

# A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS DE DIREITOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Lívia Copelli Copatti<sup>1</sup>

Sumário: Introdução – 2. Democracia e participação social – 3. Direitos da criança e adolescente – 4. Conselhos de direitos da criança e adolescente – Considerações finais – Referências bibliográficas.

Resumo: O presente artigo desenvolve o tema da participação social nos conselhos gestores de políticas públicas, como um importante instrumento de efetivação destas, dando ênfase para os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Inicialmente, será analisada a evolução da democracia e da participação social no Brasil. Posteriormente, serão analisados alguns aspectos acerca dos direitos das crianças e adolescentes, abordando-se direitos garantidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente para, ao fim, analisar-se o tema central da pesquisa, ou seja, a importância dos conselhos gestores de políticas públicas com a ênfase nos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente.

Palavras Chave: Democracia. Participação Social. Conselhos. Criança e Adolescente.

Abstract: This article develops the theme of social participation in the councils policy makers as an important tool for effecting

---

<sup>1</sup>Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC - RS. Bacharel em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – RS. Professora da disciplina de Direito de Família e Prática Jurídica I na Faculdade Meridional – IMED, professora da disciplina de Direito das Sucessões na Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, professora da disciplina de Introdução ao Direito na Faculdade João Paulo II. Advogada. E-mail: livia\_dto@yahoo.com.br.

these, with emphasis on the Boards of Rights of Children and Adolescents. Initially, will be presented on the evolution of democracy and social participation in Brazil. Later, we will analyze some aspects concerning the rights of children and adolescents, which looks at the rights guaranteed in the Constitution and the Statute of Children and Adolescents for in the end, we analyze the central theme of research, ie the management councils public policies with emphasis on the boards of Child and Adolescent.

Keywords: Democracy. Participation. Councils. Child and Adolescent



## INTRODUÇÃO

O processo de democratização pelo qual passou o País revela a transição pela qual também passou a sociedade, que através da participação nas decisões públicas pode propiciar melhoria nas condições de vida da maioria dos cidadãos, e, no caso em análise, a crianças e adolescentes.

Na gestão pública participativa surgem os conselhos gestores como um instrumento de diálogo entre o Estado e a sociedade, permitindo aos cidadãos sua participação na gestão administrativa e principalmente, identificar e contribuir na escolha de políticas públicas.

Desta forma, parte-se para uma análise de como a democratização do Estado fez surgir novos instrumentos de participação do cidadão na gestão pública, dando ênfase aos conselhos gestores, abordando neste contexto, direitos de crianças e adolescentes e possível concretização dos mesmos

com a atuação dos conselhos de direitos de crianças e adolescentes.

## 1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para que se compreenda como se dá a participação social nos dias atuais, importante que compreenda os primeiros passos da Democracia no Brasil, sendo a soberania popular o “princípio básico que fundamenta o regime democrático<sup>2</sup>”. A democracia foi inserida definitivamente no Estado brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no art. 1º, parágrafo único, prevendo que todo o poder emana do povo, sendo que este pode exercê-lo diretamente e em seu art. 14 previu três formas de participação do povo no exercício do poder, participativamente. Assim, o “*princípio participativo* caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo<sup>3</sup>”.

A evolução dos tempos trouxe alterações nas formas dos Estados, passando-se pelo *Welfare State*, onde o que importava era a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores, para que pudessem enfrentar o sistema de produção capitalista<sup>4</sup>, pelo Estado liberal e neoliberal, caracterizando-se o Estado mínimo, da menor intervenção, chegando a um Estado Democrático de Direito, com maior valorização da participação social no Estado, nas decisões públicas, de modo que “é a sociedade organizada que define o papel e o espaço do Estado, não o contrário<sup>5</sup>”. Democratizar o Estado trouxe também a

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso. *Constituinte e regime democrático*: In: Poder Constituinte e Poder Popular. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000, p. 47.

<sup>3</sup> Idem, *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007, p. 41.

<sup>4</sup> GOMES, Fábio Guedes. *Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil*. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rap/v40n02/v40n2a03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n02/v40n2a03.pdf). Acesso em 08 jan. 2010, p. 203.

<sup>5</sup> DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996, p. 15.

necessidade de democratizar a Sociedade, sob pena de se ficar à beira de um retrocesso. Surge então a necessidade de “pensar e implementar os instrumentos adequados, plasmar as novas instituições [...]. E tudo aponta seja esse caminho o da chamada democracia participativa<sup>6</sup>”, buscando a interação entre o econômico, o político, sua formulação jurídica e possibilitando à sociedade, o seu poder de controle<sup>7</sup>.

A participação dos indivíduos nos processos decisórios começou a ter notoriedade na década de 1980 com os movimentos populares, movimentos eclesiais e algumas categorias profissionais. Tal participação era um esforço dos grupos excluídos ou marginalizados para aumentar o controle dos recursos das instituições que tinham domínio sobre a vida da sociedade. Este período foi marcado pela luta ao reconhecimento dos direitos sociais, políticos e também econômicos dos setores populares, conquistando por fim, um campo democrático na sociedade civil, desenvolvendo a cultura de mobilização e pressão para viabilizar o encaminhamento das demandas sociais e a possibilidade de a população participar dos assuntos que diziam respeito à coisa pública<sup>8</sup>. Se buscava a inserção das políticas de participação no planejamento administrativo, possibilitando criar uma relação entre a comunidade e o governo, fazendo com que houvesse a participação do povo no poder político.

Novas percepções de participação se apresentam na década de 1990 - a cidadã e a social -, já como um reflexo da Constituição Federal de 1988. Decorrem elas do aprofundamento da democracia, principalmente a participativa, da construção de espaços de participação baseados nas relações

---

<sup>6</sup> CALMON DE PASSOS, José Joaquim. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel (Coord). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 92.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>8</sup> GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 53.

estabelecidas entre público e privado. A participação agora é de indivíduos e grupos sociais onde a diversidade de interesses disputa a atenção estatal, muito mais em razão da essencialidade dos direitos sociais, da ampliação conceitual de cidadania e da percepção de que políticas públicas podem ser decididas através de um debate entre Estado e sociedade, ou seja, através da participação social<sup>9</sup>.

O Estado, pelas incontáveis demandas, não consegue sozinho satisfazer a contento as necessidades dos cidadãos devendo haver a adesão político- cidadã, construída em um meio comunicativo, numa esfera pública, voltada ao consenso e entendimento social pela participação dos atores sociais. Ocorre assim, a descentralização e o surgimento de sujeitos de poder, não satisfeitos com a ineficácia dos poderes representativos estatais, criando para si a consciência do direito a ter direitos, buscando sua cidadania em cada momento<sup>10</sup>, inclusive querendo e fazendo o possível para garantir e concretizar seus direitos sociais ou daqueles a quem representam.

O Estado, nos moldes atuais, passa a ter as funções da indução e da regulação e a característica da subsidiariedade, destacando-se por induzir o desenvolvimento econômico, social, cultural e também, ambiental, visando atingir o bem estar coletivo<sup>11</sup>. A subsidiariedade requer a participação da sociedade na execução e acompanhamento das atividades de interesse geral, redefinindo as relações entre Estado e sociedade, sendo um instrumento da cidadania plena, ativa e criador de formas de atuação social.

---

<sup>9</sup> GOHN, op. cit., p. 56-57.

<sup>10</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006, p. 46.

<sup>11</sup> SCHMIDT, João Pedro. O novo Estado, o público não-estatal e as instituições comunitárias. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Org). *Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. 9t. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

O espaço em que hoje inserem-se as novas formas de participação não são apenas da sociedade e nem mesmo um campo Estatal para exercício de políticas públicas. Este espaço é uma esfera pública onde há uma articulação de diversos atores sociais, que desenvolvem programas voltados para o social, com redes e novos tipos de associativismo. É nesta esfera pública de articulações que se inserem ONGs, universidades, conselhos, audiências públicas, assembleias da sociedade civil entre outros atores<sup>12</sup>.

Desta forma, os novos mecanismos criados pela própria sociedade civil “trazem a oportunidade de ampliar certos valores, tematizar certas questões de interesse geral e criar uma agenda alternativa à dominante na mídia, potencializando, assim, a participação cidadã [...]”<sup>13</sup>, trazendo amplos benefícios para todos, onde destacam-se as ações voltadas para criança e adolescente.

Somente se conquistará uma democracia plena com a efetiva participação dos cidadãos, exercendo ativamente sua cidadania, porque sem tal participação, a democracia transforma-se em mera formalidade, teoria, uma vez que a essência de um regime democrático reside justamente na soberania popular.

A participação social é uma forma de controle na gestão dos interesses públicos, de modo que ocorre assim a interação entre Estado e Sociedade. Quando se analisa o tema criança e adolescente é preciso considerar particularidades existentes, de modo que a interação antes referida cria condições para que as deliberações populares sejam voltadas para o bem de todos, possibilitando o desenvolvimento de políticas públicas e a melhoria na condição de vida de crianças e adolescentes.

---

<sup>12</sup> GOHN, *O protagonismo da sociedade civil: movimento sociais, ONGs e redes solidárias*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 53-54.

<sup>13</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001, p. 141.

## 2 DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

Tendo em vista a situação em que se encontravam crianças e adolescentes na década de 1980, onde a situação irregular não lhes dava direitos, igualando marginalizados a abandonados, os movimentos sociais pela defesa e proteção da criança e adolescente começaram a surgir, unindo-se a muitos outros movimentos sociais da época.

A criação da Comissão Nacional Criança e Constituinte, em 1986, foi determinante na luta pela garantia dos direitos da criança e adolescente a sua inserção na Carta Constitucional de 1988. A Assembléia Nacional Constituinte em 1987 teve um grupo de trabalho organizado para tratar da inserção no texto constitucional do tema, que acabou por resultar no art. 227, inserido na Constituição promulgada em outubro de 1988.

A Constituição Federal fruto de um processo de democratização nacional, apresentou o Estado Democrático de Direito ao povo e, mais do que isso, passou a tratar os indivíduos como cidadãos, como sujeitos de direitos, e consagrou conquistas históricas de um povo, como os direitos fundamentais sociais.

No ordenamento jurídico nacional, a Constituição Federal, foi o primeiro instrumento a garantir a proteção integral, seguida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O que ambos os diplomas legais possibilitam para crianças e adolescentes é a proteção integral, na qual passam de objeto à titulares de direitos.

A diferenciação existente entre o Direito da Criança e do Adolescente e aquele Direito do Menor de décadas atrás, é nítida, uma vez que aquele é constituído por valores, que nem sequer eram imaginados no direito do menor, uma vez que a criança era tratada como objeto, diferenciando-se da teoria atual, em que é tratada como cidadão<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> CUSTÓDIO, André Viana. *Direito da Criança e do Adolescente*. Criciúma, SC:

A partir daí consolida-se um paradigma quando se fala em compreensão dos direitos de crianças e adolescentes, justamente porque rompe com a idéia anterior propalada pela doutrina da situação irregular, dando abertura e espaço para a infância e a adolescência através da teoria da proteção integral. Neste sentido, veja-se o seguinte:

A ideia central da proteção integral à criança e ao adolescente foi capaz de articular uma teoria própria em determinado momento histórico, porque conseguiu, ao mesmo tempo, conjugar necessidades sociais prementes aos elementos complexos que envolveram mudança de valores, princípios, regras e neste contexto, conviver com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente<sup>15</sup>.

A previsão constitucional<sup>16</sup> da proteção integral vem disposta no art. 227, proclamando que é dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à crianças e adolescentes a proteção integral. Tal dever se faz necessário pela condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, definição dada pela Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas.

Além disso, o art. 227 da Constituição Federal é a expressão dos direitos fundamentais inerentes à crianças e adolescentes, sendo uma responsabilidade compartilhada entre Estado, sociedade e família zelar e assegurar tais direitos, com absoluta prioridade. Embora crianças e adolescentes tenham direitos fundamentais específicos consagrados no art. 227 da

---

UNESC, 2009, p. 29.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>16</sup> Conforme dispõe a Constituição Federal em seu art. 227, *caput* “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão.



Constituição Federal, as demais previsões constitucionais de direitos fundamentais também lhes são inerentes, porque referem-se à toda pessoa humana, tendo direito à proteção integral e ainda, a todos os meios que possam assegurar seu desenvolvimento.

E não se diga que garantir pura e simplesmente os direitos de crianças e adolescentes é uma tarefa fácil. É preciso haver uma estrutura adequada para tanto, é preciso engajamento de Estado, sociedade e família, é preciso desenvolver políticas públicas que concretizem os direitos das pessoas adultas e que assim estas também possam concretizar os direitos fundamentais das crianças, é preciso o desenvolvimento de uma cultura diferente, de uma cultura crítica, de uma cultura participativa e interessada, não interesseira.

A Constituição Federal de 1988 deu início, então, a uma trajetória de proteção aos direitos de crianças e adolescentes que posteriormente se viu consolidada em um documento próprio, o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>17</sup>. A promulgação da Lei. 8.069 em 13 de julho de 1990 inseriu no ordenamento jurídico nacional um documento modelo, contemplando o que há de mais avançado em termos de direitos da criança e do adolescente.

A proteção integral à criança e ao adolescente é o objetivo central do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990<sup>18</sup>, vez que insculpida nos arts. 1º e 3º. Na verdade, além de estabelecer quais os direitos das

---

<sup>17</sup> BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

<sup>18</sup> Segundo o Estatuto da Criança e Adolescente, art. 1º: “Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”. E ainda, o art. 3º: “A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade”.

crianças e adolescentes que são garantidos, também prevê responsabilidades de alguns órgãos para a execução e proteção de tais direitos. Assim, além de prever os direitos, também prevê a ação para efetivação dos mesmos.

Após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, tanto o âmbito governamental quanto não-governamental foram buscando se adaptar e comprometer-se com as disposições da lei para poder efetivar os direitos de crianças e adolescentes, agora reforçados por um Estatuto que lhe é próprio. Destaca-se que o art. 227 da Constituição Federal e o art. 15 do Estatuto da Criança e do Adolescente referem-se à chamada trilogia da proteção integral, ou seja, à dignidade, ao respeito e à liberdade, porque além de crianças e adolescentes gozarem, genericamente de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, há uma ênfase maior para tais direitos uma vez que estão em uma condição peculiar de desenvolvimento, devendo por isto receber maior atenção e ter a possibilidade de exercitar aqueles direitos desde cedo<sup>19</sup>.

Em seu art. 4º o Estatuto prevê a prioridade absoluta a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, sendo que é dever da família, do Estado e da Sociedade zelar pelo cumprimento. Tal dever de prioridade absoluta, para a família significa dar a atenção necessária, sendo ela a primeira entidade em contato com a criança e o adolescente, devendo zelar para que os direitos sejam garantidos e não violados. Para o Estado, seu dever de garantir prioridade absoluta refere-se à elaboração de legislação que complemente os termos do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Constituição Federal e que garanta os direitos, e como dispõe o parágrafo único de tal art. 4º, é a garantia de que terá precedência nos serviços públicos ou de relevância pública, que terá preferência nas

---

<sup>19</sup> A respeito da Trilogia da Proteção Integral, ver: PEREIRA, Tânia da Silva. *Direito da Criança e do adolescente* – uma proposta interdisciplinar. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos. E, para a sociedade, tal dever de prioridade tem suas bases calcadas na solidariedade, onde todos dependem de todos e onde “é da conveniência da sociedade assumir essa responsabilidade, para que a fala de apoio não seja fator de discriminações e desajustes, que, por sua vez, levarão à prática de atos anti-sociais<sup>20</sup>”.

Portanto, a prioridade absoluta de crianças e adolescentes visa assegurar o cumprimento integral dos direitos humanos no período especial de desenvolvimento da infância e da adolescência, devendo haver a cooperação entre Estado, sociedade e família para a efetivação dos direitos daqueles, superando a concepção de que a satisfação de um direito depende somente do Estado, percebendo-se assim, a responsabilidade que cada um tem na concretização dos direitos pela prioridade absoluta.

Há também um princípio, chamado de melhor interesse, onde deve ser analisado aquilo que melhor interessa para o desenvolvimento da criança, distinguindo-se do puro interesse da criança, uma vez que este pode não ser o que melhor se adequar à sua condição peculiar de desenvolvimento. Tal princípio está consagrado no art. 3º, item 1 da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, onde, “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança<sup>21</sup>”. Através de tal princípio verifica-se a busca pelo bem estar das crianças e, também dos adolescentes<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Comentários ao art. 4º do Estatuto da Criança e Adolescente. In: CURY, M. (Coord). *Estatuto da Criança e Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 44.

<sup>21</sup> ONU. *Convenção sobre os direitos da criança*. Disponível em [http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_crianca.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php). Acesso em 18 mar. 2010.

<sup>22</sup> Para a Convenção, é criança todo o ser humano com menos de dezoito anos (art.1º), diferindo do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece que

A superação da teoria da situação irregular pela doutrina da proteção integral com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e Adolescente em 1990 foram dois marcos para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, que passam pela redemocratização estatal.

E, como visto, para concretizar a proteção integral, a prioridade absoluta e o melhor interesse, além de todos os demais direitos inerentes às crianças, são necessários alguns instrumentos, órgãos e agentes, inserindo-se neste contexto, os conselhos de direitos da criança e do adolescente, que exercendo suas atribuições, poderá realizar o previsto internacional, constitucional e legalmente para crianças e adolescentes.

### 3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

Com o processo de democratização do Estado, a abertura de canais de comunicação entre cidadãos e o ente estatal passou a ser um instrumento de indiscutível importância para a gestão pública, sendo que o processo de participação da sociedade centra-se então, na formulação, gestão e, além disso, implementação e controle das políticas sociais.

A participação da sociedade na formulação das políticas públicas, na década de 1980 estava associada aos movimentos populares. Posteriormente, na década de 1990, com a chamada “crise do Estado”, houve a necessidade de reforma estatal e então, criaram-se novos mecanismos de participação social, e entre eles, os conselhos gestores de políticas públicas. E conforme refere Gohn, tais conselhos são resultado de um processo de demandas populares e lutas para efetivação dos

---

criança é a pessoa até doze anos incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

direitos e pela redemocratização do País<sup>23</sup>, desencadeadas principalmente na década de 1980 e com início de consolidação na década de 1990.

Os referidos conselhos inserem-se no processo de democratização, sendo um “instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população<sup>24</sup>”. Pelo seu caráter permanente e deliberativo, devem criar parâmetros para as políticas públicas além do controle das ações do Estado, mas integrados com ente estatal no critério de paridade que os caracteriza.

Como visualizado por Gohn<sup>25</sup>, diversas questões sobre os referidos conselhos necessitam ser debatidas, como a criação de alternativas para fortalecimento dos conselhos, que passa pela noção de implementação de uma cultura participativa na gestão das coisas públicas, bem como pela necessidade de informação, de levar ao conhecimento da população a existência dos conselhos e também, sobre a possibilidade de participação social nos mesmos. Outras questões que podem ser elencadas e discutidas referem-se à capacitação dos conselheiros, e à fiscalização e controle dos mesmos, à paridade numérica e à igualdade de acesso às informações para a argumentação e a decisão, podendo se incluir aqui a linguagem dos documentos, que muitas vezes é técnica e impossibilita o melhor entendimento pelos conselheiros, além da ausência de definição clara de competências e atribuições de alguns conselhos.

Ao abordar os Conselhos Gestores, Luciana Tatagiba<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> GOHN, 2001, op. cit., p. 84.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 83.

<sup>25</sup> GOHN, 2001, op. cit, p. 90-98, passim.

<sup>26</sup> TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

questiona se a participação realmente tem conseguido se inserir num Estado que se diz democrático, e, principalmente, se as promessas e expectativas da participação como fator educacional na promoção da cidadania, a democratização do Estado e se novas tendências nas políticas públicas se concretizaram.

Ainda analisando a emergência da participação da sociedade nos espaços públicos, Evelina Dagnino refere que “o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado<sup>27</sup>” e assim, a relação entre Estado e Sociedade Civil não é pacífica, mas permeada por conflitos e tensões, decorrentes das diferentes concepções e projetos políticos, que aumentam ou diminuem dependendo do envolvimento das partes envolvidas<sup>28</sup>. Nesta análise, alguns entraves são verificados para democratização das decisões, como a dificuldade de o Estado partilhar seu poder com a sociedade, o predomínio, ainda hoje, da burocracia estatal, a falta de recursos, de transparência, entre outros. No lado da sociedade civil, a maior dificuldade é a exigência de qualificação dos cidadãos para participarem das decisões, o que por vezes, acaba impossibilitando-a ou gerando uma participação qualquer, apenas como forma de legitimar uma decisão.

Além disso, há também o outro lado, quando o Estado democratiza-se ao extremo, deixando a impressão de querer eximir-se ou reduzir suas responsabilidades sociais, passando esta função para a sociedade civil, que a assume através, principalmente de organizações não – governamentais<sup>29</sup>. Desta forma, é preciso compreender os problemas existentes e transformá-los em novos pontos de vista para atingir uma

---

<sup>27</sup> DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279.

<sup>28</sup> DAGNINO, op.cit., p. 280.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 283-290, passim.

participação plena e concretizadora de direitos.

Os conselhos de direitos da criança e adolescente existem nos três níveis da Federação, ou seja, União, Estados e Municípios, de modo que é através, principalmente dos conselhos municipais, que a população poderá participar da formulação e discussão da política de atendimento dos direitos da criança e adolescente. Segundo previsão do art. 88, II do Estatuto da Criança e Adolescente, os conselhos são deliberativos, sendo que as decisões tomadas são vinculativas para a Administração Pública, possibilitando que os direitos das crianças e adolescentes sejam garantidos e efetivados. Com tal participação substitui-se o modelo de imposição de políticas públicas, muitas vezes afastado da realidade, pela implementação de um modelo participativo, onde é a articulação da sociedade civil, que verifica quais as necessidades que devem ser atendidas, quais os direitos que necessitam de maior atenção e estipula a prioridade de atendimento, juntamente com a Administração Pública que deve executar as deliberações tomadas nos conselhos que enfim, possibilita a concretização dos direitos das crianças e adolescentes.

A composição dos conselhos de direitos deverá ser paritária, conforme art. 88, II do Estatuto, com igualdade de representantes (administração pública e organizações sociais) sendo isto essencial para que as decisões que envolvam crianças e adolescentes sejam compartilhadas pela sociedade civil e pelos governos.

Toda esta articulação da sociedade civil e do governo nos Conselhos de Direitos só tende a dar resultados positivos para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes e para sua efetivação, assim:

A articulação interinstitucional é fortalecida pela ação dos Conselhos de Direitos, uma vez que as decisões tomadas e as ações são executadas com

a participação de órgãos públicos e organizações não governamentais atuantes nas áreas das políticas sociais básicas, assistência social e defesa dos direitos<sup>30</sup>.

E, ainda, decisões com a participação da sociedade e representantes do Poder Público, “a solidariedade e a adesão interinstitucional são fornecidas, conferindo uma *maior legitimidade* à decisão tomada<sup>31</sup>”, além do que, possibilita uma maior qualidade, proximidade e possibilidade de efetivação das políticas públicas das crianças e adolescentes.

Desta forma, percebe-se que a criação e o efetivo funcionamento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, dependem da participação popular, possibilitando o exercício da democracia participativa e compartilhar as decisões que afetam crianças e adolescentes, evitando a centralização das mesmas pelo poder público.

A Resolução 106/2005 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente estabelece, em seu anexo, algumas recomendações aos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente para orientar o funcionamento dos mesmos. Em tal documento são elencados alguns princípios básicos e instrumentos constitutivos como, legalidade, publicidade, participação, autonomia e paridade<sup>32</sup>.

Para o desenvolvimento do trabalho dos conselhos, estes devem ser estruturados em comissões temáticas paritárias que se encarregam de preparar e analisar as matérias para

---

<sup>30</sup> DE LA MORA, Luís. Comentários ao art. 88 do Estatuto da Criança e Adolescente. In: CURY, Munyr. (Coord). *Estatuto da Criança e Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 312

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 312, (grifo do autor).

<sup>32</sup> CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE. *Resolução 106/2005*. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/arquivos/spdca/arqcon/106resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos/spdca/arqcon/106resol.pdf). Acesso em 18 mar. 2010, anexo.



apreciação da plenária<sup>33</sup>. O Regimento Interno dos Conselhos de Direitos deve ser elaborado e aprovado pelo próprio Conselho, que deve cumprir determinados requisitos para evitar o arbítrio e garantir o funcionamento democrático dos Conselhos<sup>34</sup>, vindo tal disposição corroborada no Anexo da Resolução 106/05 do Conanda.

Os conselhos de direitos da criança e adolescente têm como função precípua a formulação da política de atendimento dos direitos da criança e adolescente e o controle das ações públicas voltadas para a promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente. A Resolução 106/05 do Conanda estabelece ainda, ser imprescindível aos Conselhos de Direitos, acompanhar, monitorar e avaliar as políticas públicas voltadas para infância e adolescência no âmbito municipal<sup>35</sup>.

O art. 88, inciso IV do Estatuto da Criança e Adolescente dispõe que uma das diretrizes da política de atendimento é a manutenção dos fundos nacional, estaduais e municipais com vinculação aos conselhos de direitos da criança e adolescente em cada nível. O fundo é público, não sendo órgão, mas apenas uma fonte de recursos que serve para viabilizar políticas e programas voltados à crianças e adolescentes. Os recursos do fundo poderão ser aplicados em projetos para a promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, não devendo ser utilizado para o custeio dos programas que devem ser desenvolvidos pelo Executivo, mas sim, como um complemento dos mesmos.

Assim, os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente são importante instrumento para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Cada município tem suas particularidades, suas complexidades, sendo preciso um Conselho de Direitos ativo, capaz de perceber quais situações

---

<sup>33</sup> CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE, op. cit.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

necessitam de atendimento através da formulação de políticas públicas ou até mesmo de ações emergenciais, articulando-se com órgãos governamentais e com a sociedade civil para atingir tal fim.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a realização do presente estudo, pode-se perceber como a evolução estatal, concretizando a democracia, possibilitou a abertura de espaços decisórios para a sociedade civil, destacando-se a participação social nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, especificamente nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que visam precipuamente concretizar seus direitos.

Com isto verifica-se que a evolução do Estado e os novos modelos de gestão pública que foram se consolidando até chegar ao estágio atual consolidam a democracia e uma gestão pública voltada para o atendimento das questões sociais do País. A percepção de que a democracia é um processo e não resultado<sup>36</sup> possibilita visualizar que o processo de participação dos indivíduos no espaço local, como atores sociais capazes de transformar a realidade é longo e deve ser conquistado, construído passo a passo.

A abertura para a participação das entidades da sociedade civil juntamente com a Administração Pública nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente demonstra a importância que possuem, tendo condições de visualizar os problemas que atingem milhares de crianças e adolescentes, de modo que em comunhão de esforços com o Poder Público, poderão concretizar os seus direitos, dando-lhes proteção integral, prioridade absoluta, concretizando sua cidadania.

O processo de democratização estatal possibilitou, como

---

<sup>36</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O município e a constituição da democracia*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 20.

visto, a criação dos conselhos gestores, que na atualidade consolidam-se como uma nova forma de desenvolvimento da gestão de políticas públicas com a participação da sociedade. Assim, esta abertura para a sociedade participar da elaboração e controle das políticas públicas que envolvam crianças e adolescentes através dos Conselhos de Direitos se torna fundamental na efetivação dos direitos daqueles e é uma das formas de exercício da participação social e da cidadania, tornando-se um compromisso assumido pela própria sociedade e por cada cidadão.



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE. *Resolução 106/2005*. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/.arqcon/106resol.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/.arquivos/.spdca/.arqcon/106resol.pdf)Acesso em 18 mar. 2010.
- CALMON DE PASSOS, José Joaquim. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel (Coord). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- CUSTÓDIO, André Viana. *Direito da Criança e do Adolescente*. Criciúma, SC: UNESC, 2009.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a

- Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Comentários ao art. 4º do Estatuto da Criança e Adolescente. In: CURY, M. (Coord). *Estatuto da Criança e Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- DE LA MORA, Luís. Comentários ao art. 88 do Estatuto da Criança e Adolescente. In: CURY, Munyr. (Coord). *Estatuto da Criança e Adolescente Comentado: Comentários Jurídicos e Sociais*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O protagonismo da sociedade civil: movimento sociais, ONGs e redes solidárias*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- GOMES, Fábio Guedes. *Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil*. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rap/v40n02/v40n2a03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n02/v40n2a03.pdf). Acesso em 08 jan. 2010.
- LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O município e a constituição da democracia*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.
- ONU. *Convenção sobre os direitos da criança*. Disponível em [http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_crianca.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php). Acesso em 18 mar de 2010.

- SCHMIDT, João Pedro. O novo Estado, o público não-estatal e as instituições comunitárias. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Org). *Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. 9t. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.
- SILVA, José Afonso. *Constituinte e regime democrático*: In: Poder Constituinte e Poder Popular. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.