

# PARTICIPAÇÃO POPULAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UMA ANÁLISE DO CMPDCA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.

*Popular participation of children and adolescents: an analysis of the CMPDCA in Campos dos Goytacazes, RJ.*

**Layla Cristina Ribeiro da Silva\***  
Graduada em Serviço Social  
Universidade Federal Fluminense

**Ana Maria Almeida da Costa\*\***  
Universidade Federal Fluminense

## Resumo

Este artigo parte do trabalho de Conclusão de Curso apresentado no ano de 2019 e pretende discutir a participação de crianças e adolescentes no Conselho Municipal de Promoção de Direitos da Criança e do Adolescente em Campos dos Goytacazes-RJ. Sendo este considerado um instrumento de fiscalização e de formulação da política pública de atendimento à criança e ao adolescente no município, buscou-se analisar se ele tem inserido em seus debates os sujeitos de direitos dessa política de forma a contribuir para a efetivação desses direitos. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental em atas de reuniões do respectivo Conselho, como também uma pesquisa bibliográfica em legislações relacionadas ao tema e em autores que discorrem sobre o assunto. Este trabalho fundamenta-se no pressuposto de que a participação popular neste espaço favorece a compreensão da política pública, tornando processos decisórios mais justos e, de forma ampla, condizentes com o interesse dos atores sociais presentes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação popular. Cidadania. Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Conselho de Direitos. Controle Social.

## Abstract

This article is based on a Final Paper presented in 2019 and it intends to discuss the participation of children and adolescents in the Municipal Council for the Promotion of Children and Adolescents rights in Campos dos Goytacazes-RJ. Regarding this Council as an instrument for the inspection and for the formulation of public policies for children and adolescents care in the municipality, we sought to analyze if it has inserted in its debates the subjects of these rights, to contribute to their fulfillment. Therefore, documentary research was carried out through the minutes of meetings of this Council, as well as bibliographic research concerning the legislation related to the theme and also concerning authors who discuss this subject. This article assumes that popular participation in this space favors the understanding of public policies, helping the decision-making processes become fairer and broader, according to the interest of the social actors involved.

**KEYWORDS:** Popular participation. Citizenship. Policy for Assistance to Children and Adolescents. Rights Council. Social Control.

## Introdução

Falar sobre a participação popular nos remete ao processo de abertura política e à redemocratização do país na década de 1980, com a ampla participação popular contribuindo para a incorporação de um conjunto de direitos na Constituição Federal de 1988. Foi essa Constituição que abriu espaço para a prática da democracia participativa no Brasil, trazendo um importante processo de descentralização de poder. Essa descentralização também contribuiu para a incorporação da sociedade civil na deliberação das políticas públicas através de sua participação direta em espaços

de controle democrático como os Conselhos de Direitos.

Nesse mesmo processo, a Comissão Nacional Criança e Constituinte foi fundamental para a garantia dos direitos do público infanto-juvenil, conquistando os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988, que colocam como absoluta prioridade e dever da família, da sociedade e do Estado a garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Assim, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente – surge para regulamentar a CF/88 no que diz respeito às crianças e aos adolescentes, reconhecendo-os como cidadãos e, portanto, sujeitos de direitos.

Ressalta-se que a participação popular inserida na CF/88 foi resultado de um processo de intensas lutas dos Movimentos Sociais neste período. Nessa perspectiva, Raichelis (2000) salienta que, com a conquista da CF/88, as organizações populares e as instituições da sociedade civil tiveram mais visibilidade via canais democráticos de participação política, no entanto, ainda há impasses, no que toca à democracia representativa e aos processos de participação social. Nesse contexto, o Estado assumiu um novo caráter e delimitou um modelo federativo moderno, isto é, uma descentralização de poder que amplia a autonomia dos estados e dos municípios, que, consequentemente, propiciou um estreitamento na relação entre o Estado e a sociedade civil, através dos conselhos de política e de direitos.

Insta ressaltar que a concepção de participação defendida nos anos 1980 diz respeito à interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, em agências ou em serviços do Estado responsáveis pela gestão das políticas públicas na área social. Logo, o controle social enquanto direito conquistado na Constituição Federal de 1988, pretendia ampliar a democracia representativa para a democracia participativa, de base. (BRAVO, 2009, p.396)

O reconhecimento de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos torna inerente a compreensão de que a cidadania deve ser exercida em qualquer fase do seu desenvolvimento, e não apenas futuramente. Compreendemos que uma sociedade democrática deve garantir a participação deles no processo de tomada de decisões coletivas, com vistas a contribuir para que as políticas estejam em concordância com os desafios e com as demandas da população e para que haja a promoção de “uma cultura cidadã e democrática, a partir da qual todos e todas possam se comprometer com o fortalecimento do que é público, de todas as pessoas.” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p.5).

Dessa forma, entende-se que há necessidade de estudar o tema, visto que compreendemos que é preciso assegurar que a participação social seja efetiva e ampla. Cabe ressaltar que essa participação não deve se esgotar em um evento, mas que deve ser um processo permanente em instâncias de decisões políticas (AÇÃO EDUCATIVA, 2013), objetivando o exercício e o fortalecimento contínuo da cidadania.

Este estudo teve como objetivo geral verificar a participação social no período entre 2015 e 2019 através do CMPDCA de Campos dos Goytacazes, analisando suas repercussões na construção da cidadania das crianças e dos adolescentes, sujeitos de direitos dessa política. Dessa forma,

tivemos como foco de análise compreender o papel do Conselho como um espaço público que deve permitir a interação entre a sociedade civil e o Estado; discutir a importância da participação popular nos espaços de decisões políticas e analisar como o Serviço Social pode atuar para estimular a participação dos usuários das políticas públicas nesses espaços.

Para isso, projetamos uma aproximação à realidade do Conselho Municipal de Promoção de Direitos da Criança e do Adolescente em Campos dos Goytacazes-RJ através de uma pesquisa documental, visando analisar a participação popular por meio de um estudo das atas de reunião do respectivo conselho nos anos de 2015 à 2019, e ainda de entrevistas semiestruturadas às Assistentes Sociais que faziam parte da equipe técnica do referido Conselho, sendo essas inviabilizadas em questão de algumas dificuldades encontradas no percurso. Para a compreensão teórica, foram realizadas pesquisas bibliográficas e revisão de literatura, envolvendo as legislações pertinentes e os autores que discorrem sobre o assunto.

### **Uma perspectiva histórica da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil**

Para ser possível discutir sobre o direito de participação da criança e do adolescente na construção das políticas públicas no Brasil, torna-se necessário entender a história da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no país, visto que, conforme explicita Coutinho (2008), os direitos são fenômenos sociais produzidos através de lutas da sociedade civil em determinado período histórico: “os direitos têm sempre sua primeira expressão na forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais” (COUTINHO, 2008, p.53).

Trazendo para o contexto brasileiro, Pinheiro (2013) em seu estudo identifica as quatro principais representações sociais da infância no país que não tem sentido linear, essas representações misturam-se e coexistem em diversos momentos históricos por também serem uma categoria socialmente construída. São elas: 1. Objetos de proteção social, em que se prima pela proteção da vida e pela sobrevivência das crianças pequenas. As práticas que ocorrem nessa representação visam atenuar a situação de abandono com ações de caridade e de benemerência, havendo uma desresponsabilização do Estado, da sociedade e da família; 2. Objetos de controle e disciplinamento social: esta representação voltava-se para a prevenção da delinquência e para a utilização de uma mão de obra mais controlada. Existia então o controle e a disciplina para as crianças e os adolescentes não se delinquirem e também para a valorização do trabalho para a integração social. Entretanto, essas ações acabaram resultando “na segregação espacial de crianças e de famílias pobres, na perspectiva de ‘higienizar’ as cidades afastando grupos sociais ‘desestruturados e insalubres” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 12); 3. Objetos de repressão social: Visavam a proteção da sociedade, entretanto tinham como foco adolescentes, jovens pobres e negros que não foram ab-

sorvidos pelo mercado de trabalho e nem pelo sistema educacional formal, logo sendo compreendidos como potencialmente perigosos. Existiam ações de “punição, confinamento, segregação e repressão que direcionam o caminho para enfrentar as ações consideradas delinquentes” (PINHEIRO, 2013, p. 7). Nesse sentido, as políticas e as práticas dessa representação se davam no âmbito da institucionalização em regime fechado; 4. Sujeitos de direitos: prima-se pela igualdade e pelo respeito às diferenças, com a universalização dos direitos, a formação da cidadania da criança e do adolescente, a consideração da peculiaridade de crianças e de adolescentes como sujeitos em desenvolvimento e de partícipes do processo pedagógico.

No século XVIII, havia uma grande incidência de abandonos de crianças recém-nascidas em portas de igrejas e de conventos, onde eram presas fáceis a serem atacadas e devoradas por animais. Para resolver esse problema, foi criada a Roda dos Expostos<sup>1</sup>. Até esse momento, as ações voltadas às crianças e aos adolescentes eram prestadas pela Igreja Católica, sendo ações caritativas visto que, de acordo com Souza (1998), tinham “como tônica a criança órfã e exposta e eram fundadas na ideologia cristã de amparo e de assistência através da iniciativa privada de pessoas religiosas ou caridosas, com subsídios do Estado” (Ibidem, p. 43).

Com o início da República, no século XIX, o país passou por grandes mudanças políticas, econômicas e sociais como o fim do regime escravocrata, que propiciou o aumento de crianças em situação de miséria e de abandono. Neste período, as ações voltadas a essas crianças eram medidas higienistas, sendo criadas instituições filantrópicas para o atendimento aos “menores viciosos e desvalidos” (PEREIRA, 1998, p. 15).

No início do século XX diversas leis objetivando a regulamentação da infância foram promulgadas, e existiam nos discursos políticos duas principais preocupações: “defender a criança e defender a sociedade da criança que passa a se constituir problema de ordem pública” (SOUZA, 1998, p. 43-44). É neste período que se consolida a categoria “menor”<sup>2</sup> no campo da assistência

---

1 De acordo com Faleiros (2011), a Roda dos Expostos era “o dispositivo cilíndrico no qual eram enfeitadas as crianças e que rodava do exterior para o interior da casa de recolhimento. A denominação de Roda para o atendimento que era oferecido aos nela enfeitados presta-se à confusão e ao entendimento de que a assistência a estes se resumia ao recolhimento imediato à exposição e deixa obscuras todas as etapas e modalidades de assistência que os mesmos recebiam até a sua maioridade. (...) Um dos graves problemas das Rodas foi a alta mortalidade dos expostos nelas recolhidos. Estatísticas coletadas por pesquisadores e diários de visitantes revelam números surpreendentes que levam ao questionamento não só da qualidade da assistência nelas prestada como do sistema Roda enquanto política de assistência, ou seja, tratou-se de uma política perversa, no sentido que seus resultados foram opostos aos objetivos propostos, pois os expostos recolhidos para que não morressem abandonados nas ruas acabavam aí morrendo” (FALEIROS, 2011, p. 213-215).

2 De acordo com Lamônica (2004), este termo foi utilizado até o século XIX no Brasil como sinônimo de criança, adolescente e jovem, somente para demarcar as idades das responsabilidades civis e canônicas. Neste período, as crianças e adolescentes abandonados dependiam do Juiz de Órfãos, sendo entregues aos cuidados de instituições caritativas.

A partir do século XX, “os juristas brasileiros descobrem o ‘menor’ nas crianças e adolescentes pobres das cidades, que por não estarem sob a autoridade dos seus pais e tutores são chamados de ‘abandonados’. O menor era, então, a criança ou adolescente abandonado tanto material como moralmente” (Ibidem, p. 21). Neste sentido, a autora afirma que o termo ‘menor’ começa a surgir na literatura com mais frequência e com a função de uma preocupação com a criança não tutelada, que perambulava pelas ruas, sujeita a diversas

social com a doutrina do “Direito Penal do Menor”, que tinha inspiração no Código Criminal de 1930, marcando o atendimento à criança e ao adolescente estigmatizado pelo viés jurídico-penal (CUNHA, 1998, p. 36). Essa categoria foi fortalecida a partir dos anos 1920:

(...) quando a infância pobre se tornou objeto da alçada jurídica, com a criação do primeiro juízo de menores do Brasil em 1923 (...) A partir daí solidifica-se no senso comum a separação entre criança e menor, passando o termo menor de uma utilização técnico-jurídica, utilizada para definir a culpabilidade ou não, para um significado que classifica a infância empobrecida (PEREIRA, 1998, p. 19).

Nesse ínterim, de acordo com Cunha (1998), o menor encontrado em situação de abandono ou em prática de delinquência era considerado alguém em situação irregular, logo, era considerado inapto para a vida em sociedade, visto que o decreto 16.272, de 20 de dezembro de 1923 reconhecia a pobreza como a origem da delinquência infantojuvenil. No que o autor chama de Doutrina de Situação Irregular é criado no país, além do Juizado de Menores, o primeiro Código de Menores em 1927, tendo o entendimento de que apenas com a Lei a situação seria resolvida.

Essa Doutrina institui, pela primeira vez no país, a internação como medida de proteção, porém com o entendimento de que a criança pobre era perigosa, logo, essa política não existia para a garantia dos direitos das crianças e adolescente, mas apenas para atuar de forma correccional com os considerados “desviados” da ordem social vigente (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p.11), operando um controle social dessas crianças e desses adolescentes que não tinham seus direitos fundamentais respeitados.

Alguns anos depois, no contexto de um governo autoritário do Estado Novo, é criado em 1941, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) como estratégia de intervenção do Governo para incorporar instituições privadas e estatais em um sistema nacional de assistência ao “menor”. Entretanto, o SAM foi apontado pelos juízes como incapaz de recuperar aqueles que eram atendidos, pois era tido como “fábrica de delinquentes, escolas do crime, lugares inadequados” (PEREIRA, 1998, p. 22) onde predominava a característica de internação dos “menores”, com quebra de vínculos familiares e com uma intervenção correccional-repressiva. Também foi levantado o debate de que a política de atendimento à criança e ao adolescente precisava de um órgão autônomo para sua administração e sua execução, não devendo ficar a cargo apenas do judiciário. Nesse sentido, através de pressão do judiciário, da mídia e de deputados, em 1964, com a Lei 4.513, o SAM foi extinto e foi criada em seu lugar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM.

A FUNABEM baseava a sua atuação na Política Nacional do Bem-Estar do Menor, contudo, ressalta-se que a proposta aprovada em lei nunca saiu do papel, pois o atendimento prestado respaldava-se em um governo autoritário da Ditadura Militar, que buscava o controle social da população. “Reforçou-se, porém, a ideia do menor pobre, abandonado, perigoso e delinquente (...) estigmatizando crianças e adolescentes da periferia como ameaça à ordem social” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p.11). Havia então, uma ação repressiva voltada a crianças e a adolescentes enquadrados

---

experiências como a prática de pequenos delitos. Percebemos então, a estigmatização da infância empobrecida no uso deste termo.

na chamada “situação irregular” segundo Pereira (1998, p.26), além da reprodução da internação nos mesmos moldes identificados no SAM.

Durante a década de 1960, as instituições de internamento de menores receberam as visitas técnicas da Comissão Especial da Assembleia Legislativa, após denúncias de desvio de verbas e de recebimento de per capita acima do número de crianças atendidas. O relatório da visita em 1962 revelou alguns casos de negligência segundo Faleiros (2011). Em decorrência disso e da constatação de que um terço da população infanto-juvenil se encontrava em situação de criminalização da pobreza, em 1976, foi instaurada a CPI do menor<sup>3</sup>. Nesse sentido, nos primeiros anos da década de 1980 a FUNABEM passou por uma reestruturação, sendo substituída em 1990 pelo Centro Brasileiro para a Infância e a adolescência.

No ano de 1979, foi criado um novo Código de Menores instituindo o que Souza (1998) chama de “Doutrina da Situação Irregular”. Nesse Código, o menor é tratado como vítima da estrutura social do país e nele “se incluíram os menores privados de condições de subsistência, saúde e instrução obrigatória, os quais deveriam ser protegidos e vigiados” (Ibidem, p. 44), entretanto, as condições sociais pressupostas nesse código eram reduzidas a ações dos pais<sup>4</sup> ou do próprio menor, colocando-os como réus e dando aos juízes o poder de decidir sobre o que seria melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância (ibidem, p. 44). Assim, fez com que permanesse o caráter correccional e repressivo das legislações anteriores.

A reestruturação da FUNABEM nos anos 1980 teve a influência de uma série de transformações no contexto da sociedade brasileira, que vinham ocorrendo após os golpes de 1964 e de 1968, sendo um momento de grandes mobilizações sociais que ocasionaram, no novo palco de lutas dos movimentos sociais na década de 80, a Constituinte. (CUNHA, 1998, p. 41).

Foi nesse período que cresceu a mobilização social para a questão das crianças e dos adolescentes em situação de rua, bem como foi o momento em que as rebeliões em internatos e na FUNABEM tiveram maior notoriedade na imprensa nacional, o que fez com que aumentasse na sociedade a consciência de que “esses problemas são consequências das estruturas socioeconômicas injustas que se tem no Brasil, e que eles só serão solucionados com mudanças estruturais, como a extensão do ensino público de qualidade à todas as crianças” (Pereira, 1998, p. 32).

Segundo Wenceslau (2007, p.54), a Constituição fez com que se iniciasse no país o cumprimento das normativas internacionais para a preparação do texto da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, fazendo com que o país se comprometesse com a melhoria dos indica-

---

3 “De acordo com essa CPI, havia menores abandonados ou carentes em 87,17% dos municípios, configurando 1.909.570 abandonados e 13.542.508 carentes, sendo a pobreza excessiva a principal razão alegada por 90,28% dos municípios para o abandono.” (FALEIROS,2011, p.68)

4 Como por exemplo, privação de condições essenciais para a subsistência por omissão ou irresponsabilidade dos pais, por ser vítima de maus tratos ou exploração, por encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, entre outros (SOUZA, 1998, p. 44).

dores de qualidade de vida de crianças e de adolescentes. Em decorrência desse processo histórico, foi sancionado em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), revogando o Código de Menores e a lei de criação da FUNABEM.

Com a nova visão de sociedade e de cidadão que a Constituição Federal e o ECA trouxeram, surge o que Cunha (1998) chama de “Doutrina da Proteção Integral”, que promove uma revolução no atendimento de crianças e de adolescentes<sup>5</sup>, abandonando a compreensão “menorista”, pois entende-se que o atendimento deve ser voltado a todas as crianças e adolescentes sem discriminação econômica, social, racial etc.

Através do ECA, a criança e o adolescente deixam de ser vistos como sujeitos incapazes e passam a ser vistos como sujeitos de direitos, podendo ter garantidos seus direitos fundamentais e os deveres que deles emanam, respeitando sua condição peculiar de desenvolvimento. Isso quer dizer que o Estado tem o dever e a obrigação de oferecer o acesso a serviços de qualidade para esse público, segundo Wenceslau (2007, p.60), entretanto, a atribuição da proteção integral também deve ser dividida entre a família<sup>6</sup> e a sociedade.

Ressaltamos também que o Estatuto é parte do arcabouço político, legislativo e instrumental da categoria de assistentes sociais. Desse modo, o Serviço Social como profissão efetivadora dos direitos da classe subalterna deve reconhecer e respeitar o art. 3º do ECA que dispõe que:

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. (BRASIL, 1990)

Em 2017, O Conselho Federal do Serviço Social - CFESS lançou um manifesto comemorativo em relação aos 27 anos do Estatuto, em que ressaltou que “mais do que destacar sua importância, é preciso defendê-lo e reivindicar sua implementação na totalidade, para garantia dos direitos de crianças e adolescentes”. Para o enfrentamento das expressões da “questão social” que perpassam o cotidiano da criança e do adolescente, o assistente social deve articular as três dimensões (teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa) que constituem a competência profissional e que embasam o Projeto Ético-Político da profissão e que estão em consonância com o Código de Ética Profissional de 1993 e com a Lei de Regulamentação da Profissão, nº 8662/93.

## **O Conselho Municipal de Promoção de Direitos da Criança e do Adolescente de Campos dos Goytacazes como *lócus* de estudo**

---

5 O Art. 88 do ECA preceitua que “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

6 Cabe ressaltar que a família é o primeiro espaço de proteção e desenvolvimento da criança, sendo também nela em que primeiro se refletem as contradições da questão social, como o desemprego, a fome, violência doméstica, entre outros. Desta forma, entende-se que a família pode se constituir em espaços antagônicos e contraditórios.

Inicialmente, cabe pontuar que os conselhos funcionam como instrumentos apropriados para o exercício do controle social das ações do Estado por parte da população e podem ser acionados pelos sujeitos quando eles não tiverem seus direitos assegurados. No entanto, ao mesmo tempo, os conselhos são espaços de disputas políticas, tensionados pelos interesses divergentes, tendo em vista que no caso do CMPDCA sua composição se realiza da seguinte forma: 50% de membros da sociedade civil e outros 50% compostos pelo governo. “O principal objetivo dos conselhos é discutir, elaborar e fiscalizar a política social em tela em cada esfera de governo” (SOUZA, 2004, p. 181). Esse mecanismo deve viabilizar a garantia e a continuidade de políticas sociais públicas de qualidade, permitindo que a sociedade civil possa apresentar suas demandas e suas necessidades, incentivando-se, assim, o exercício da cidadania (ibidem, p. 202).

De acordo com Costa (2005), no município de Campos dos Goytacazes:

uma ampla frente composta de: sindicatos de trabalhadores, FAMAC – Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos, Pastorais, OAB, CRESS, CREMERJ, Sociedade Fluminense de Medicina e Cirurgia e profissionais de outras áreas, bem como alguns partidos políticos identificados com as lutas populares, participaram de um movimento para a formulação de projetos de leis para a implementação de diversos conselhos e fundos, sendo uma arena de luta e disputa. (COSTA, 2005, p.167)

Neste ínterim, também se buscou a criação e a implementação do CMPDCA no início da década de 1990, que tem fundamentação legal na CF/88 no caso da Criança e do Adolescente nos artigos 204 e 227, que asseguram o princípio da participação da sociedade. Assim, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente – surge para regulamentar a CF/88 no que diz respeito às crianças e aos adolescentes em seus artigos 88 e 89, em que prevê a criação do conselho nos três níveis de governo (Municipal, Estadual e Federal). Assim, segundo Costa (2004) esses novos instrumentos legais passam a “conceber a criança e ao adolescente enquanto sujeitos de direito e como seres em formação, em desenvolvimento, que demandam uma atenção especial e prioritária” (p. 62) do Estado, da sociedade e da Família.

Esse conselho é concebido, então, como uma instância deliberativa que intervém estruturalmente na macropolítica, deliberando e controlando a política de atendimento e assegurando as “condições sociais capazes de garantir às crianças e adolescentes os seus direitos de cidadania” (LAMONICA, 2004, s.p). Ainda de acordo com a autora, esse conselho atende a uma dupla finalidade: “elaborar políticas, que assegurem o atendimento dos direitos da infância e adolescência, e controlar a execução dessas” (Ibidem, p.40). Também tem como atribuições: elaborar o plano de ação da política de atendimento; gerir o Fundo da Infância e da Adolescência; viabilizar o registro das entidades não governamentais, bem como dos programas governamentais e não governamentais de atendimento à criança e ao adolescente e providenciar e coordenar o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares. Lamonica (2004), em seu estudo, faz uma análise da relação entre o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar no município, analisando o processo de criação e de

implementação de ambos. No ano de 1990, reuniram-se vários profissionais<sup>7</sup> para criarem uma Comissão Provisória, que objetivava elaborar um anteprojeto de lei para a criação deste conselho, a qual, após muito debate, chegou a uma minuta que foi encaminhada à Câmara dos Vereadores (ibidem, p. 41-42).

No ano seguinte, foi convocado pelas organizações da sociedade civil um Fórum, realizado no Palácio da Cultura, objetivando definir as entidades que seriam credenciadas para representá-las no Conselho. Posteriormente, foi empossada a primeira gestão do CMPDCA no município que foi de 1991 a 1995.

Apesar de não ter uma sede própria, as reuniões aconteciam quase que semanalmente. Houve um grande esforço para que o grupo não esmorecesse e avançasse nas discussões referentes aos direitos da criança e do adolescente no Município. Nos cinco primeiros meses de funcionamento, essas reuniões foram itinerantes, acontecendo em locais variados, [...] as reuniões subsequentes ocorreram em espaço cedido pelo Poder Executivo Municipal, uma sala no Palácio da Cultura. Apenas em fevereiro do ano seguinte (1992), o CMPDCA pôde contar com uma sede própria. (LAMONICA, 2004, p.42-43)

Atualmente o Conselho encontra-se sediado na Rua Barão de Miracema nº 336, no Centro de Campos dos Goytacazes. Entretanto, não observamos a existência de um espaço em que as crianças e os adolescentes possam se colocar diretamente, para debaterem e para ajudarem a construir a política que os atende.

Torna-se necessário, então, salientar o debate acerca dos Conselhos de Direitos, para que possam ser repensados em uma perspectiva democrática que permita “contribuir para uma articulação com as diversas formas de participação e organização popular da sociedade” (COSTA, 2005, p.173), com o objetivo de trazer para esses espaços, além dos sujeitos políticos que já o ocupam, aqueles que deveriam ser protagonistas dessas ações - os sujeitos de direitos das políticas (que, neste caso, são as crianças e os adolescentes), contrapondo-se à ideia de despolitização da sociedade civil.

## **Participação social no CMPDCA**

Inicialmente, importa destacar que Souza (2004, p. 170) traz em seu debate sobre a participação que ela deve ser pensada e ser discutida por todos os grupos sociais, tendo em vista que se trata de um processo social em que os usuários da política aparecem como sujeitos políticos e, por isso, sujeitos capazes de estabelecerem uma relação direta com os desafios sociais. Para essa autora, a participação aparece enquanto questão social e, por isso, é constituída nas contradições

---

<sup>7</sup> “advogados, assistentes sociais, pedagogos e psicólogos, militantes de sindicatos e conselhos de classe, com destaque para a Associação Norte Fluminense de Assistentes Sociais – ANFAS, o Conselho Regional de Serviço Social – CRESS, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, o Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação – SEPE, e a Associação dos Psicólogos, representantes de entidades religiosas, e do Executivo Municipal” (LAMONICA, 2004, p. 41).

que, ao os desafiarem, levam os homens a adotarem posturas de enfrentamentos e de elaboração de proposições políticas para a melhoria das condições de vida da população, a depender da conjuntura em que estão inseridos.

A partir da década de 1980, iniciou-se o processo de redemocratização no Brasil, que propiciou uma inovação na relação entre o Estado e a sociedade civil, logo, resultou numa nova participação social. Segundo Souza (2004, p.171), caracterizada por reconhecer todos os segmentos sociais, portanto, “a participação que se pretende não é mais a do povo excluído e sim a do conjunto da sociedade, formada por diversos interesses e projetos, conformando a disputa pelo poder do Estado” (SOUZA, 2004, p.175 apud. CARVALHO, 1995). Desta forma, para a autora, o objetivo da participação social<sup>8</sup> é a “universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e a interferência da sociedade no aparelho estatal” (SOUZA, 2004, p.175).

No tocante à participação de crianças e de adolescentes, o Movimento Nacional de Meninos e de Meninas de Rua – MNMMR – destacou-se na década de 1980 no Brasil, por “propor um atendimento às crianças e adolescentes de forma diferenciada, no sentido de promover um empoderamento dos jovens moradores de rua” (SOUZA, 2013, p.2). Esse movimento se deu no início da década de 1980, em que a questão das crianças em situação de rua no Brasil ganhou visibilidade internacional. De acordo com Souza (2013):

desenvolveu-se no Brasil, nos períodos de 1981 a 1985, dois princípios no que tange ao trabalho com as crianças e os adolescentes. O primeiro indicava a necessidade de trabalhar com a criança no contexto em que ela está inserida e o segundo expunha que a criança deveria ser sujeito de sua história e de sua pedagogia. Assim, o movimento, com o apoio do governo federal e do Unicef, começou a mapear e articular as alternativas comunitárias existentes com o intuito de levá-las a uma troca de experiências. Com o tempo, a mobilização foi acontecendo e organizaram-se comissões locais do movimento com a intenção de disseminá-los. (Ibidem, p.6).

Assim, iniciou-se uma mobilização em âmbito nacional que fez com que, em 1985, o MNMMR se institucionalizasse como uma entidade civil sem fins lucrativos. Em 1986, foi realizado o I Encontro Nacional de Meninos e de Meninas de Rua, em que, pela primeira vez no Brasil, eles puderam se fazer ser ouvidos pelas autoridades governamentais e pela imprensa. Logo, esse Movimento contribuiu de grande forma para o reconhecimento de crianças e de adolescentes como sujeitos de direitos e como protagonistas de suas próprias histórias, como sujeitos políticos capazes de cobrar e de defender os seus direitos:

Deste modo, o Movimento trabalha com a proposta de educação popular, no sentido de informar e organizar meninos e meninas em situações de rua, para que estes aprendam a debater sobre a condição social dos excluídos, o que ocasionará aquisição de conhecimento e elevação da consciência de seus direitos, para que eles saibam como agir e não se calem diante de situações que venham a violar seus direitos. Nesse espaço, os meninos e meninas são considerados capazes de defender seus próprios direitos, portanto, caracterizam-se como sujeitos políticos. Ressalte-se que, esta era a forma pela qual o MNMMR os via, a sociedade, porém demorou um pouco para assimilar tal ideia. (Ibidem, p. 7-8).

---

<sup>8</sup> Ressalta-se que a participação social se dá nos espaços e mecanismos de controle social, enquanto a participação popular não é instituída pelo governo. Ela foi constituída pela classe trabalhadora em defesa de seus direitos através dos movimentos sociais populares. (TRAVASSOS, p. 117).

Esse Movimento também contribuiu para que os direitos da criança e do adolescente fossem inseridos no texto da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o Movimento participou de duas campanhas: “Criança e Constituinte”, que tinha como foco a primeira infância e “Criança e Prioridade Nacional”, que evidenciava a atenção aos adolescentes. Em decorrência disso, o movimento conseguiu apresentar uma emenda com mais de um milhão de assinaturas, fazendo com que se incluíssem os artigos 227 e 228 da Constituição.

Desse modo, quando o Estado assume um novo caráter participativo a partir da Constituição Federal de 1988, ele rompe com seu paradigma excludente e autoritário marcante na sociedade brasileira, delimitando um novo modelo federativo, isto é, resultando numa descentralização de poder que amplia a autonomia dos estados e municípios e, conseqüentemente, fortalece o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas.

Ainda que o CMPDCA tenha como finalidade a garantia dos direitos da criança e do adolescente, eles não participam das decisões tomadas nesse Conselho. De acordo com Pérez et. al. (2019):

Adultos eleitos pela sociedade civil e indicados pelo governo, de forma paritária, assumem o compromisso ético-político de representá-los e defender os seus interesses. Crianças e adolescentes ficam dependendo, assim, dos espaços dados pelos seus representantes para que possam estar presentes nos debates do órgão deliberativo (PÉREZ et. al., 2019, p. 85).

Desse modo, percebemos que, quando se fala dos direitos da criança e do adolescente, existe o que Neto (2005) chama de “hegemonia adultocêntrica”, visto que as ações dirigidas a esse público são cobertas de um paternalismo assistencialista, em que se luta para elas e não com elas.

Historicamente, nas relações sociais, predomina a imagem da criança e do adolescente em postura passiva e de dever de obediência perante uma figura, geralmente masculina, que simboliza o poder: o padre jesuíta, o senhor de escravos, o capataz, o dono da fábrica, o policial, o juiz de menores. O “adultocentrismo” articula-se com o machismo, a homofobia e o racismo, como elementos inseparáveis do conjunto de valores que marcam a história das desigualdades do país (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p.10).

Nesse ínterim e em concordância com esta ideia, Pérez et. al. (2019) ainda ressalta que:

A hierarquização das relações geracionais coloca as crianças em um lugar de subordinação e de aprendiz que apenas deve executar o que vem sendo ensinado, excluindo a construção conjunta na relação de ensino-aprendizado. Tal rigidez produz um silenciamento das crianças que não podem exercer a participação sobre o que lhes dizem respeito, a negociação das regras e a experimentação de outros modos de convivência entre adultos e crianças. (Pérez et. al. 2019, p.97).

Ao analisarmos as atas de reuniões ordinárias do referido conselho dos anos de 2015 a 2019, observamos que o debate sobre a participação das crianças e dos adolescentes nesse espaço é quase inexistente e que a importância desse debate é sempre levantada por pessoas de fora dele.

No ano de 2016, a então conselheira Beatriz Corsino Pérez apresentou à plenária o seu projeto de pesquisa que objetivava construir espaços de diálogo e de participação de crianças e de adolescentes no conselho. Em seu estudo, relatou que existia um diálogo difícil com o Conselho no

que diz respeito à participação de crianças e de adolescentes, visto que existia certa resistência em trazer esse debate para o interior desse espaço e “as questões apresentadas pelas crianças foram pouco debatidas nas plenárias” (Pérez et. al, 2019, p.96). No que diz respeito à essa pesquisa, ela se deu através de oficinas com cerca de sessenta crianças e adolescentes das instituições financiadas pelo Conselho. Foi observado que existia um silenciamento das crianças e dos adolescentes por parte da equipe técnica das instituições:

Durante as oficinas, diversas vezes, psicólogos, educadores e assistentes sociais que trabalhavam com as crianças nos perguntavam sobre o tema planejado para os encontros seguintes, pois queriam preparar as crianças para as atividades que seriam realizadas. Então, tivemos que expor que não existe preparação para a participação política. [...] Diferentemente do modelo escolar, em que as crianças se preparam para uma prova ou apresentação, no espaço da oficina não existia certo ou errado [...] Através de suas falas, revelou-se a dificuldade de se fazerem ouvir dentro de suas famílias, nas escolas e nos projetos de contraturno escolar. Muitas vezes, os projetos seguem a mesma lógica escolarizante, tornando a criança como sujeito sem palavra (infante), sem voz, oferecendo cursos e aulas em que as crianças passivamente precisam aprender (PÉREZ et. al, 87-88).

Ainda segundo a autora, este silenciamento também se manifestava nos murais e nas paredes das instituições, visto que “não podiam deixar suas marcas, não podiam correr, fazer barulho, brincar” (Ibidem, p.89). Em uma dessas instituições, as crianças ainda se queixavam de não poderem escolher o curso que queriam fazer, pois essa escolha ficava a cargo da instituição. Para a autora, “a condição de subalternidade é a condição de silêncio” (Ibidem, p.83). Ao falar sobre o silenciamento de crianças e de adolescentes, remetemo-nos a um estudo de Sarmiento e Marchi (2008), em que os autores propõem um debate sobre uma sociologia da infância crítica, objetivando sugerir uma reconstrução teórica dessa sociologia por meio de uma análise sócio-histórica da definição da infância, tendo como base de análise as crianças que são geralmente excluídas desse debate – “os meninos soldados, as crianças traficantes, as crianças prostituídas, os meninos trabalhadores, as crianças migrantes clandestinas, as crianças que abandonaram a escola ou que estão fora de qualquer programa de educação institucional, as crianças com necessidades especiais, as crianças ‘de rua’.” (Sarmiento e Marchi, 2008, p. 6) – e que são vistas, portanto, como problema social.

Os autores partem do pressuposto de que a ideia da infância na modernidade é fundamentada como fruto do processo individualização/civilização adulta, que se estabeleceu a partir do renascimento europeu, trazendo uma radicalização do individualismo institucionalizado, conceito fundamental da modernização. Dessa forma, o risco social intrínseco dessa modernidade é produto do sistema capitalista, visto que a globalização e o individualismo institucionalizado são os pilares de seu desenvolvimento.

Nesse sentido, ressalta-se que a globalização também afeta de grande modo a discussão acerca da infância, visto que ela opera na disseminação do que é “o melhor interesse da criança”, exposta através da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU em 1989, bem como:

as consequências da economia globalizada, nomeadamente pelo aumento das desigualdades sociais, a difusão dos produtos da indústria cultural para crianças (com colonização do imaginário infantil)

e, de forma mais geral, pela indústria de produtos para crianças (roupas, alimentos, acessórios, material desportivo, escolar, redes de serviços, etc.) e criação de novos riscos decorrentes dos principais fatores da sociedade de risco. (SARMENTO e MARCHI, 2008, p.8)

Ressalta-se assim, a importância do estudo e da análise das crianças excluídas desse debate, visto que elas expressam cotidianamente as desigualdades sociais deste sistema e o processo do que é chamado pelo autor de “flexibilização da própria vida”, em que essas crianças só o são na lei, mas nas práticas do dia a dia não têm seus direitos e nem sua identidade infantil reconhecidos e garantidos.

Dessa forma, surge o conceito de “não-criança”. Para ser reconhecido como criança, é necessário ser filho e ser aluno, porém a criança “de rua” não tem a sua socialização no seio familiar (visto que grande parte está distante da família) e nem na escola, escapando então à norma que rege a infância. Essas crianças acabam por ficar excluídas dos seus direitos de criança como saúde, habitação, educação e inserção social e cultural que são associadas aos direitos da infância, no entanto, são penalizadas por isso, lhes negando os mesmos.

Esta negação que se expressa em princípio na falta de condições materiais de vida das crianças, é alçada ao nível simbólico através da ideia do “perigo” que representam para a sociedade na ameaça de ruptura da paz e ordem social e, em última instância, na ‘ameaça’ que representam para si mesmas. (SARMENTO e MARCHI, 2008, p.20)

É importante ressaltar que a invisibilização da “não-criança” também é resultante de institutos de construção e de difusão do conhecimento sobre as crianças, de elaboração de políticas públicas sem a participação delas, bem como da definição de práticas de referência e da ação institucional com crianças (Ibidem, p. 23).

Outro fator destacado pelos autores é que o processo de transformação da modernidade trouxe uma radicalização da infância, que está alterando a ideia de infância e de criança já pré-concebida, que traz o esgotamento “junto a infância realizada (com meios materiais e simbólicos para a sua efetivação) já que a ‘infância’ junto às classes pobres sempre foi ideia-problema” (Ibidem, p.17). Entende-se, então, que está “crise social” da infância é resultante de problemas que dizem respeito a uma norma imposta de um tipo ideal de criança/infância.

Pérez et. al. (2019, p. 83) questiona se as crianças e os adolescentes realmente vêm sendo bem representados na esfera pública. De acordo com a autora, não se pode confiar que os adultos sempre conheçam as necessidades das crianças e dos adolescentes e que “procurem defender seus interesses, considerando que há adultos que abusam física e sexualmente delas e Estados que as abandonam à pobreza, doenças, fome e guerras” (Ibidem). E ainda:

Os conselheiros, embora ocupassem um lugar de representação, dificilmente, problematizavam se eles estariam autorizados a falar em nome das crianças. Não parecia haver uma preocupação de discutir com elas, com quem muitos se encontravam diariamente nas instituições em que trabalhavam, sobre os temas que estavam sendo debatidos no Conselho ou de levar as demandas das crianças para serem pautadas no espaço de controle social. Sob o pretexto de sua pequenez, elas não eram incluídas nesse debate e pouco sabiam sobre o que se tratava o Conselho de Direitos e suas atribuições, sem considerar que as decisões ali tomadas afetavam diretamente suas vidas. (Ibidem, p.87)

Concordamos com a autora quando afirma que parece não haver entre os conselheiros a

percepção de que é necessário conhecer a perspectiva das crianças e dos adolescentes, sujeitos de direito dessa política, tornando-se necessário nos aproximarmos de seus modos de vida, tendo uma escuta qualificada e ética de suas necessidades e suas demandas, para que suas vozes possam reverberar e o debate não venha se pautar apenas no viés adultocêntrico. O mesmo se reflete nas instituições, visto que abrem pouco espaço para a escuta: “em momento algum, se ouvia as crianças para saber as suas opiniões sobre os projetos dos quais participavam”. Sendo assim, às crianças e aos adolescentes cabe apenas a realização das oficinas e das atividades que lhes são ofertadas e, desta forma, a participação infantil também não tem espaço dentro das instituições (Ibidem, p.86 e 89).

Entretanto, segundo as autoras, os conselheiros não se mostraram contrários à participação das crianças e dos adolescentes, mas o debate desse assunto parecia algo secundário e sempre menos importante diante das demais demandas do Conselho (Ibidem, p.97).

Mais uma observação que foi analisada nas atas de reuniões do Conselho, foi que no ano de 2018, próximo à realização da X Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, somente três instituições apresentaram adolescentes na plenária para a formação da Comissão responsável pela direção da mesma. Essa comissão deveria ser formada por oito adolescentes, sendo quatro titulares e quatro suplentes, entretanto, as demais instituições não se mostraram interessadas em apresentar representantes para esse importante espaço de participação política desses sujeitos sociais. Ainda nesse momento, foram colocadas em pauta por essas três instituições as dificuldades apresentadas para que os adolescentes comparecessem à reunião ordinária, em decorrência do seu horário e da localização do Conselho. Nesse sentido, Pérez et. al. (2019) resalta que a relação das crianças e dos adolescentes com a cidade encontra-se marcada:

pela distribuição desigual dos equipamentos e das políticas públicas no espaço urbano. Escolas, postos de saúde, praças, parques ficam na sua maioria localizados no centro, o que faz com que os moradores de bairros periféricos gastem um tempo grande de deslocamento. (Ibidem, p.93)

Ainda que a participação de crianças e de adolescentes na construção da política de atendimento esteja assegurada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Convenção das Nações Unidas, de acordo com Pérez et. al. (2019, p.84), ainda é um desafio trazer a possibilidade de que eles falem por si próprios e de suas próprias maneiras, sem precisar se normatizarem ao padrão adultocêntrico.

Ressaltamos, ainda, que a preparação para a participação política se desenvolve através do diálogo criado entre pessoas, que é no encontro com o outro que as opiniões são formadas e construídas. Dessa forma, entendemos que o profissional de Serviço Social tem em seu trabalho uma função pedagógica através das práticas educativas de mobilização social e de organização, que se caracteriza pela incidência dos efeitos da ação profissional na maneira de pensar e de agir dos sujeitos envolvidos na referida ação, interferindo na formação da sociabilidade dos sujeitos.

Nesse sentido, Abreu e Cardoso (2009), afirmam que um dos eixos definidores dos perfis pedagógicos das práticas educativas do Serviço Social é a ajuda e a participação. A ajuda se refere

à constituição do Serviço Social, quando este era ligado às práticas de filantropia vinculadas à Igreja Católica com as Damas de Caridade. A participação situa-se “como elemento estratégico no processo de redefinição profissional vinculado às lutas das classes subalternas, na perspectiva da resistência política ao regime ditatorial e da democratização da sociedade” (Ibidem, p.7). No que diz respeito à participação nos Conselhos, as autoras identificaram que existe uma tendência de mobilização social sem um posicionamento crítico dos profissionais sobre as condições e as contradições existentes nesses espaços, trazendo uma despolitização e uma cooptação da sociedade civil, o que contribui para a debilitação e a inibição das formas de resistência e de pressão por seus interesses. Torna-se necessário, então, o fortalecimento desses espaços através dos sujeitos de direitos dessas políticas, socializando conhecimentos e construindo sujeitos coletivos e políticos, capazes de participarem da construção da política que os atende. Para Bravo (2009), a participação social só poderá ser efetivamente exercida através de:

amplo trabalho de capacitação para que ocorra uma intervenção qualificada e propositiva, no sentido de exigir direitos e exercer formas de pressão sobre o poder público [...] para que o controle democrático se efetive, é necessário que os representantes da sociedade civil possam organizar-se institucionalmente e nas suas bases e que tenham consciência dos seus direitos e a quem reclamá-los. (BRAVO, 2009, p. 405-406)

É nesse sentido que lamamoto (2017) ressalta ser necessário o retorno ao trabalho de base, “o trabalho de educação política, apoiando seus processos de organização, capacitação, e educação política, decifrando suas expressões socioculturais” (Ibidem, p. 34), visto que é na prática política que os sujeitos sociais se fortalecem. Para isso, torna-se necessário que as instituições políticas e sociais estimulem a participação, de modo a capacitar os cidadãos através de uma educação política da população.

Compreendemos, então, que é preciso assegurar que a participação social seja efetiva e ampla, contemplando a diversidade etária (crianças, adolescente, jovens, adultos, idosos), étnico-racial e sexual; gênero; pessoas com deficiência; entre outras. Cabe ressaltar que essa participação não deve se esgotar em um evento, deve ser um processo permanente em instâncias de decisões políticas (AÇÃO EDUCATIVA, 2013), com vistas ao exercício e ao fortalecimento contínuo da cidadania.

## **Considerações Finais**

Ao analisarmos o tema da participação social de crianças e de adolescentes no Brasil, conhecemos as legislações que o regulamentam e o orientam, visitamos o contexto histórico que o originou e buscamos aproximação da realidade daqueles que são os destinatários dessa política, para podermos compreender a sua importância e a sua relevância.

Por intermédio do processo de redemocratização do país e pela luta dos movimentos sociais pelos direitos políticos, sociais, civis e humanos, legitimou-se o discurso da cidadania, visto que ela decorre da universalização desses direitos.

Também através desse processo de democratização do país foi possível garantir a participação popular no controle de ações do Estado e na construção das políticas públicas nos espaços de controle social, criando, através da CF/88, diversos Conselhos de direitos pela perspectiva de um sistema descentralizado e participativo na gestão das políticas públicas. Esse instrumento não é único e nem exclusivo, no que tange a participação popular, mas é de grande importância, visto que pode provocar mudanças na relação Estado-sociedade civil, de forma a criar políticas públicas qualitativas de acordo com o ponto de vista de quem experiencia as expressões da questão social.

Dessa forma, “a utilização da expressão com esse sentido foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da Ditadura Militar” (BRAVO e CORRÊA, 2012, p.127) e incorporada pela CF/88, possibilitando espaço para a democracia participativa no Brasil, que entende a sociedade de forma ampliada, formada pela sociedade civil e pelo Estado. Contudo, foi possível perceber que a desigualdade social gerada pelas contradições concebidas pelo sistema capitalista fez com que grande parte da população estivesse distanciada do exercício da cidadania, trazendo dificuldades para a participação popular dessa parcela da sociedade.

No estudo do contexto histórico, pudemos nos aproximar do atendimento às crianças e aos adolescentes, no país em que, em grande parte do tempo, aqueles que eram negros e pobres foram vistas como um problema social. A partir do século XX, consolidou-se a categoria “menor”, trazendo uma estigmatização da criança empobrecida. As ações voltadas à essas crianças e esses adolescentes eram higienistas e visavam “a proteção da sociedade”.

Entretanto, foi possível perceber, ainda através de pesquisa bibliográfica e documental, que historicamente a sociedade civil esteve à margem dos espaços de controle social, dessa forma, as crianças e os adolescentes se encontram distantes do seu direito de participação e de poderem discutir questões que dizem respeito às suas condições de vida.

Dessa forma, torna-se possível perceber que a hegemonia adultocêntrica e o silenciamento de crianças e de adolescentes considerados como um “risco social” se colocam como algumas das dificuldades para a participação popular das crianças e dos adolescentes no Conselho Municipal de Proteção de Direitos da Criança e do Adolescente, visto que eles historicamente sempre foram silenciados. Indagamo-nos, ainda, se esse silenciamento não reflete as questões de raça e de classe social tão latentes em nossa sociedade, visto que as crianças atendidas pelas instituições financiadas pelo CMPDCA são, em sua maioria, moradoras de áreas periféricas e negras. Essas crianças lidam diretamente com as expressões da questão social no cotidiano delas, o que torna urgente que elas participem da construção da política que as atende, colocando em pauta suas reivindicações e suas demandas.

Cabe ressaltar, ainda, que durante a pesquisa foram encontradas dificuldades para fazermos a análise documental através do acesso às atas de reuniões do CMPDCA, o que nos faz indagar se a sociedade civil conseguiria ter acesso a esses documentos e até que ponto isso fere a

participação popular, tendo em vista que acaba por inviabilizar que a sociedade civil tenha conhecimento sobre as decisões e as deliberações do Conselho.

A participação das crianças e dos adolescentes implica o rompimento de relações sociais baseadas na autoridade e na subordinação e encontra-se como direito positivo dentro do Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos, na Convenção Sobre os Direitos da Criança (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 13), além de afirmar a autonomia deles como sujeitos políticos.

Permitir a participação de crianças e de adolescentes nesse espaço é desafiador, visto que são espaços instituídos e pensados por adultos, tornando-se necessário, então, que seja reconsiderada a sua organização, para que sejam espaços atrativos aos interesses e às demandas desse grupo social (PÉREZ et.al. 2019, p.85). Para que isso possa acontecer, concordamos com o relatório da UNICEF sobre a participação infantil que afirma que:

Os adultos precisam desenvolver novas competências. Nós precisamos aprender como elucidar as questões de crianças e jovens de forma efetiva e reconhecer as suas múltiplas vozes, as diversas maneiras que as crianças e jovens se expressam e como interpretar as suas mensagens – verbal e não verbal. E ainda, precisamos assegurar de que há oportunidades, espaços seguros para que possam ser ouvidos e levados em consideração. E precisamos desenvolver as nossas habilidades para responder de forma apropriada para as mensagens e opiniões de crianças e jovens (UNICEF, 2003, p.2).

É preciso, então, que os adultos compreendam esse público sem que seja necessário seu enquadramento nos padrões adultocêntricos de participação, para que as crianças e os adolescentes despertem o interesse pela participação e, assim, possam ter esse meio como uma forma de efetivação e de pleno exercício da cidadania.

## Referências

- ABREU, Marina Maciel. CARDOSO, Franci Gomes. **Mobilização social e práticas educativas**. In: ABEPSS; CFESS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: Cfess/Abepss, UnB, 2009.
- AÇÃO, Educativa. **A participação de crianças e adolescentes e os planos de educação**. Coleção de Olho nos Planos. Ação Educativa ed.1, São Paulo, 2013.
- BRASIL. [*Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990)]. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 01 out. 2019.
- BRAVO, Maria Inês Souza. **O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático**. In.: Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais. Brasília/DF. CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 126-150, mar. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-)

66282012000100008&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 21 out. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na assistência social**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Final\\_Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf)>. Acesso em 23 de out. 2019.

COSTA, Ana Maria Almeida da. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: entre a ampliação dos direitos sociais e a legitimação das decisões governamentais**. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira). Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ, 2004

COSTA, Ana Maria Almeida da. **Problematizando os Conselhos Gestores das Políticas Sociais Públicas**. 1º Encontro de Pesquisadores do ESR. 2005, Campos dos Goytacazes, RJ. p. 167-176.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo**. Editora Cortez, 2. ed – rev. e atual. – São Paulo, 2008.

CUNHA, José Ricardo. **A Nova Política de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente**. In.: CUNHA, José Ricardo. DINIZ, Andréa (org.). Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Kroart Editores; Rio de Janeiro, 1998, p. 35-57.

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. **A criança e o adolescente: Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império**. In.: A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência no Brasil. Irene Rizzini; Francisco Pilotti (org.). 3ª ed, Cortez Editora. São Paulo, 2011, p. 203-222.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e processo político no Brasil**. In.: A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência no Brasil. Irene Rizzini; Francisco Pilotti (org.). 3ª ed, Cortez Editora. São Paulo, 2011, p. 33-96.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **80 anos do Serviço Social no Brasil: a certeza na frente, a história na mão**. Serviço Social e Sociedade, n. 128, jan. 2017. São Paulo, p.13-38.

LAMONICA, Desiane de Oliveira Rosa. **Conselho de Direitos e Conselhos Tutelares. Etnografia de uma experiência de Política Social para a infância e adolescência: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ (1990-2003)**. 2004. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ, 2004.

NETO, Wanderlino Nogueira. **Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes**. Serviço Social & Sociedade, nº 83. Editora Cortez, São Paulo, 2005. p. 5-29

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. **Infâncias e representações sociais**. In: I Seminário Intra-mericano sobre o Direito e à Participação de Crianças, Adolescentes e Jovens: Metodologias e práticas na formação de educadores. Fortaleza (CE), 2013. Disponível em: <<https://bice.org/app/uploads/2013/11/InfanciaseRSsCuritibaSet2013.pdf>> Acesso em: 25 de Set. de 2022.

PEREIRA, Almir Rogério. **Histórico da Política de Atendimento à Criança e ao adolescente**

- no Brasil.** In.: CUNHA, José Ricardo. DINIZ, Andréa (org.). Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Kroart Editores; Rio de Janeiro, 1998, p. 9-33.
- PÉREZ, Beatriz Corsino. SILVA, Brígida Lorana S. Rodrigues. COELHO, Caroline Abrantes de Vasconcelos. **Infância e cidade: desafios da participação e da representação.** In: Cadernos de Pesquisa em Educação – PPGE/UFES. Vitória, ES. a.16, v.21, n.49, p.81 - 99, Jan/Jun 2019.
- RAICHELLIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 2 ed, 2000.
- SARMENTO, Manuel Jacinto; MARCHI, Rita de Cássia. **Radicalização da infância na segunda modernidade: Para uma Sociologia da Infância crítica.** Centro de Investigação em Ciências Sociais, 2008;
- SILVA, Layla Cristina Ribeiro da. **Participação popular como processo de efetivação da cidadania: Uma análise do CMPDCA de Campos dos Goytacazes-RJ.** TCC (Bacharelado em Serviço Social) - Universidade Federal Fluminense/UFF, Campos dos Goytacazes/RJ, 2019.
- SOUZA, Marli Palma. **Crianças e adolescentes: absoluta prioridade?** Revista Katálysis, Florianópolis, n. 2, p. 41-48, jan. 1998. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/5575/4976>>. Acesso em: 18 de set. 2019.
- SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e Controle Social.** In: Política social, família e juventude: uma questão de direitos. SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina, orgs. São Paulo: Cortez, 2004. Cap. 1: p.167-188.
- SOUZA, Tainara de Jesus. **O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e a Conquista dos Direitos: o marco do Movimento Social em prol da garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.** In.: III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte (MG), 2013. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/6621896-O-movimento-nacional-de-meninos-e-meninas-de-rua-e-a-conquista-dos-direitos.html>>. Acesso em: 29 de nov. 2019.
- TRAVASSOS, Ronaldo dos Santos. **Participação popular ou participação social: qual é a diferença?** In: BORNSTEIN, Vera Joana et al (Org.). Curso de Aperfeiçoamento em Educação Popular em Saúde: textos de apoio. Rio de Janeiro: EPSJV, 2016. p. 115-119.
- UNICEF. **The State of the World's Children.** New York: UNICEF, 2003.
- WENCESLAU, Ana Maisano Ribeiro. **Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Rio de Janeiro: caminhos para a participação popular na construção da Política de Atendimento.** 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2007
- YAZBEK, Maria Carmelita. **A Assistência Social na prática profissional: histórias e perspectivas.** Serviço Social e Sociedade, n. 85, mar 2006. São Paulo. p. 123-132.

## NOTAS

### \*Layla Cristina Ribeiro da Silva

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense.

E-mail: layla.criistina@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1151-0199>

### \*\* Ana Maria Almeida da Costa

Doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora Associada do Departamento de Serviço Social de Campos da Universidade Federal Fluminense. Integrante do Núcleo de Pesquisa em Dinâmica Capitalista e Ação Política (NETRAD).

E-mail: costa\_ana@id.uff.br

<https://orcid.org/0000-0003-0256-139X>

### CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

### FINANCIAMENTO:

Não se aplica.

### CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM:

Não se aplica

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

Não se aplica.

### CONFLITO DE INTERESSES:

Não se aplica

### LICENÇA DE USO

Os autores cedem à Revista Goitacá os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 Internacional. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

### PUBLISHER

Universidade Federal Fluminense. Publicação no Portal de Periódicos UFF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

### EDITORES

Ana Claudia de Jesus Barreto e Juliana Desiderio Lobo Prudencio

### HISTÓRICO

Recebido em: 30-09-2022 – Aprovado em: 24-10-2022 – Publicado em: 29-12-2022.