticas públicas para fomentar e promover políticas públicas de proteção da criança e do adolescente no âmbito do Distrito Federal?”

Se ainda não há resposta para essa pergunta, então, é necessário a análise das atas das assembleias, ordinárias e extraordinárias, que tratam de assuntos inerentes à COMPP, para compreender e visualizar a dinâmica inicial dos trabalhos dessa Comissão até a entrega de documentos para subsidiar a tomada de decisões do Plenário. O Plenário deliberará sobre os pareceres e relatórios apresentados pelas Comissões.

5.1.1 Reuniões Ordinárias e Extraordinárias Plenárias

As Reuniões, também chamadas de Assembleias, ordinárias e extraordinárias, estão previstas nos artigos 17 ao 26, do Regimento Interno do CDCA-DF. Trata-se das reuniões do Plenário para cumprir suas atribuições legais.

Segundo o Regimento, as reuniões ocorrem da seguinte maneira: (i) ordinárias: o Plenário se reúne uma vez por mês, durante todo o ano, com base no calendário anual de reuniões aprovado pelo próprio Plenário no ano anterior; e (ii) extraordinárias: são as reuniões que ocorrem fora do calendário anual, por convocação da Presidência ou por 1/3 (um terço) dos membros, isto é, por no mínimo 10 (dez) Conselheiros.

Ressalta-se que, mesmo diante da pandemia por COVID-19, os órgãos que compõem a estrutura organizacional do Conselho dos Direitos funcionaram virtualmente, cumprindo seus cronogramas de trabalho e realizando as atividades previstas no plano anual, motivo pelo qual o Plenário efetivou sua agenda de reuniões. Logo abaixo, estão indicadas nos quadros as atas das reuniões que levantadas através do sítio³³ do CDCA-DF, referentes aos anos de 2020 e 2021.

Quadro 1 – Reuniões Plenárias Ordinárias de 2021

ATA N°	REALIZAÇÃO	PUBLICAÇÃO	ANALISADA
319	26/10/2021	DODF n° 223, de 01/12/2021, p. 9-11	Sim
318	28/07/2021	DODF n° 203, de 28/10/2021, p. 13-15	Sim
317	31/08/2021	DODF n° 184, de 29/09/2021, p. 78-80	Sim
316	27/07/2021	DODF n° 173, de 14/09/2021, p. 54-55	Sim
315	29/06/2021	DODF n° 142, de 29/07/2021, p. 13-14	Sim
314	25/05/2021	DODF n° 125, de 06/07/2021, p. 7-8	Sim
313	27/04/2021	DODF n° 104, de 07/06/2021, p. 21-22	Sim
312	30/03/2021	DODF n° 79, de 29/04/2021, p. 11-12	Sim
311	23/02/2021	DODF n° 64, de 07/04/2021, p. 11-13	Sim

Fonte: O Autor.

³³ Fonte: <https://cdca.sejus.df.gov.br/reunioes-plenarias-2/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

Quadro 2 – Reuniões Plenárias Ordinárias de 2020

ATA N°	REALIZAÇÃO	PUBLICAÇÃO	ANALISADA
310	15/12/2020	DODF n° 42, de 04/03/2021, p. 38-39	Sim
309	24/11/2020	DODF n° 243, de 28/12/2020, p. 11-12	Sim
308	27/10/2020	DODF n° 243, de 28/12/2020, p. 7-11	Sim
307	29/09/2020	DODF n° 213, de 11/11/2020, p. 23-25	Sim
306	25/08/2020	DODF n° 211, de 09/11/2020, p. 3-5	Sim
305	28/07/2020	DODF n° 174, de 14/09/2020, p. 19-22	Sim
304	23/06/2020	DODF n° 146, de 04/08/2020, p. 8-11	Sim
303	18/02/2020	DODF n° 123, de 02/07/2020, p. 11-13	Sim
302	28/01/2020	DODF n° 123, de 02/07/2020, p. 10-11	Sim

Fonte: O Autor.

Quadro 3 – Reuniões Plenárias Extraordinárias de 2021

ATA N°	REALIZAÇÃO	PUBLICAÇÃO	ANALISADA
66	13/07/2021	DODF n° 142, de 29/07/2021, p. 12-13	Sim
65	15/06/2021	DODF n° 130, de 13/07/2021, p. 6	Sim
64	05/03/2021	DODF n° 64, de 07/04/2021, p. 13-14	Sim

Fonte: O Autor.

Quadro 4 – Reuniões Plenárias Extraordinárias de 2020

ATA N°	REALIZAÇÃO	PUBLICAÇÃO	ANALISADA
63	03/11/2020	DODF n° 3, de 06/01/2021, p. 15-18	Sim
62	13/10/2020	DODF n° 233, de 11/12/2020, p. 30-31	Sim
61	08/09/2020	DODF n° 211, de 09/11/2020, p. 6	Sim

Fonte: O Autor.

5.1.2 Reuniões Ordinárias, Extraordinárias e Conjuntas da Comissão de Políticas Públicas

Assim como o Plenário, a Comissão de Políticas Públicas também reúne seus membros para cumprir o disposto no artigo 40, do mesmo Regimento Interno do CDCA-DF, a fim de subsidiar o Plenário com relatórios e pareceres a respeito das políticas públicas para crianças e adolescentes.

Ressalta-se, ainda, que, similarmente ao Plenário, mesmo diante da pandemia por COVID-19, a comissão temática realizou suas reuniões, virtualmente, efetivando a agenda prevista no Plano de Ação Anual.

Por consequência, seguem abaixo os quadros das atas das reuniões, constantes das memórias de reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão de Políticas Públicas do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, referentes aos anos de 2020 e 2021.

Quadro 5 – Reuniões Ordinárias da Comissão de Políticas Públicas de 2021

Nº	REALIZAÇÃO	DOCUMENTO	ANALISADA
1ª	01/02/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 1-4	Sim
2ª	01/03/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 9-14	Sim
3ª	05/04/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 19-21	Sim
4ª	03/05/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 28-30	Sim
5ª	07/06/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 31-33	Sim
6ª	05/07/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 35-37	Sim
7ª	02/08/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 38-40	Sim
8ª	10/09/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 41-44	Sim
9ª	04/10/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 45-47	Sim
*10ª	08/11/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 48-51	Sim
11ª	06/12/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 55-56	Sim

*Na memória está indicada como 9ª Reunião Ordinária da COMPP em 2021.

Fonte: O Autor.

Quadro 6 – Reuniões Ordinárias da Comissão de Políticas Públicas de 2020

Nº	REALIZAÇÃO	PUBLICAÇÃO	ANALISADA
1ª	26/05/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 28-30	Sim
4ª	05/05/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 1-3	Sim
5ª	30/06/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 7-9	Sim
6ª	04/08/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 10-11	Sim
7ª	15/09/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 12-18	Sim
8ª	06/10/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 19-21	Sim
9ª	06/11/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 22-23	Sim
10ª	11/12/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 24-27	Sim

*Não constam as 2ª e 3ª Reuniões Ordinárias na reuniões da COMPP em 2020.

Fonte: O Autor.

Quadro 7 – Reuniões Extraordinárias da Comissão de Políticas Públicas de 2021

Nº	REALIZAÇÃO	PUBLICAÇÃO	ANALISADA
1ª	15/03/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 15-18	Sim
2ª	26/04/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 25-27	Sim
3ª	22/11/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 52-54	Sim

Fonte: O Autor.

Quadro 8 – Reuniões Extraordinárias da Comissão de Políticas Públicas de 2020

Nº	REALIZAÇÃO	PUBLICAÇÃO	ANALISADA
2ª	09/06/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 4-6	Sim
3ª (***)	09/06/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 31-33	Sim
4ª	14/10/2020	SEI 00400-00025926/2020-84, p. 34-36	Sim

(**) Não consta a 1ª Reunião Extraordinária na memória de reuniões da COMPP de 2020.

(***) A 3ª Reunião Extraordinária é um cópia da 2ª Reunião Extraordinária da COMPP.

Fonte: O Autor.

Quadro 9 – Reuniões Conjuntas da Comissão de Políticas Públicas de 2021

Nº	REALIZAÇÃO	PUBLICAÇÃO	ANALISADA
1ª	14/04/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 22-24	Sim
2ª	16/06/2021	SEI 00400-00005160/2021-01, p. 34	Sim

Fonte: O Autor.

5.2 Análise das Decisões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal

De acordo com o Art. 17, inciso IV e Art. 21, §2º, do Regimento Interno do CDCA-DF, compete ao Plenário deliberar sobre os pareceres e relatórios apresentados pelas comissões temáticas. Nesse mesmo sentido, conforme Art. 30, Art. 36, §2º e Art. 40, incisos II e III, também do Regimento Interno do CDCA-DF, compete à Comissão de Políticas Públicas elaborar, propor, acompanhar a formulação e execução de políticas públicas e ações de promoção, proteção e defesa de direitos da criança e do adolescente.

Sob essa perspectiva, importa analisar apenas as atas das reuniões do Plenário e as atas da Comissão de Políticas Públicas, o que se fará referente aos anos de 2020 e 2021, com a finalidade de responder à pergunta problema.

O Conselho dos Direitos é um órgão colegiado competente para decidir, através do seu órgão Plenário, de forma democrática, por meio de votação paritária, quais as políticas públicas serão elaboradas, formuladas, acompanhadas e ou executadas.

Essa decisão é tomada com base nos relatórios e/ou pareceres técnicos produzidos pela Comissão de Políticas Públicas, haja vista ser uma de suas atribuições, munir o Plenário de informações.

Assim, diante das informações acima, bem como das atas constantes dos quadros das de atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Plenário e da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, conclui-se conforme os itens comentados a seguir.

5.2.1 Análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal

Analisadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Plenário do CDCA-DF, verifica-se que os assuntos propostos nas pautas das reuniões foram debatidos democraticamente, com a participação oportuna de todos os representantes presentes. Isso demonstra a seriedade e maturidade do Conselho no cumprimento do disposto no Regimento Interno, conforme alguns apontamentos sucintos, a seguir, limitados aos termos a que se propõe esta pesquisa:

1. Nas reuniões do Plenário, em regra, são abordados os assuntos deliberados na reunião da COMPP que antecede à plenária;
2. O termo projeto é muito utilizado durante as reuniões, por vezes confundindo o entendimento do leitor, por não deixar claro se o “projeto” está em andamento ou se está em vias de elaboração de nova política pública;
3. Os questionamentos apresentados pelos representantes da COMPP são discutidos com a liberdade que se requer de um Colegiado, a exemplo, da reunião ordinária nº 303, em que foi questionado o objeto de determinado projeto: *A conselheira tutelar Thelma pede a palavra para ressaltar a importância de o projeto não significar uma extensão da medida socioeducativa para o egresso, já que o vínculo com o sistema se finda após cumprida a medida.* Entretanto, ao final, o projeto/edital foi aprovado, sem a apresentação de estudo específico sobre a política pública questionada;
4. As sugestões de projetos apresentados, em regras, são encaminhadas para análise da COMPP;
5. Nas reuniões do Plenário não são apresentados diagnósticos, indicadores ou estatísticas a respeito dos problemas públicos ou do público-alvo formado por crianças e adolescentes do DF;
6. A reunião nº 309 relata que a COMPP apresentou pareceres sobre a renovação dos programas governamentais “Programa de Consolidação da Política de Promoção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - Sejus/DF” e “Programa de Atenção ao Adolescente em Cumprimento de

- Medida Socioeducativa - Sejus/DF”, que foram aprovados pelo Plenário;
7. Na reunião nº 311, ocorre uma demonstração dos questionamentos a respeito dos indicadores da avaliação de políticas públicas sob a análise *ex ante*: *A conselheira informa, ainda, que a Comissão aprovou a inscrição do programa governamental Criança Feliz e apresenta os questionamentos levantados pela Comissão sobre o programa, sobre sua execução... O público participante do programa está sendo identificado em conjunto com a Sedes e sugere que seja convidado representante da Sedes para prestar esclarecimentos ao Conselho. Cláudia, conselheira representante da Sedes, informa que o chamamento para o programa está sendo realizado e que há intenção de dobrar o alcance do programa. O Conselho delibera que o processo retornará à Comissão de Políticas Públicas para esclarecimentos sobre os pontos debatidos.* Porém, faltam indicadores que comprovem que tanto o Plenário quanto a COMPP utilizarão as ferramentas necessárias para aprovação da política pública em discussão;
 8. A reunião nº 312 traz um exemplo de que a COMPP delibera sobre matéria que trata contratação de instituição de pesquisa, mas sem informar, neste ato, a finalidade da contratação;
 9. Na mesma ata anterior, o CDCA-DF elucida a importância de realização de curso sobre: a MROSC³⁴, Gestão Administrativa, e Gestão Estratégica, com a finalidade de capacitar os atores do CDCA-DF. Além disso: *Fabiana acrescenta que a pesquisa refere-se ao mapeamento georreferencial de todas as unidades e equipamentos de atendimento à criança e adolescentes e também uma pesquisa de opinião para que a população diga como enxerga a política de atendimento a crianças e adolescentes, visando qualificar esse atendimento,* infere-se desse texto como uma busca de indicadores para a política pública de atendimento;
 10. Na reunião nº 315, *a COMPP trouxe também o tema diagnóstico e estudo sobre toda a rede de acolhimento, o que ela entende importante. Diz que é necessário discutir o quanto o CDCA pode colaborar com esse importante estudo,*

³⁴ Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC - Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

em sóbrio entendimento sobre a importância de se realizar diagnóstico para promoção de políticas públicas que atinjam diretamente a Rede de Acolhimento no DF.

5.2.2 Análise das atas das reuniões ordinárias, extraordinárias e conjuntas da Comissão de Políticas Públicas do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal

Nesse subitem, assim como no subitem anterior, após a análise das atas das reuniões ordinárias, extraordinárias e conjuntas da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, verifica-se que os assuntos foram amplamente discutidos nas reuniões, com a participação oportuna de todos os representantes presentes. Isso demonstra a seriedade e maturidade do Conselho no cumprimento do disposto no Regimento Interno, conforme alguns apontamentos sucintos, a seguir, limitados aos termos a que se propõe esta pesquisa:

1. Na 2ª reunião extraordinária da COMPP do ano de 2020, verifica-se que as decisões da comissão temática não são fundamentadas nos componentes da análise *ex ante* de políticas públicas nem em indicadores da teoria da mudança, apesar da demonstração de preocupação com as regras da MROSC, para deliberar sobre o Projeto Edital Itaú Social, por exemplo. Apesar da não utilização de instrumentos mais específicos para elaboração de política pública, a comissão deliberou acerca do objeto do projeto, os objetivos específicos, forma de execução, orçamento, desenvolvimento e cronograma físico.
2. A COMPP, no cumprimento de suas atribuições, para facilitar o estudo de determinado tema, cria Grupos de Trabalho, como no exemplo constante na 7ª reunião ordinária de 2020, com o grupo “Drogadição”;
3. Na 8ª reunião ordinária de 2020, a COMPP aprovou o Projeto Cestas: *destaca que o processo é voltado para (a entrega de) cestas básicas para atender às famílias dos adolescentes do socioeducativo, tanto dos que estão ainda internados quanto*

- dos que já saíram. A cesta básica inclui alimentação e itens de higiene;*
4. Há, na 8ª reunião de 2020, deliberação sobre a viabilidade ou não de determinado projeto, haja vista a suposta perda do objeto;
 5. A COMPP também aprova a renovação de programas governamentais, a exemplo do disposto na 9ª reunião ordinária de 2020;
 6. Durante a agenda de reuniões do ano de 2020, foram aprovadas 53 concessões de registros provisórios de instituições (OSC), bem como a renovação de 14 registros provisórios de instituições (OSC);
 7. Nas reuniões do ano de 2021, a COMPP aprovou, já na 1ª reunião ordinária *a inscrição de “Programa Criança Feliz Brasiliense”, com a solicitação de consultar a transversalidade do programa com outras áreas (integração com as pastas Educação e Saúde), sem uma demonstração da existência dos elementos de um processo estruturado para o desenho de um bom programa social;*
 8. Na 6ª reunião ordinária do ano de 2021, foram feitas reflexões referentes à política pública à pobreza menstrual, com deliberação consciente sobre a importância de solucionar esse problema social, como direito fundamental à dignidade menstrual, porém sem os indicadores e diagnósticos da política, como por exemplo a avaliação prévia da dimensão do problema e do potencial público-alvo;
 9. Na 6ª reunião ordinária do ano de 2021, tratou-se também de *proposta de se criar um programa de segurança alimentar. Relatoria: Foram discutidos critérios como, por exemplo, a distribuição de cestas para as entidades cadastradas nas cinco regiões administrativas mais vulneráveis do DF, sem maiores detalhes;*
 10. Na 8ª reunião ordinária da COMPP de 2021, foram apresentados dados importantíssimos a respeito do projeto de política pública “Segurança Alimentar”, dos quais destaco: *(a) expansão do atendimento dos restaurantes comunitários e da entrega de cestas básicas; (b) mais 100 mil famílias atendidas; (c) as famílias não atendidas pelos programas Prato Cheio e DF sem Miséria vêm sendo atendidas com a entrega das cestas de alimentos e a cesta verde; (d) 6 mil refeições são distribuídas nas entidades assistenciais; (e) no*

programa Prato Cheio, são 4 mil atendidos e a aceitação do programa é de 97%; (f) até março de 2022, deve sair um panorama oficial da real situação de insegurança alimentar no Distrito Federal e eu até o final do ano, cerca de 110 mil pessoas serão atendidas. E em dois anos, cerca de 160 mil; (g) o atendimento no espaço da segurança alimentar é uma política intersetorial; (h) informa que já foram entregues cestas secas para mais de 5 mil pessoas no DF; (i) quanto ao mecanismo de entrega de cesta durante o período em que o CRAS ficou fechado, que as equipes do CRAS continuaram a trabalhar em teleatendimento, que no período da pandemia, teve um boom de solicitações, que passaram de 6 mil para 11 mil e alcançam hoje 22 mil solicitações; (j) o cartão Prato Cheio foi aditivado, passando de 15 milhões para 90 milhões de reais por ano; (k) no momento, não há demanda reprimida, mas entende-se importante maior divulgação a fim de que as famílias saibam como ter acesso a essas políticas voltadas para sua segurança alimentar; (l) poucas famílias estão conseguindo sair do ciclo de entrada e saída dos programas de atendimento; (m) quanto à intersetorialidade e às ações voltadas para crianças e adolescentes no tocante à segurança alimentar, que além da SEDES, tem ações e políticas sendo desenvolvidas em diversos órgãos voltados para segurança alimentar, como o agricultura familiar, que permitem a entrega das cestas verdes, com produtos produzidos por agricultores do próprio DF, que há outros órgãos e entidades, do Distrito Federal e da União, nessa ação para alcançar as famílias em insegurança alimentar. Observa-se que a apresentação deste programa; atingiu maior nível de detalhe nas informações, revelando que o CDCA-DF, através da COMPP, conseguiu alcançar um planejamento e desenho de política pública potencialmente de sucesso, bastando se permitirem utilizar dados reais e trabalhar as informações disponíveis;

11. Durante a agenda de reuniões do ano de 2021 foram aprovadas 24 concessões de registro de instituições (OSC), bem como a renovação de 33 registros de instituições (OSC).

É importante esclarecer que a quantidade de projetos aprovados nos anos de 2020 e 2021 pode ser encontrada da seguinte maneira: são aprovados os editais de chamamento público para apresentação de

projetos sociais. Os projetos apresentados são selecionados pela Comissão de Seleção através de deliberações em reuniões. Os projetos selecionados passam pela fase de habilitação. Os projetos habilitados são beneficiados por verba oriunda do FDCA-DF. Ao final, o CDCA-DF é quem avalia os resultados dos projetos beneficiados com aqueles recursos.

Ante o exposto, verifica-se que tanto o Plenário quanto a Comissão do CDCA-DF não emitem relatórios e/ou pareceres específicos quanto às políticas públicas (projetos/programas) deliberadas em suas reuniões nem que, em regra, utilizem indicadores e diagnósticos reais como fundamento de suas decisões.

Aparentemente, essa informação não inviabiliza os trabalhos do Conselho, haja vista, como foi explicado no capítulo anterior, a utilização da análise *ex ante* de políticas públicas juntamente com o marco lógico não garantir que o programa social seja bem-sucedido. Todavia, a não utilização desses instrumentos enfraquece a possibilidade de sucesso daquela política.



6

6

CONCLUSÃO



6. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como escopo analisar a atuação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CDCA-DF) sob o ponto de vista da análise *ex ante* de políticas públicas. Portanto, avaliou-se a gestão do Conselho dos Direitos sob o ponto de vista das decisões tomadas para as escolhas das políticas públicas voltadas ao público infantojuvenil fundadas nas informações prestadas pela Comissão de Políticas Públicas do próprio Conselho dos Direitos.

Trata-se de políticas públicas definidas através do Plenário do Conselho dos Direitos, órgão que compõe a estrutura organizacional do CDCA-DF, cujas decisões são tomadas durante a realização das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias, baseadas nos relatórios e/ou pareceres da Comissão de Políticas Públicas, comissão temática que também faz parte da estrutura organizacional do CDCA-DF.

Nesse mesmo sentido, esta dissertação buscou responder à seguinte questão: O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal está utilizando a avaliação de políticas públicas baseada na análise *ex ante* para formular a política distrital de promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente e definir suas prioridades?

Para responder a essa pergunta, foi realizada leitura e análise que recaíram sobre legislação (conjunto de normas sobre Direito da Criança e do Adolescente) e documentos referentes ao Conselho dos Direitos, além de vasta bibliografia, livros e artigos, sobre Administração Pública, mais especificamente a respeito do tema avaliação de políticas públicas sob a análise *ex ante* e teoria da mudança.

A escolha do tema visou à elaboração de material de pesquisa que possibilitasse contribuir tanto a academia quanto à sociedade e à administração pública, em razão da relevância e da especificidade do assunto, bem como da escassez de trabalhos com as características abordadas.

Para isso, vale lembrar que a dissertação foi estruturada em cinco capítulos, com a finalidade de facilitar, didaticamente, a leitura e a compreensão do texto, e manter a organização metodológica da pesquisa.

Inicialmente, após breve introdução, apresentou-se o primeiro capítulo da dissertação, que descreveu sucintamente o histórico do direito da criança e do adolescente, o marco legal, a doutrina da proteção integral, os princípios orientadores do direito infantojuvenil e

os direitos fundamentais consagrados na Carta Cidadã, e destacou o Estatuto da Criança e do Adolescente.

No primeiro capítulo, frisou-se, ainda, a importância da promulgação da Constituição da República de 1988, que deu origem a um movimento renovador e favorável na vida de crianças e adolescentes brasileiras. Essa Carta elevou crianças e adolescente à condição de sujeitos de direito, dando início a uma nova perspectiva em relação ao direito infantojuvenil.

Perante importantes mudanças trazidas pela Constituição, a distribuição de competências para os entes federados atuarem com o público formado por crianças e adolescentes atribuiu ao Município a responsabilidade de criar seu próprio Conselho dos Direitos e elaborar, implementar e acompanhar a execução de políticas públicas voltadas para aquele público.

No capítulo seguinte, o assunto foi aprofundado, descrevendo-se com detalhes a importância do Conselho para a administração pública e para a sociedade. Além disso, foram discorridos temas como a origem, as funções e as atribuições do Conselho dos Direitos. Foram agregados a essas informações, oportunamente, alguns detalhes sobre o Fundo dos Direitos, como importante aliado do Conselho para o financiamento das políticas públicas propostas.

Pressupõem-se que todos os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente estejam instituídos em todos os níveis do Estado, consolidando as ações no âmbito do sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente. Apesar de ainda não possuírem certa popularidade, os Conselhos de Direitos têm contribuído, nos limites impostos pelas próprias dificuldades da Administração Pública, para a viabilização e o controle das políticas públicas para a infância e juventude.

Em seguida, no terceiro capítulo, explanou-se a respeito do tema políticas públicas, com destaque para a avaliação de políticas públicas sob a ótica da análise *ex ante*. O teor desse capítulo possui relevante papel para a dissertação, pois trouxe à luz tanto o assunto da análise *ex ante* quanto à existência de relação das políticas públicas com o ECA e com o CDCA-DF. Integrada ao tema, apresentou-se a teoria da mudança como instrumento/ferramenta de orientação dos atores envolvidos no planejamento e avaliação de programas públicos. Nessa fase da dissertação, esclareceu-se que um projeto público exige a utilização de uma boa teoria da mudança.

Resumidamente, pode-se afirmar que um desenho bem-sucedido de uma política pública específica requer que seu problema esteja bem definido, seu público-alvo adequadamente identificado, os impactos que se deseja alcançar estejam claros, bem como a percepção das atividades e respectivos resultados que serão alcançados com ela, por meio de uma teoria da mudança.

Estabelecido o elo entre as ações dos Conselhos dos Direitos e as políticas públicas para crianças e adolescentes, no quarto capítulo foram analisados, especificamente, os principais documentos do CDCA-DF disponíveis sobre o assunto, cujo teor revela a atuação do órgão colegiado em suas reuniões Plenárias e de uma de suas comissões temáticas, a Comissão de Políticas Públicas.

Nesse momento, buscou-se nas atas, através de leitura informativa, a presença de informações que revelassem a utilização da análise *ex ante* de políticas públicas, bem com elementos da teoria do programa. Durante a análise das atas, buscou-se, também, entender como atuam e decidem o Plenário e a COMPP a respeito da elaboração de novas políticas públicas.

Este trabalho mostrou a pertinência da utilização da análise *ex ante* de políticas públicas antes, durante e depois da implementação dos programas sociais. Acima de tudo, para a administração pública, a relevância está na utilização direta que o gestor público faz da avaliação de políticas públicas para elaborar, implementar, executar, monitorar e encerrar uma ação social.

O administrador, ciente do disposto na Constituição Federal e no ECA, deve buscar desenvolver um programa público de sucesso, cujo desenvolvimento tenha início, meio e fim, monitoramento, e ao término alcance seus objetivos sociais. Para isso, os atores da política pública devem lançar mão de diagnósticos que contenham indicadores reais e fiéis do problema público que atinge crianças e adolescentes locais.

Assim, ao traçar o plano de desenvolvimento e implementação de projeto público, os atores envolvidos devem ao menos aplicar os estágios da construção da política pública, dos quais: a) diagnóstico do problema; b) montagem da agenda; c) caracterização da política; d) desenho; e) estratégias de construção de legitimidade; f) implementação; g) monitoramento; h) avaliação; i) controle; j) elementos sobre o impacto orçamentário e financeiro; e k) análise prévia de seus custos e benefícios.

Cumpridas essas etapas de planejamento de programa público, ainda assim, algo pode dar errado ou ter uma evolução distorcida dos

objetivos traçados. Para essa situação, existe um instrumento/ferramenta chamado Teoria da Mudança.

A teoria da mudança ou teoria do programa é uma ferramenta que dá ao gestor a possibilidade de se antecipar ao que possa vir a acontecer no decorrer da implementação da política pública. É o passo a passo estruturado e útil aos atores desenvolvedores da política social, cuja finalidade é avaliar o desenho dessa política e apontar possíveis ajustes necessários no esquema do projeto.

Por outro lado, assim como a análise *ex ante*, o mais importante não é que o gestor público demonstre simplesmente conhecer o conceito da teoria da mudança. Para a sociedade e para a administração pública o que importa é a concreta aplicação desse instrumento na prática, utilizando os componentes da teoria da mudança no desenvolvimento de toda política pública: a) insumos; b) atividades; c) produtos; d) resultados; e e) impactos.

A aplicação da ferramenta permite não apenas maior rigor no desenho das políticas públicas, mas também avaliar de forma estruturada as causas que expliquem ocasionais baixos resultados atingidos, por exemplo. Assim, o trabalho disponibilizou informações e conhecimentos específicos a serem apropriados por todos os atores envolvidos com políticas públicas, formuladores, gestores e técnicos de programas, para melhorar as atenções dirigidas às crianças e adolescentes.

É forçoso lembrar que, a partir das valiosas informações dispostas no terceiro capítulo, observou-se que elaborar e implementar projetos sociais exige a integração da análise *ex ante* de políticas públicas com a teoria da mudança como instrumentos de políticas públicas para aumentar as chances de sucesso na política desenvolvida. Acredita-se que a não utilização desses instrumentos reduz a possibilidade de uma política pública ser bem-sucedida.

Em última análise, observou-se certa dificuldade na obtenção de alguns documentos gerados pelos órgãos que compõem a estrutura do CDCA-DF, a exemplo do acesso a alguns documentos da Comissão de Políticas Públicas: as atas ou memórias das reuniões geradas pela COMPP não se encontram disponíveis no sítio do Conselho, reduzindo a transparência dos atos administrativos e tornando o acesso às informações públicas mais difícil. Por certo que o acesso às atas da COMPP dos anos de 2020 e 2021 se deu por boa vontade e deferência do Presidente do Conselho dos Direitos.

Diante de todo o exposto, foi possível chegar a uma conclusão sóbria acerca da gestão do CDCA-DF quanto à utilização da avaliação de políticas públicas sob a análise *ex ante* e da teoria da mudança para aprovação de futuros projetos sociais.

O que se observou durante a pesquisa foi a existência de um Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal bem estruturado, organizado e maduro, quanto ao disposto na Constituição da República; no Estatuto da Criança e do Adolescente; nas recomendações do CONANDA; na lei que o criou, Lei Distrital nº 234/1992, modificada pela Lei Distrital nº 5.244/2013; e na Resolução Normativa nº 70/2014, seu Regimento Interno.

O CDCA-DF superou as expectativas da pesquisa tanto em relação à agenda e funcionamento, como espaço democrático, quanto à estrutura e organização, como órgão público, pois mesmo em razão da pandemia por COVID-19, o Colegiado cumpriu as agendas dos anos de 2020 e 2021 plenamente, reunindo-se no Plenário e em suas frações, com destaque para a Comissão Temática de Políticas Públicas, demonstrando, ainda, ser um espaço democrático para as deliberações.

Porém, em se tratando da pergunta-problema dessa pesquisa, não se pode dizer, diante dos documentos analisados (as atas das reuniões Plenárias e da COMPP), que tenham sido encontradas evidências da utilização dos componentes de uma avaliação de políticas públicas sob a análise *ex ante* nem da teoria da mudança.

Isso significa que no caso do CACD-DF, apesar da adequada utilização da agenda para reunir os atores envolvidos nas discussões sobre a realização de políticas públicas voltadas para crianças e adolescente do DF, são tomadas decisões e aprovado o desenvolvimento de novos projetos públicos sem os principais indicadores de uma política pública potencialmente bem-sucedida, já conhecidos na pesquisa, dos quais: um bom diagnóstico do problema a ser enfrentado; real levantamento do público-alvo atingido por esse problema; rigoroso desenho da ação social baseado em uma teoria da mudança; realização de prognóstico de impacto, análise prévia dos custos e benefícios para detecção do impacto orçamentário e financeiro junto ao FDCA-DF.

Além disso, também não foi encontrado nos documentos analisados a existência de *check list* ou passo a passo nem evidenciado de que, na ocorrência de qualquer problema nas políticas públicas promovidas, haja a possibilidade do uso da teoria da mudança.

Ressalte-se que este trabalho convida todos a refletir sobre o uso das avaliações durante a implementação dos programas sociais e a

responder à pergunta-problema, que no caso em tela, obteve uma resposta negativa, evidenciando a hipótese de que o CDCA-DF não utiliza as ferramentas disponíveis na teoria da administração pública, a avaliação de políticas públicas sob a análise *ex ante*, tampouco a teoria da mudança.

Por fim, com o intuito de contribuir, de forma singela, com a academia, a sociedade e a administração pública, sobretudo com o CDCA-DF, deixo a singela sugestão a respeito das possíveis melhorias na atuação do Conselho, por entender que existe espaço para o Conselho melhorar seu desempenho:

(i) Dar total divulgação aos documentos públicos gerados por todos os órgãos que compõem a estrutura organizacional do Conselho dos Direitos, principalmente, às atas e/ou memórias de suas reuniões realizadas pelos órgãos;

(ii) Capacitar os Conselheiros e os servidores que compõem todo o Conselho dos Direitos, através da oferta de cursos que tratam da elaboração, implementação, avaliação, monitoramento e encerramento de políticas públicas;

(iii) Contratar instituições de pesquisa, consultores e/ou pesquisadores especializados indicadores, diagnósticos e evidências de políticas públicas, a fim de realizadas programas sociais e, ao mesmo tempo, repassar a expertise para os atores do CDCA-DF;

(iv) Em especial: adotar os passos indicados nesta pesquisa como critérios de *check list* e/ou passo a passo para o planejamento e desenho de políticas públicas no âmbito do Distrito Federal.

Acredita-se que a adoção dessas sugestões em muito contribuirão para fortalecimento do Conselho e, conseqüentemente, para melhorar a capacidade do Conselho na entrega do seu melhor para a sociedade, ou seja, entregar a plena concretização da promoção, proteção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente do Distrito Federal dentro do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ASSIS, Simone Gonçalves de. (org.) **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselho dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Sergio Arouca, 2009.

BARREIRA, Wilson; BRAZIL, Paulo Roberto Grava. **O Direito do Menor na nova Constituição**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Consolidação da lei de assistência e proteção de menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acesso em: 01 fev. de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. Governo Federal. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex ante***. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

BRASIL. **Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013**. Estatuto da Juventude. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento

ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n°s 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n° 13.204, de 2015). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 18 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n° 13.431, de 04 de abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13431.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964.** 1964a. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n° 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n° 8.242, de 12 de outubro de 1991.** Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8242.htm. Acesso em: 17 dez. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar:** orientações para criação e funcionamento. Brasil: CONANDA, 2. ed. Brasília: SEDH, 2009.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Gestão do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA)**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/fnca>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005**. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 137/2010, de 21 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 71, de 10 de junho de 2001**. Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e da Inscrição de Programas de Proteção e Socioeducativo das governamentais e não governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Atendimento e dá outras providências.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 319 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 26 de outubro de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 223, p. 9-11, 01 dez. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 318 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 28 de julho de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 203, p. 13-15, 28 out. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 317 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 31 de agosto de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n.184, p. 78-80, 29 set. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 316 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 27 de julho de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 173, p. 54-55, 14 set. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 315 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 29 de junho de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 142, p. 13-14, 29 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 314 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 25 de maio de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 125, p. 7-8, 06 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 313 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 27 de abril de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 104, p. 21-22, 07 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 312 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 30 de março de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 79, p. 11-12, 29 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 311 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 23 de fevereiro de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 64, p. 11-13, 07 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 310 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 15 de dezembro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 42, p. 38-39, 04 mar. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 309 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 24 de novembro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 243, p. 11-12, 28 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 308 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 27 de outubro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 243, p. 7-11, 28 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 307 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 229 de setembro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 213, p. 23-25, 11 nov. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 306 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 25 de agosto de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 211, p. 3-5, 09 nov. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 305 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 28 de julho de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 174, p. 19-22, 14 set. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 304 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 23 de junho de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 146, p. 8-11, 04 ago. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 303 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 18 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 123, p. 11-13, 02 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 302 da Reunião Plenária Ordinária do CDCA-DF, de 28 de janeiro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 123, p. 10-11, 02 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 66 da Reunião Plenária Extraordinária do CDCA-DF, de 13 de julho de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 142, p. 12-13, 29 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 65 da Reunião Plenária Extraordinária do CDCA-DF, de 15 de junho de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 130, p. 6, 13 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 64 da Reunião Plenária Extraordinária do CDCA-DF, de 05 de março de 2021. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 64, p. 13-14, 07 abr. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 63 da Reunião Plenária Extraordinária do CDCA-DF, de 03 de novembro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 3, p. 15-18, 06 jan. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 62 da Reunião Plenária Extraordinária do CDCA-DF, de 13 de outubro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 233, p. 30-31, 11 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata nº 61 da Reunião Plenária Extraordinária do CDCA-DF, de 08 de setembro de 2020. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, n. 211, p. 6, 09 nov. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 1ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 01 de fevereiro de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 1-4, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 2ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 01 de março de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 9-14, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 3ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 04 de abril de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 19-21, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 4ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 03 de maio de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 28-30, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 5ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 07 de junho de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 31-33, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 6ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 05 de julho de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 35-37, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 7ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 02 de agosto de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 38-40, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 8ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 10 de setembro de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 41-44, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 9ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 04 de outubro de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 45-47, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 10ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 08 de novembro de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 48-51, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 11ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 06 de dezembro de 2021. **SEI 00400-00005160/2021-01**, Brasília, p. 55-56, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 1ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 26 de maio de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 28-30, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 4ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 05 de maio de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 21-3, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 5ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 30 de junho de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 7-9, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 6ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 04 de agosto de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 10-11, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 7ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 15 de setembro de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 12-18, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 8ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 06 de outubro de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 19-21, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 9ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 06 de novembro de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 22-23, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 10ª Reunião Ordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 11 de dezembro de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 24-27, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 1ª Reunião Extraordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 15 de março de 2021. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 15-18, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 2ª Reunião Extraordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 26 de abril de 2021. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 25-27, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 3ª Reunião Extraordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 22 de novembro de 2021. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 52-54, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 2ª Reunião Extraordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 09 de junho de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 4-6, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 3ª Reunião Extraordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 09 de junho de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 31-33, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 4ª Reunião Extraordinária da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 14 de outubro de 2020. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 34-36, maio de 2020.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 1ª Reunião Conjunta da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 14 de abril de 2021. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 22-24, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL. Ata da 2ª Reunião Conjunta da Comissão de Políticas Públicas do CDCA-DF, de 16 de junho de 2021. **SEI 00400-00025926/2020-84**, Brasília, p. 34, fevereiro de 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Decreto nº 24.435, de 02 de março de 2004**. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/44452/exec_dec_24435_2004.htm
l. Acesso em: 13 ago. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Complementar nº 151, de 30 de dezembro de 1998**. 1998a. Institui o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – FDCA-DF. Disponível em:
http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51937/Lei_Complementar_151_30_12_1998.html. Acesso em: 21 dez. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei nº 234, de 15 de janeiro de 1992**. Institui o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA-DF. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48316/Lei_234_15_01_1992.html. Acesso em: 21 dez. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei nº 5.244, de 16 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal- CDCA-DF. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75954/Lei_5244_16_12_2013.html. Acesso em: 13 ago. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Resolução Normativa nº 70, de 11 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78698/Resolu_o_Normativa_70_11_12_2014.html. Acesso em: 10 jun. 2021.

DUGAND, Adriana Gaviria; BRANDÃO, André Augusto Pereira. A Teoria da Mudança como Ferramenta Avaliativa do Desenho dos Programas Sociais: o caso das ações estruturantes para Comunidades Quilombolas. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 25, p. 110-140, jan./abr. 2017. Disponível em: https://redib.org/Record/oai_articulo1954386-a-teoria-da-mudanca-como-ferramenta-avaliativa-do-desenho-dos-programas-sociais-o-caso-das-aco-es-estruturantes-para-comunidades-quilombolas. Acesso em: 10 jun. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integrada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência**. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalho científico**. 7. ed. 9. reimpr. São Paulo: Atlas, 2014.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA**. 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda#:~:text=Criado%20em%201991%20pela%20Lei,e%20do%20Adolescente%20\(ECA\)](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda#:~:text=Criado%20em%201991%20pela%20Lei,e%20do%20Adolescente%20(ECA).). Acesso em: 17 maio 2021.

MOTTI, Antônio José Ângelo (org.) **Capacitação de Conselheiros**: retratos de uma experiência em Mato Grosso do Sul de 2008 a 2010. Campo Grande, MS: UFMS, 2012.

NASCIMENTO, Anderson Rafael. Quando o Conselho de Política Pública é um espaço para a governabilidade? Gestão administrativa e apoio político a partir do espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 65, n. 3, p. 269-295, jul., 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1822>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos da Criança**. 1959.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil** (Diretrizes de Riad). Riad, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade**. Beijing, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Regras mínimas das Nações Unidas para administração da Justiça de Menores e da**

Juventude: Regra de Beijing. 1985. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2012/08/Regras-M%C3%ADnimas-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-daJusti%C3%A7a-da-Inf%C3%A2ncia-e-da-Juventude-Regra-de-Beijing.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública:** análise a avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

RIBEIRO, Antônio. Teoria da Mudança: aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 9, p. 5-15, jan./jun. 2015. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/rbma_09.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. **Teoria da Mudança:** quais são os dez passos? Estratégia Social, 2017. Disponível em: <https://estrategiasocial.com.br/teoria-da-mudanca-10-passos-importantes/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente:** Lei n. 8.069/90 comentado artigo por artigo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES, 2009.

SANCHES, Helen Crystine Corrêa; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Justiça da Criança e do Adolescente:** da vara de menores à vara da infância e da juventude. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

