

**idp**

v. 3 n. 6

**110**

# **DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **WORKING PAPER**

**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**

# 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<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública: Políticas Públicas e Gestão Governamental pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Servidor do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), Brasília-DF, Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/5581351938846525>. E-mail: [robsonrrva@gmail.com](mailto:robsonrrva@gmail.com).



# IDP

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

## DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

### Diretor Geral

Francisco Schertel

### Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

## CONSELHO EDITORIAL

### Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

### Supervisão e Revisão

Matheus Gonçalves

Emmanuel Brasil

Rafael Viana

### Apoio Técnico

Igor Silva

### Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

**Revista Técnica** voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

**Convidamos a comunidade** acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

**As publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: [www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**As opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

# debates em administração pública

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introdução • • • • •                                                                                                                             | 7  |
| 2. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente • • • • •                                                                                  | 11 |
| 3. A análise ex ante de políticas públicas e a teoria da mudança • • • • •                                                                          | 12 |
| 4. O conselho dos direitos da criança e do adolescente do distrito federal:<br>decisões baseadas na análise ex ante de políticas públicas • • • • • | 22 |
| 5. Considerações finais • • • • •                                                                                                                   | 33 |
| 6. Referências • • • • •                                                                                                                            | 35 |

**Resumo:** A Constituição de 1988 elevou crianças e adolescentes ao status de sujeitos de direito. A publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente materializou o novo status e trouxe mudanças para a Administração Pública e para a Sociedade Civil. Na Administração, essas mudanças geraram democratização e descentralização na formulação de políticas públicas. A fomentação de programas sociais para o público infantojuvenil passou a ocorrer nas três esferas de Governo, em especial, nos Municípios. Além disso, os entes federativos ganharam importante aliada, a Organização da Sociedade Civil. Outra evolução foi a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos formados por representantes do Estado e da Sociedade Civil, incumbidos de serem os principais agentes de transformação da população infantojuvenil, com competência para formular políticas de garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente. A fomentação dessas políticas públicas, pelos Conselhos, exige a aplicação de duas ferramentas administrativas, as quais: a análise ex ante de políticas públicas, como ferramenta de avaliação, e a teoria da mudança, como ferramenta de intervenção. Porém, pode-se questionar o seguinte: o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal utiliza a análise ex ante de políticas públicas e a teoria da mudança para fomentar e promover políticas públicas de proteção da criança e do adolescente no âmbito do Distrito Federal? Em busca das respostas para essa pergunta, analisou-se a legislação pátria, bibliografia acerca do tema e documentos do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal. O estudo demonstrará que o Conselho Distrital não dá a devida importância às ferramentas nem as coloca em discussão em suas assembleias e reuniões.

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

**Abstract:** The 1988 Constitution elevated children and adolescents to the status of subjects of law. The publication of the Child and Adolescent Statute materialized the new status and brought changes to the Public Administration and to Civil Society. In the Administration, these changes generated democratization and decentralization in the formulation of public policies. The promotion of social programs for children and youth began to occur in the three spheres of Government, especially in the Municipalities. In addition, the federative entities gained an important ally, the Civil Society Organization. Another evolution was the creation of the Councils for the Rights of Children and Adolescents, bodies formed by representatives of the State and Civil Society, responsible for being the main agents of transformation of the children and adolescents population, with competence to formulate policies of guarantee and defense of the rights of children and adolescents. The promotion of these public policies, by the Councils, requires the application of two administrative tools, which are: the ex ante analysis of public policies, as an evaluation tool, and the theory of change, as an intervention tool. However, the following can be questioned: Is the Council for the Rights of Children and Adolescents of the Federal District use ex-ante analysis of public policies and the theory of change to foster and promote public policies for the protection of children and adolescents

within the Federal District? In search of answers to these questions, the national legislation, bibliography on the subject and documents of the Council for the Rights of Children and Adolescents of the Federal District were analyzed. The study will demonstrate that the District Council does not give due importance to the tools or put them up for discussion in its assemblies and meetings.

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

## 1. INTRODUÇÃO

A partir do século XIX, iniciaram-se os estudos doutrinários a respeito dos menores<sup>2</sup>. Ao longo do tempo, o Direito da Infância e da Juventude preocupou-se apenas em inibir as atitudes delituosas praticadas pelos menores em situação de abandono, considerados “delinquentes”, que necessitavam de vigilância constante do Estado.

O Código Penal de 1830 tratava os infantes de acordo com o seu discernimento, maturidade e/ou entendimento, para aplicação das penas duras, sem observância de qualquer direito. Já o Código Penal de 1890 tratava os menores da mesma forma do código anterior, apenas com algumas modificações a respeito da idade. Assim, com a finalidade de dar um caráter preventivo à “delinquência”, surgiram as primeiras ideias de normatizar o direito da infância e da juventude no Brasil.

Para tanto, o Governo Federal convidou o jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos para escrever o primeiro Código de Menores brasileiro. Editado sob o Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, o código ficou conhecido como “Código Mello Mattos”, em homenagem ao seu autor.

O Código Mello Mattos foi o primeiro da América Latina a tratar do assunto, dando ao juiz uma posição de autoridade centralizadora, controladora e protecionista da “infância pobre”, conforme a Doutrina da Situação Irregular.

Sob a necessidade de corrigir um sistema ainda 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.

Enquanto, ainda, vigia o Código de Menores de 1979, a atual Constituição da República foi promulgada em 1988 com viés mais humanista e garantista em relação às anteriores. Ela alterou a visão jurídica e política a respeito dos direitos humanos.

No mesmo sentido, pode-se dizer que o Brasil lançou novo olhar sobre crianças e adolescentes, adotando a Doutrina da Proteção Integral, através da referida mudança, cuja finalidade é defender, proteger, promover, efetivar e garantir os direitos infantojuvenis.

---

<sup>2</sup> O termo “Menor”, de acordo com Rossato, Lépure e Cunha (2016, p. 78) 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 *pessoas 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.

Além disso, admitiu-se, a partir daquele momento, que crianças e adolescentes são, de fato, sujeitos de direito, reconhecendo, juridicamente, o novo modelo pautado no sistema de garantias, seguindo recomendações internacionais.

Surge, então, o Direito da Criança e do Adolescente, como um dos novos ramos do ordenamento jurídico brasileiro, haja vista que a matéria foi publicada, através da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, sob o texto conhecido como Estatuto da Criança e do Adolescente, chamado de ECA, atendendo às peculiaridades que a criança e o adolescente possuem.

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

Essas modificações trouxeram à baila a importância da participação de todos em prol dos direitos da criança e do adolescente. O artigo 4º do ECA traduz, literalmente, a Doutrina da Proteção Integral:

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 o artigo mais importante da Constituição com influência direta no ECA é o artigo 227. Nessa mesma direção, no ECA, o legislador deu

importante destaque à proteção integral, privilegiando a matéria no primeiro artigo do Estatuto: “art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”. Pode-se conceituar Proteção Integral, nas palavras de Ishida (2015, p. 7), como sendo:

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.

Para melhor visualizar a importância dos princípios, reproduz-se que “os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoantes os condicionalismos fácticos e jurídicos” (CANOTILHO, 1998 apud MACIEL, 2021, p. 72, grifos do autor).

O artigo 227 da Lei Maior também estabelece os princípios gerais de direitos humanos, tais como: universalidade, individualidade, responsabilidade e participação. Porém, há outros três princípios que merecem destaque e breves comentários, pois são os princípios gerais orientadores do ECA: (i) o Princípio da Prioridade Absoluta; (ii) o Princípio do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente, (iii) e o Princípio da Municipalização.

Ressalta-se a importância do Princípio da Municipalização para este artigo, pois as políticas públicas são destinadas, de acordo com a Constituição, 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.

A atuação dos Municípios tornou a fiscalização e o acompanhamento de implementação de programas mais efetivos, 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.

O presente princípio é muito importante para esse trabalho, haja vista que a partir dele, justificar-se-á a necessidade de criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Destacam-se, também, os direitos fundamentais descritos pelos legisladores constituintes, conforme disposto no artigo 277 da Constituição Federal. De acordo com o ECA, esses direitos fazem parte da proteção integral dada a crianças e adolescentes. Estão dispostos nos artigos 7º ao 69 do ECA: (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.

A fim de dar efetividade a esses direitos e à legislação especial e criar políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, no campo da Administração Pública, foram criados os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), órgão público existente nas três esferas de governo, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O CDCA destaca-se por sua natureza e pela responsabilidade de proporcionar ao público infantojuvenil políticas públicas bem-sucedidas. Para isso, há importantes ferramentas da administração pública, capazes de proporcionar aos atores do CDCA, políticas públicas com grande chance de sucesso, as quais: (i) a análise *ex ante* de políticas públicas; e (ii) a teoria da mudança.

Este artigo tem por proposta tratar do tema referente à gestão do Conselho da Criança e do Adolescente do Distrito Federal sob a análise *ex ante* de políticas públicas e da teoria da mudança.

Este trabalho apresentará (a) um breve histórico; sob a luz do referencial teórico (b) os Conselhos dos Direitos, (b) a análise *ex ante* de políticas públicas e a teoria da mudança, (c) uma breve conclusão sobre o tema abordado; acerca da metodologia de pesquisa qualitativa, foi realizado levantamento de informações bibliográficas e documental, conforme (d) a análise *ex ante* de políticas públicas e a teoria da mudança, (e) o CDCA-DF: decisões baseadas na análise *ex ante* de políticas públicas; (f) Discussões; e (g) considerações finais.

A pesquisa justifica-se pela relevância social, econômica e administrativa, bem como pela importância acadêmica e governamental. 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.

Abordar esta temática não será tarefa fácil. Para tanto, este artigo pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: “o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal utiliza a análise *ex ante* de políticas públicas e a teoria da mudança para fomentar e promover políticas públicas de proteção da criança e do adolescente no âmbito do Distrito Federal?” Por conseguinte, o objetivo geral desta obra é responder à pergunta problema analisando a importância da aplicação da análise *ex ante* de políticas públicas e da teoria da mudança na gestão dos Conselhos dos Direitos.

Para melhor apresentação do referencial bibliográfico, serão utilizados na pesquisa, além de outros documentos, os seguintes: (i) Legislação básica: Constituição Federal de 1988 e Lei nº 8.069/1990 (ECA); e (ii) Bibliografia: Direito da Criança e do Adolescente, Administração Pública, Avaliação de Políticas e artigos científicos.

## 2. OS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

De acordo com Liberati e Cyrino (1993, p. 12), o ECA trouxe uma nova possibilidade de solução para os problemas infantojuvenis existentes nas cidades brasileiras, através do Princípio da Municipalização:

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

O Princípio da Municipalização aponta para uma cogestão local, realizada conjuntamente entre governo municipal e a sociedade civil local, delineada pela democracia participativa.

A Política de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente 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).

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. Observa-se que essa paridade diz respeito ao mesmo número de representantes de ambos os lados, e ainda, com votos igualitários.

A adesão das Organizações da Sociedade Civil (OSC) ocorre de forma voluntária, dentre aquelas que realizam atendimento direto de crianças e adolescentes e/ou que tratam da defesa e promoção de direitos, desde que tenham registro no Conselho.

Segundo obra do Conselho Nacional do Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (2009, p. 21), uma das principais atribuições do Conselho é “assegurar a existência e efetividade de políticas direcionadas à população infantojuvenil”.

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.

Atentando-se às peculiaridades de atuação de cada Conselho, vale lembrar que o CONANDA atua no âmbito nacional, nos termos do inciso I, artigo 2º, da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 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”.

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

Uma frase comum no ambiente da Administração Pública é “política pública não é para amadores”. Pode-se entender o porquê dessa afirmação, haja vista o fato de o território brasileiro possuir dimensões continentais e grande diversidade de culturas regionais. Além disso, as más condições socioeconômicas da população brasileira, crescentes e cumulativas ao longo de décadas, tornam difícil a tarefa de produzir políticas públicas bem-sucedidas.

## 3.1 Políticas Públicas

Quando o Conselho dos Direitos foi apresentado, poder-se-ia questionar o seguinte: “afinal, o que é uma política pública?” A partir deste ponto, a definição de política pública será apresentada, segundo o entendimento de alguns autores:

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” e “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

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 político público 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).

A formação da política pública possui 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).

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

## 3.2 Políticas Públicas e o Estatuto da Criança e do Adolescente

A relação entre política pública e o Estatuto nasceu na Constituição. Nela, crianças e adolescentes foram reconhecidos como sujeitos de direito, portanto inaugurou-se uma nova fase de compartilhamento de responsabilização entre o Estado, a Família e a Sociedade Civil Organizada.

De acordo com Custódio e Martins (2020, p. 86), os Conselhos Municipais dos Direitos possuem relevantes atribuições referentes ao marco da teoria da proteção integral, como órgãos integrantes do Sistema de Garantias de Direitos, no quadro geral dos sistemas de políticas públicas:

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. (CUSTÓDIO; MARTINS, 2020, p. 89).

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.

## 3.3 A Avaliação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes sob a análise *ex ante*

A temática política pública e sua relação com o ECA foi desenvolvida até aqui para demonstrar que a legitimação do Sistema de Garantias dos Direitos depende dessa boa relação. Para corroborar com essa informação:

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. (CUSTÓDIO; MARTINS, 2020, p. 93).

Entende-se, então, que não basta certa política pública atender aos comandos do artigo 86 do ECA, pois, para uma política pública ter sucesso, deve-se formular, além do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, processos baseados em

diagnóstico que apresente indicadores<sup>3</sup> reais. A operacionalização do Sistema de Garantias exigirá que o Conselho Municipal dos Direitos (CMCDA) seja capaz de elaborar um plano de ação para estruturar o trabalho:

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

Assim como o plano de ação da Política de Atendimento do Conselho Municipal dos Direitos demanda um processo de avaliação, uma política pública social<sup>4</sup> assertiva também 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. (ASSIS, 2009, p. 103).

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

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

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Política Pública Social é aquela que reafirma a responsabilidade do Estado na atenção aos direitos sociais. (ASSIS, 2009, p. 96).

A finalidade da análise *ex ante* é orientar o gestor no momento de sua 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).

O processo de construção ou ciclos de elaboração de políticas públicas requer planejamento detalhado, que permita a visualização da política, através dos seguintes indicadores: 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. Verificar-se-á alguns deles:

### 3.3.1 Diagnóstico do Problema Público a ser enfrentado

Para a construção de uma política pública de sucesso, o passo mais importante é o diagnóstico do problema a ser combatido. Esse problema deve estar associado a um determinado público.

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).

A natureza do problema é descrita por Secchi (2015, p. 44) 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.

### 3.3.2 Montagem da Agenda

A formação de uma agenda política para reconhecimento dos problemas sociais é fundamental no processo decisivo da política pública. Imagina-se que nesse momento seja necessária muita discussão e coordenação nos órgãos colegiados.

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

- (i) agenda política ou agenda sistêmica: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública; e
- (ii) agenda formal ou agenda institucional: aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.

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

### 3.3.3 Caracterização da Política Pública

Conforme o 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 a 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).

Por tanto, durante o desenho da política pública, há perguntas que elucidarão o caminho a ser trilhado para a viabilização da ação desejada. Nesse sentido, os pesquisadores do IPEA (2018) sugerem que se reflita sobre algumas perguntas:

- (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).

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, lembre-se de que não há singularidade quando o assunto é política pública.

(ii) Público-alvo ou Para quem?

Conforme o manual do IPEA:

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. (IPEA, 2018, p. 74).

Pelo disposto, definir o público-alvo é tão importante quanto difícil, basta olhar para todas as adversidades existentes no território brasileiro, desde sua extensão até as diferenças culturais e regionais, somados à fragilidade das informações disponíveis.

O público-alvo pode ir além de crianças e adolescentes, podendo abranger: família, povos e comunidades tradicionais, escolas etc. Essa definição contribuirá para a adequada alocação e distribuição dos benefícios, incentivos e recursos.

### 3.3.4 Desenho da Política Pública

De acordo com o 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.

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).

De acordo com o IPEA (2018), propõe-se aos administradores públicos a criação e a utilização de um modelo lógico do programa. Um instrumento para o projeto pautado na teoria do programa (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, 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).

Apesar de existirem outras metodologias de intervenção na política pública, será priorizado o estudo dessa ferramenta intuitiva, experimentada e aprovada, a teoria da mudança.

### 3.3.5 Avaliação de Políticas Públicas: sob a análise ex ante

Ao desenhar uma política, cabe ao responsável pelo projeto avaliá-lo e mensurá-lo, pois a avaliação é uma atitude de gestão, preponderante ao exercício de fiscalização da política em questão, para que, quando necessário, realizar os devidos ajustes.

A avaliação tem vinculação com o atingimento dos objetivos da política pública. Essa avaliação e mensuração da ação têm 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).

## 3.4 A Teoria da Mudança

Antes de adentrar ao tema, há questões a serem observadas. A primeira delas é relembrar o conceito de políticas públicas integrando tudo aquilo que foi percorrido 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).

Em meio a necessidade de elaborar, implementar e concluir um programa de sucesso, o administrador precisa de alternativas para mudar o curso da ação desenvolvida,

caso ocorra, durante o trajeto, algo não planejado, inesperado ou, simplesmente, erro no desenho.

É muito importante que o administrador saiba da existência de um método. Ele deve ter em mãos um passo a passo, uma *check list*, um método, uma teoria clara sobre intervenção da política desenhada, antecipando-se para solucionar qualquer problema. Esse mecanismo é conhecido como Teoria do Programa ou Teoria da Mudança:

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).

A teoria do programa ou modelo lógico de programa é uma relevante ferramenta que surgiu com a finalidade de orientar os atores envolvidos no planejamento de projetos sociais e nas avaliações desses projetos. 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.

[...]

Por meio dele, gestores e tomadores de decisão podem 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 se deseja atingir no curto, médio e longo prazos. (IPEA, 2018, p. 95-96).

Assim, a exemplo do Conselho dos Direitos, o que se espera do órgão público e de seus parceiros é que eles conheçam e apliquem essa ferramenta capaz de demonstrar e viabilizar o melhor caminho para o alcance do sucesso de uma política pública.

Considerando a proposta deste trabalho, outra definição interessante e esclarecedora é apresentada na obra de Dugand e Brandão (2017, p. 112), ao descrever a Teoria da Mudança 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”.

Adiante, tem-se um bom exemplo do passo a passo que 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 passos que levam a produção da ferramenta, outros autores descreveram diferentes de formas para se chegar a produção da teoria da mudança. Adiante, algumas perguntas-chaves:

1. Qual a visão de longo prazo da organização ou programa? Que impacto(s) se quer alcançar?
2. Quais são os resultados que se pretende alcançar em longo prazo? Como cada público será impactado por determinada estratégia ou tática?

3. Quais os indicadores essenciais que informam sobre cada mudança que se pretende gerar?
4. Que fatores estão condicionados a eles?
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? 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?
8. Quais são os principais produtos 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).

Espera-se que as informações a respeito da teoria da mudança possibilitem ao gestor identificar os 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).

#### 4. 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 itens 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.

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 fundamentando as decisões.

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 de pesquisa utilizada e 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 nos itens anteriores 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-DF<sup>5</sup>.

#### 4.1 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

---

<sup>5</sup> Fonte: <https://cdca.sejus.df.gov.br/estrutura-e-funcionamento/>

organizacional (Art. 16); as Comissões Temáticas (Art. 33); e as competências da Comissão de Políticas Públicas (Art. 40).

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.

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 utiliza a análise *ex ante* de políticas públicas e a teoria da mudança 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.

#### 4.1.1 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 sítio<sup>6</sup> do CDCA-DF, referentes aos anos de 2020 e 2021.

Quadro 1 – Reuniões Plenárias Ordinárias de 2021

| ATA Nº | REALIZAÇÃO | PUBLICAÇÃO                           | ANALISADA |
|--------|------------|--------------------------------------|-----------|
| 319    | 26/10/2021 | DODF nº 223, de 01/12/2021, p. 9-11  | Sim       |
| 318    | 28/07/2021 | DODF nº 203, de 28/10/2021, p. 13-15 | Sim       |
| 317    | 31/08/2021 | DODF nº 184, de 29/09/2021, p. 78-80 | Sim       |
| 316    | 27/07/2021 | DODF nº 173, de 14/09/2021, p. 54-55 | Sim       |
| 315    | 29/06/2021 | DODF nº 142, de 29/07/2021, p. 13-14 | Sim       |
| 314    | 25/05/2021 | DODF nº 125, de 06/07/2021, p. 7-8   | Sim       |
| 313    | 27/04/2021 | DODF nº 104, de 07/06/2021, p. 21-22 | Sim       |
| 312    | 30/03/2021 | DODF nº 79, de 29/04/2021, p. 11-12  | Sim       |
| 311    | 23/02/2021 | DODF nº 64, de 07/04/2021, p. 11-13  | Sim       |

Fonte: CDCA-DF. Elaborado pelo Autor.

Quadro 2 – Reuniões Plenárias Ordinárias de 2020

| ATA Nº | REALIZAÇÃO | PUBLICAÇÃO                           | ANALISADA |
|--------|------------|--------------------------------------|-----------|
| 310    | 15/12/2020 | DODF nº 42, de 04/03/2021, p. 38-39  | Sim       |
| 309    | 24/11/2020 | DODF nº 243, de 28/12/2020, p. 11-12 | Sim       |
| 308    | 27/10/2020 | DODF nº 243, de 28/12/2020, p. 7-11  | Sim       |
| 307    | 29/09/2020 | DODF nº 213, de 11/11/2020, p. 23-25 | Sim       |
| 306    | 25/08/2020 | DODF nº 211, de 09/11/2020, p. 3-5   | Sim       |
| 305    | 28/07/2020 | DODF nº 174, de 14/09/2020, p. 19-22 | Sim       |

<sup>6</sup> Fonte: <https://cdca.sejus.df.gov.br/reunioes-plenarias-2/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

|     |            |                                      |     |
|-----|------------|--------------------------------------|-----|
| 304 | 23/06/2020 | DODF nº 146, de 04/08/2020, p. 8-11  | Sim |
| 303 | 18/02/2020 | DODF nº 123, de 02/07/2020, p. 11-13 | Sim |
| 302 | 28/01/2020 | DODF nº 123, de 02/07/2020, p. 10-11 | Sim |

Fonte: CDCA-DF. Elaborada pelo Autor.

Quadro 3 – Reuniões Plenárias Extraordinárias de 2021

| ATA Nº | REALIZAÇÃO | PUBLICAÇÃO                           | ANALISADA |
|--------|------------|--------------------------------------|-----------|
| 66     | 13/07/2021 | DODF nº 142, de 29/07/2021, p. 12-13 | Sim       |
| 65     | 15/06/2021 | DODF nº 130, de 13/07/2021, p. 6     | Sim       |
| 64     | 05/03/2021 | DODF nº 64, de 07/04/2021, p. 13-14  | Sim       |

Fonte: CDCA-DF. Elaborado pelo Autor.

Quadro 4 – Reuniões Plenárias Extraordinárias de 2020

| ATA Nº | REALIZAÇÃO | PUBLICAÇÃO                           | ANALISADA |
|--------|------------|--------------------------------------|-----------|
| 63     | 03/11/2020 | DODF nº 3, de 06/01/2021, p. 15-18   | Sim       |
| 62     | 13/10/2020 | DODF nº 233, de 11/12/2020, p. 30-31 | Sim       |
| 61     | 08/09/2020 | DODF nº 211, de 09/11/2020, p. 6     | Sim       |

Fonte: CDCA-DF. Elaborado pelo Autor.

#### 4.1.2 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: CDCA-DF. Elaborado pelo 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: CDCA-DF. Elaborado pelo 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: CDCA-DF. Elaborado pelo 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: CDCA-DF. Elaborado pelo 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: CDCA-DF. Elaborado pelo Autor.

## 4.2 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 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.

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

Analizadas 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. As sugestões de projetos apresentados, em regras, são encaminhadas para análise da COMPP;
4. 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;
5. 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;*

6. Na reunião nº 315, a COMPP trouxe 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*, em sóbrio entendimento sobre a importância de se realizar diagnóstico para promoção de políticas públicas que atinjam diretamente a Rede de Acolhimento no DF.

## 4.2.2 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, 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 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC;
2. A COMPP aprova a renovação de programas governamentais, a exemplo do disposto na 9ª reunião ordinária de 2020;
3. 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);
4. 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;
5. 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 intersectorialidade 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.*

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 a respeito dos indicadores e diagnósticos reais como fundamento de suas decisões.

Aparentemente, essa informação não inviabiliza os trabalhos do Conselho, haja vista, como foi explicado, anteriormente, a utilização da análise *ex ante* de políticas públicas juntamente com o marco lógico não garante que o programa social seja bem-sucedido. Todavia, a não utilização desses instrumentos reduz, drasticamente, a possibilidade de sucesso daquela política.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 e da teoria da mudança.

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 nas reuniões 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 sentido, este artigo buscou responder à seguinte questão: o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal utiliza a análise *ex ante* de políticas públicas e a teoria da mudança para fomentar e promover políticas públicas de proteção da criança e do adolescente no âmbito do Distrito Federal?

Analizadas a legislação proposta e a documentação pertinente à administração e o funcionamento do CDCA-DF, 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.

Observou-se 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.

## 6. 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.

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**.

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

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

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). **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.

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.

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.

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.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise a avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013.

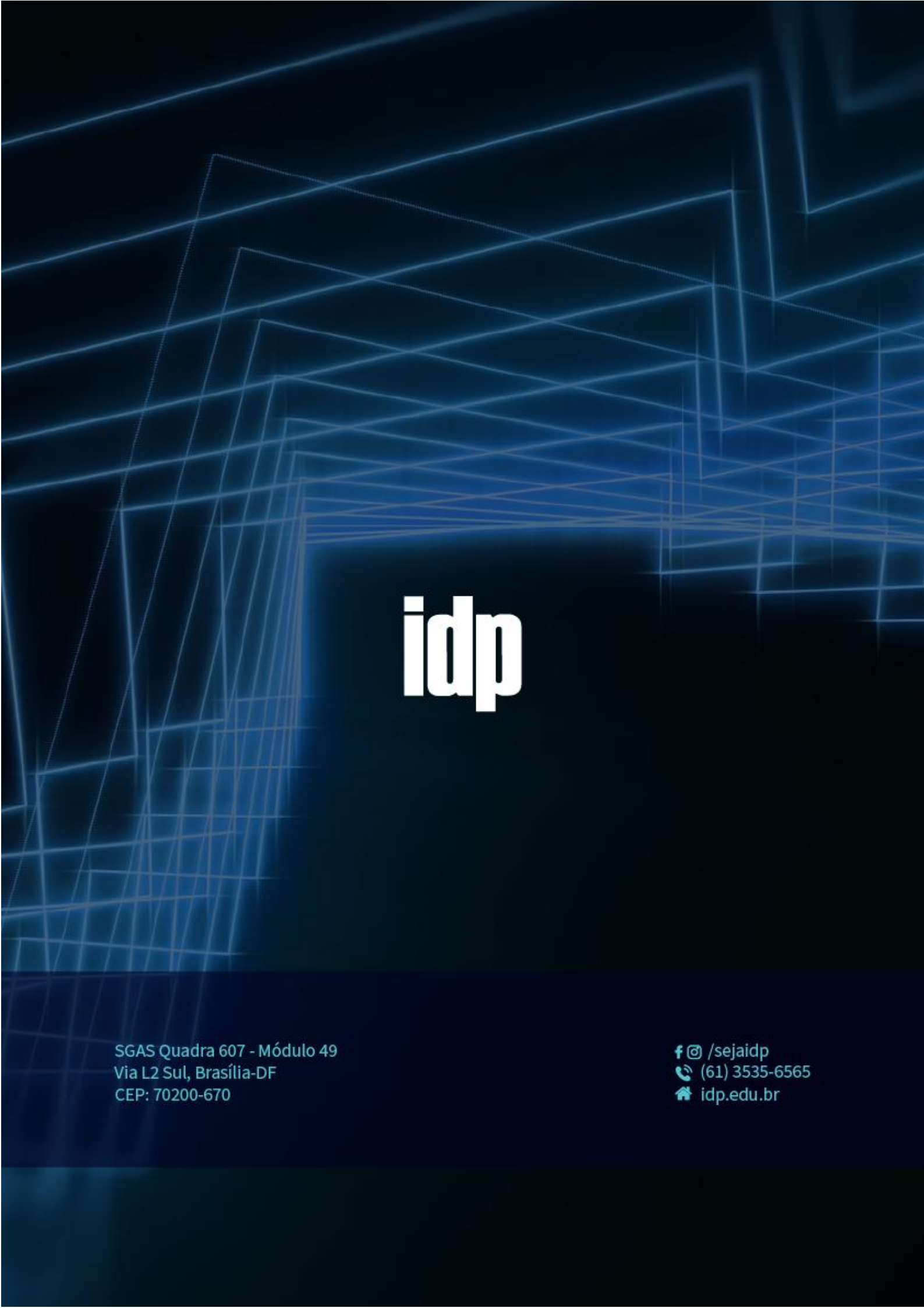
RIBEIRO, Antônio. **Teoria da Mudança: aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira.** Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, v. 9, p. 5-15, jan./jun. 2015.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. **Teoria da Mudança: quais são os dez passos?** Estratégia Social, 2017.

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.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: editora FGV, 2004.



# idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília-DF  
CEP: 70200-670

  /sejaidp  
 (61) 3535-6565  
 [idp.edu.br](http://idp.edu.br)