



O EFEITO DA DEMOCRACIA NOS CONSELHOS DE DIREITOS MUNICIPAIS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

THE EFFECT OF DEMOCRACY ON THE COUNCIL OF CHILDREN AND ADOLESCENTS RIGHTS

<i>Recebido em:</i>	19/12/2019
<i>Aprovado em:</i>	14/12/2020

Ismael Francisco de Souza¹

Fabiana Koinaski Borges²

RESUMO

O artigo busca demonstrar a importância da democracia participativa para a constituição do Estado Democrático de Direito, estando nos Conselhos de Direitos Municipais da Criança e do Adolescente concentrada a participação da sociedade civil na tomada de decisões, necessitando para a efetivação da proteção integral da infância e adolescência maior capacitação dos conselheiros de direitos, infraestrutura adequada, controle do Estado, implementação de políticas públicas, utilização dos recursos disponibilizados para o desenvolvimento e execução das matérias deliberadas, entre outras medidas necessárias para o real cumprimento do caráter deliberativo atribuído aos Conselhos Gestores.

¹ Doutor em Direito – UNISC/RS, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). E-mail: ismael@unesc.net

² Mestranda em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. E-mail: ismaelsouza.sc@gmail.com



Inicialmente trata-se do processo de conquista pela democracia no país e a consequente ampliação dos caminhos de participação em busca de concepções emancipatórias. Considerando essa conquista democrática, faz-se no segundo tópico uma exposição da participação expressada nos Conselhos Gestores, para logo adiante apresentar o efeito da democracia nos Conselhos de Direitos Municipais da Criança e do Adolescente, momento este em que é demonstrada a importância da previsão de instituição de Conselhos de Direitos para o público infantil e adolescente. Ao final são apontados os desafios da participação na concretização dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, visto que a garantia legal de participação nos espaços deliberativos não é indicativo de que as deliberações são realmente executadas ou que há uma efetiva participação dos conselheiros nessa essencial tarefa. O método adotado foi o dedutivo com abordagem jurídica do historicismo crítico e técnica de pesquisa bibliográfica, e, tendo o direito positivo a fonte principal da interpretação.

Palavras chave: Conselhos de Direitos. Criança e adolescente. Democracia. Participação.

ABSTRACT

The article seeks to demonstrate the importance of participatory democracy for the constitution of the Democratic State of Law, with the participation of civil society in decision-making in the Councils of Municipal Rights of Children and Adolescents, necessitating the full protection of children and adolescence, greater qualification of rights counselors, adequate infrastructure, state control, implementation of public policies, use of resources made available for the development and execution of deliberate matters, among other measures necessary for the real fulfillment of the deliberative character attributed to the Managing Boards. Initially, it is about the process of conquest for democracy in the country and the consequent expansion of the paths of participation in search of emancipatory conceptions. Considering this democratic achievement, the second topic is an exposition of the



participation expressed in the Managing Councils, in order to present the effect of democracy on the Councils of Municipal Rights of Children and Adolescents, which demonstrates the importance of the establishment of Rights Councils for children and adolescents. Finally, the challenges of participation in the realization of the fundamental rights of children and adolescents are pointed out, since the legal guarantee of participation in deliberative spaces is not indicative that the deliberations are actually carried out or that there is an effective participation of the counselors in this essential task. The method adopted was the deductive with legal approach of critical historicism and technical bibliographic research, and, with positive law being the main source of interpretation.

Keywords: Rights Council. Child and teenager. Democracy. Participation.

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade na tomada de decisões é garantia constitucional, tendo os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, atribuição de representar a população e deliberar a respeito do exercício dos direitos fundamentais à vida, a alimentação, moradia, e tantos outros direitos que garantem o desenvolvimento digno da infância e juventude. Sendo assim, indaga-se a respeito da real efetivação deliberativa nos espaços democráticos, capazes de enfrentar o forte poder político estatal e os anseios não emancipatórios.

Sendo assim, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar que a previsão legal de participação da sociedade civil organizada na tomada de decisões não é certa a efetiva deliberação nos espaços democráticos representados pelos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes da República Federativa do Brasil, e, por isso, serão apresentados alguns desafios da participação na concretização da proteção integral da infância e adolescência.



O tema de pesquisa deste trabalho tem como foco o efeito da democracia nos Conselhos de Direitos Municipais da Criança e Adolescente do país, onde a participação dos cidadãos deve ser ainda mais enaltecida para garantir o exercício dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, e, para tanto, o tema será apresentado em três tópicos, iniciando com um breve relato da conquista da democracia no país, evoluindo para uma participação mais ativa da população.

Em um segundo momento, serão demonstrados que os conselhos gestores contemplam um dos melhores instrumentos para se exercer a democracia participativa, preservando direitos e buscando a implementação de políticas públicas específicas.

No que tange às crianças e adolescentes do país, os Conselhos de Direitos representam uma valiosa ferramenta democrática nas mãos da população, de forma a fazer valer a Teoria da Proteção Integral em benefício da infância e da juventude, sendo apresentado no último tópico do trabalho os desafios da participação na concretização dos direitos fundamentais.

Pelo fato do tema da democracia participativa e os Conselhos de Direitos ser um assunto relevante para a sociedade ressaltou o interesse da autora do trabalho, visto que os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes devem ser garantidos para o alcance da dignidade humana.

A presente análise observará a legislação vigente no país atinente à preservação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, através de bibliografia específica relativa ao assunto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, e demais materiais pertinentes, buscando interpretar doutrinas relevantes a esse assunto. O método científico das ciências sociais utilizado será o dedutivo, onde serão trabalhadas as premissas e feito o contraposto conforme a lei.



A metodologia jurídica adotada será do historicismo crítico, tendo o direito positivo a fonte principal da interpretação. Os fatos serão considerados mesmo quando não referidos pela lei, sendo valorizada a interpretação teleológica, ou seja, a intenção da lei.

1 O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

A democracia pode ser caracterizada como um conjunto de preceitos que serão seguidos por um certo grupo social os quais delimitarão os procedimentos de tomadas de decisão.

Foi durante o século XX que a democracia ascendeu na área política, após cada uma das guerras mundiais e durante a guerra fria, imbuída do desejo da sociedade de ter a democracia como forma de governo e surgindo o debate com relação à (in)compatibilidade com o capitalismo. (SANTOS; AVRITZER, 2002). O modo de representação democrática pode ser direta ou representativa. A democracia direta é o sonho de todos os cidadãos, pois estes participariam das tomadas de decisão de um Estado, no entanto, este modo de representação fica prejudicado pelo número de cidadãos de um Estado e pelo imenso espaço geográfico, obstaculizando essa atuação.

E a democracia representativa é caracterizada pela representação política, que se perfaz através das eleições. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já em seu primeiro artigo prevê, no parágrafo único, o exercício da democracia, manifestação necessária para o Estado Democrático de Direito, perfectibilizando-se por meio de representantes eleitos para compor o Poder Legislativo e o Poder Executivo, ou diretamente exercido pelo povo. (BRASIL, 1988)

O exercício da democracia ainda poderá ser manifestado através de plebiscitos, referendos e iniciativa popular, previstos no artigo 14, da Constituição da República



Federativa do Brasil de 1988. Tais manifestações democráticas representam a democracia semidireta.

O referendo ocorre quando o cidadão é consultado sobre um relevante assunto, como o foi o Estatuto do Desarmamento, Lei 10826, de 22 de dezembro de 2003, cuja vigência dependeu da aprovação do cidadão através de referendo popular.

Da mesma forma é o plebiscito, onde o cidadão é consultado sobre um tema de extrema importância, no entanto, diferentemente do referendo, a consulta é realizada antes que uma lei seja estabelecida. No Brasil, houveram dois plebiscitos até o presente momento, o primeiro em 06/01/1963, a fim de ser decidido sobre a permanência ou não do sistema parlamentarista de governo, o qual foi rejeitado.

E, o segundo plebiscito no Brasil ocorreu, em 21/04/1993, novamente para o cidadão decidir sobre o sistema de governo a ser exercido no país, presidencialismo ou parlamentarismo, assim como para decidir a respeito do regime monárquico ou republicano.

A iniciativa popular é um direito constitucional previsto no artigo 61, §2º³, em que os cidadãos poderão apresentar projetos de lei à Câmara dos Deputados desde que o projeto seja subscrito por um número mínimo do eleitorado do país em, ao menos, cinco Estados.

A lei 9840, de 28 de setembro de 1999⁴, que se refere à vedação de captação de sufrágio, é um exemplo de iniciativa popular que alcançou a aprovação pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, demonstrando que não é impossível a assinatura de cerca de 1,2 milhão de eleitores e a posterior e almejada aprovação de uma lei.

³ “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” (BRASIL, 1988)

⁴ “Art. 1º- A Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo: ‘Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.’” (BRASIL, 1999)



Como se denota, essas técnicas participativas garantidas constitucionalmente são pouco utilizadas, porque são inibidas pela representação parlamentar, anulando a vontade popular.

A democracia não se restringe, somente, a esses métodos de participação enunciados acima, burocráticos e de reduzida utilização, nem tampouco apenas na representação, mas acima de tudo, e com maior ênfase, é na participação cidadã que se alcançará uma sociedade igualitária e desenvolvida.

Diante disso, são com os movimentos sociais, a luta do povo e a atividade dos brasileiros que se tem alcançado o poder deliberativo dos cidadãos, que ainda deve ser ampliado e efetivado, em busca da democracia saudável e inovadora.

Santos e Avritzer (2002) trazem em sua obra a leitura da democracia através de uma concepção hegemônica e as concepções não hegemônicas. Hegemonia é a forma de estabelecer uma direção dominante, na área política, econômica, moral e intelectual, ao abordar a democracia. Portanto, na concepção hegemônica reduzia-se a soberania, identificava-se a democracia com o processo eleitoral, a burocracia era indispensável e a representação era predominante, expressando a dificuldade dos representantes em satisfazer a pluralidade de ideias que a sociedade ansiava.

Em suma, a concepção hegemônica da democracia direcionava a representatividade como modelo exclusivo para enfrentar a autorização em grande proporção, enaltecendo tão somente a democracia representativa.

Surgem, então, modos alternativos de democracia, sendo apresentada a democracia participativa e a democracia representativa à sociedade, perfazendo as concepções não hegemônicas. (SANTOS; AVRITZER, 2002)

As concepções não hegemônicas reconhecem a pluralidade humana, ampliam o político, modificam concepções dominantes, aumentam a cidadania e incluem os



marginalizados na política, ou seja, há uma compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa.

O papel dos movimentos sociais é indispensável para se ampliar a participação social, articulando o problema local, para se alcançar a democracia em maiores proporções.

Os orçamentos participativos (OP) são exemplos de participação da sociedade nos processos políticos, tendo iniciado no Rio Grande do Sul, e, hoje, está irradiando-se para diversos municípios do país. Houve uma articulação local, que gerou a democracia em grande escala.

A democracia representativa e a participativa podem ser articuladas a nível de coexistência e complementaridade. A coexistência ocorre com maior frequência nos países centrais e se verifica quando a democracia representativa (para a formação de governos e burocracia do Estado) coexiste com a participação política local. E, a complementaridade tem maior incidência nos países periféricos, ocorrendo quando o Estado reconhece a participação da sociedade na tomada de decisões e substitui parcialmente do processo representativo. (SANTOS; AVRITZER, 2002)

A participação dos cidadãos nos atos que envolvem deliberações e opiniões deve ser ampliada e fortalecida e para tanto deve-se reconhecer que a democracia possui diversas formas, enaltecendo o fortalecimento da diversidade; assim como as experiências exitosas a nível de participação local devem ser ampliadas ao global, atingindo o maior número de participantes; e, por último, para se ampliar o cânone democrático é preciso que se proliferem as práticas de democracia, atingindo a pluralidade cultural e racial. (SANTOS; AVRITZER, 2002)



O modelo que atinge diretamente o preceito constitucional de que “o poder emana do povo⁵” é o da democracia participativa, pois é capaz de satisfazer a vontade das pessoas diretamente atingidas pelas tomadas de decisão. (BRASIL, 1988)

A democracia participativa preserva os conceitos constitucionais de soberania, nação e povo, almejando a emancipação da sociedade.

A participação da sociedade na tomada de decisões perfaz um modelo de “[...] democracia da concretude e da realidade e não do sonho e da utopia; democracia do povo e não da representação; democracia das massas e não das elites; democracia da cidadania e não do súdito branco, o suposto cidadão dos regimes representativos.” (BONAVIDES, 2001, p.38)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é estruturada da seguinte forma: preâmbulo, nove títulos que compõe a Carta Magna e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

O preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁶ concentra os princípios e valores básicos para que o cidadão viva com dignidade, garantia essencial para o desenvolvimento da democracia participativa.

O preâmbulo traduz a ideia de ideologia do constituinte, proclamando os princípios inscritos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, princípios estes que demandam a obrigatoriedade de inscrição no teor das Constituições Estaduais da República Federativa do Brasil. (LENZA, 2016)

⁵ Artigo 1º [...] – Parágrafo único. “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988)

⁶ “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” (BRASIL, 1988)



A moralidade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 está descrita no Preâmbulo, reunindo as regras básicas que constituem a dignidade humana, eis que em poucas linhas destacou-se os direitos e garantias básicas do cidadão, tais como: a liberdade, o desenvolvimento, o exercício dos direitos sociais e individuais, a igualdade, a justiça imbuída do reconhecimento do outro, sem preconceitos e com fraternidade.

Diante da garantia constitucional de liberdade deve-se atentar às necessidades do outro para que imbuída da vontade própria construa-se modelos de democracia participativa e inclusiva.

1.1 A PARTICIPAÇÃO E A DEMOCRACIA

Para que a democracia seja alcançada devem ser viabilizadas premissas mínimas ao cidadão a fim de serem solucionadas as controvérsias pacificamente; a democracia são os cidadãos “[...] e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo.” (BOBBIO, 2004, p.7)

A participação dos cidadãos nas tomadas de decisão deveria ser maior, eficiente e crescente, com o propósito de alcançar-se a solidariedade e desenvolvimento do país. A democracia expressa a vontade do povo, pacificando a controvérsia local e evoluindo para o global.

A participação democrática deveria ser eficiente, direta e livre: a participação popular, mesmo nas democracias mais evoluídas, não é nem eficiente, nem direta, nem livre, da soma desses três déficits de participação popular nasce a razão mais grave de crise, ou seja, a apatia política, o fenômeno, tantas vezes observado e lamentado, da



despolitização das massas nos Estados dominados pelos grandes aparelhos partidários. (BOBBIO, 2004, p.64)

A vontade democrática supõe algo simples e comum, onde todos devem ter acesso e expressar a sua opinião, buscando a participação ativa no campo político, cultural, social, econômico, ideológico, étnico, sexual, entre outros.

A democracia não pode limitar-se à representação, mas na atividade e participação direta de cada indivíduo. Restringir a democracia à representativa significa restringir e reduzir o poder dos sujeitos, resultando em uma cidadania de servos. (RUBIO, 2014)

Portanto, a participação da sociedade na tomada de decisões do país é garantia constitucional e que pode ser ainda mais desenvolvida e aprimorada pela sociedade brasileira.

A inclusão da democracia na sociedade obrigatoriamente impacta a diversidade e o número de participantes nas deliberações, pois ocasiona o ingresso de pessoas marginalizadas pela cor da pele, classe social, gênero, idade, enfim, aceita novos cidadãos a deliberarem em assuntos que o acesso era restrito. Reconhece-se a capacidade deliberativa de cada um, amplia-se os caminhos de participação e se delimita novos conceitos.

A participação é a essência da democracia, pois com ela delibera-se sobre uma variedade de temas que refletem em uma nação. Amplia-se o conhecimento, a atividade e se garante a dignidade humana.

A criação dos conselhos fez parte de um momento histórico no qual se supunha estar dentro de uma onda democrática no Brasil e no mundo, com o fim dos regimes militares na América Latina e as mudanças no Leste europeu. Nessa estratégia foram e são, desde então, depositadas as melhores energias de sujeitos políticos e movimentos sociais com



compromissos democráticos [...]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 179)

Os Conselhos Gestores exercem um papel importante no exercício da democracia participativa, pois através das deliberações podem ser implementadas políticas públicas de acordo com a necessidade da sociedade.

2 A PARTICIPAÇÃO EXPRESSADA NOS CONSELHOS GESTORES

Os conselhos gestores expressam a capacidade democrática da sociedade civil, em composição paritária com o Estado, através do Poder Executivo, de deliberarem matérias a nível nacional, estadual e municipal.

A composição dos conselhos gestores é formada, então, pela sociedade civil organizada e o Poder Público. Na década de 1990, a novidade foram os conselhos gestores, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e outras normas. Leis orgânicas regulamentaram a participação dos cidadãos através de conselhos deliberativos, e, a partir desse momento, cresceram as estruturas colegiadas a nível federal, estadual e municipal, criadas para atender aos interesses ambientais, culturais, educacionais, econômicos, das crianças e adolescentes, dos idosos, das mulheres, e tantos outros interesses das comunidades carecedores de atividade. (GOHN, 2002)

A importância dos conselhos gestores advém da luta da população pela implementação da democracia no país, eles representam a inclusão da sociedade civil na formação das políticas e na tomada de decisões.



A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, intitulada “Constituição Cidadã”, reconheceu e ampliou os direitos sociais ao estabelecer ambientes democráticos de participação popular na gestão, implementação e controle das políticas sociais.

O Título VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que trata da Ordem Social contém diversos artigos atinentes à participação da sociedade no campo político do país, tais como: artigo 194, inciso VII⁷, que ordena a respeito da Seguridade Social; artigo 198, inciso III⁸, atinente ao sistema único de saúde, prevendo a participação da sociedade; artigo 204, inciso II⁹, dispõe sobre a assistência social; artigo 206, inciso VI¹⁰, a respeito do ensino público e sua gestão; e artigo 227, parágrafo sétimo, que determina a aplicação do artigo 204¹¹, relativo a descentralização e a participação da comunidade, atinentes, também, à criança e adolescente.

Não se pode confundir os conselhos gestores, que são compostos por representantes da sociedade civil organizada e do poder público: com os conselhos comunitários, pois estes são compostos apenas por representantes da sociedade civil; ou com os antigos conselhos de “notáveis”, compostos por especialistas.

⁷ “[...]VII- caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” (BRASIL, 1988)

⁸ “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade.[...]”. (BRASIL, 1988)

⁹ “[...]II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.[...]”. (BRASIL, 1988)

¹⁰ “[...]VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;[...]”. (BRASIL, 1988)

¹¹ “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. [...]”. (BRASIL, 1988)



Os conselhos gestores nos municípios devem ter natureza deliberativa e atuam, basicamente, nas áreas da criança e adolescente, saúde, habitação, educação e assistência social.

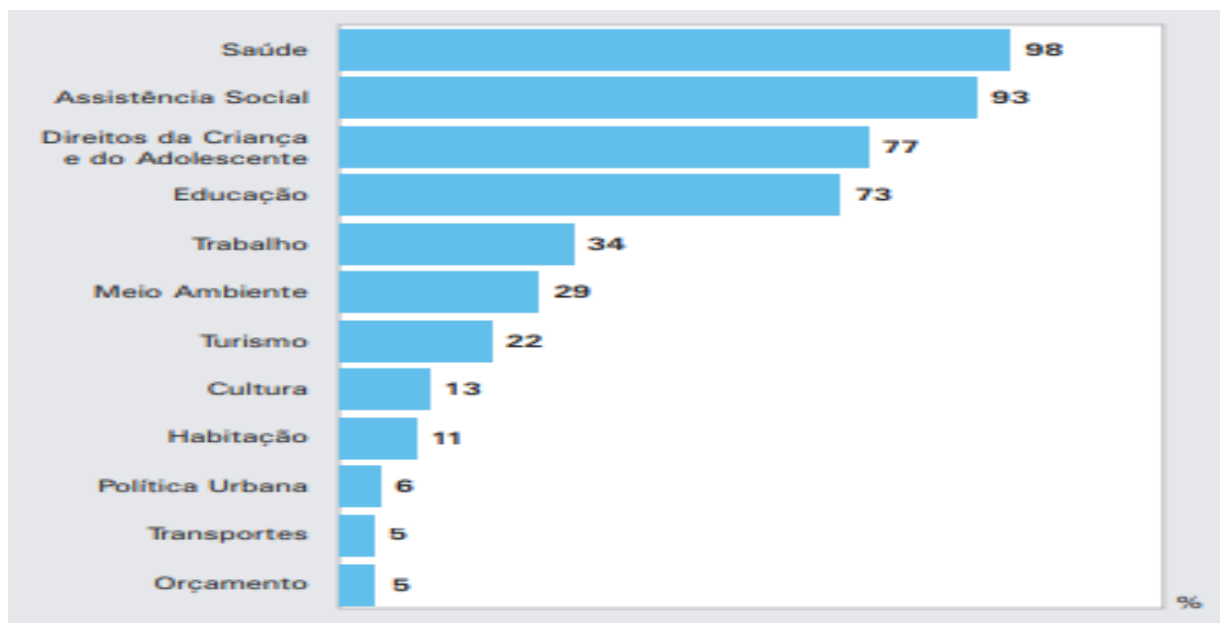
O ordenamento jurídico no Brasil determina, desde 1996, que para os municípios adquirirem os recursos financeiros direcionados às áreas sociais devem criar seus conselhos gestores. Foi a partir daí, então, que disseminaram os conselhos municipais pelo país.

No ano de 2001 a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC investigou a existência de Conselhos Municipais em todos os municípios do país e encontrou Conselhos criados em 13 (treze) áreas: saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, emprego e trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transportes, política urbana, promoção do desenvolvimento econômico e orçamento. A presente pesquisa não esgota a existência de outros conselhos, mas é capaz de demonstrar a amplitude de conselhos criados a nível local em todo o Brasil. (IBGE, 2001)

Não foram encontrados dados mais recentes no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. (IBGE) referentes à tabela abaixo, visto que, após 2001 o IBGE divulga os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC realizada nas prefeituras dos 5.570 municípios brasileiros, mas no que concerne aos Conselhos Municipais é focalizada a pesquisa somente em alguns específicos.



Gráfico 1 – Conselhos Municipais existentes - 2001



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

Os Conselhos de Direitos Municipais concentram os melhores meios que viabilizam a participação da sociedade civil em busca da implementação de políticas sociais voltadas à necessidade local.

Os Conselhos de Direitos Municipais das Crianças e dos Adolescentes expressam grande demanda no país e tem por objetivo elaborar e controlar as políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente.



3 O EFEITO DA DEMOCRACIA NOS CONSELHOS DE DIREITOS MUNICIPAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/90, prevê, em seu artigo 86, a criação de uma política de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes mediante “[...] um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (BRASIL, 1990)

Sendo assim, o artigo 88, inciso II, da retro citada lei, prevê a instituição de conselhos municipais, estaduais e federal para o público infantil e adolescente, órgãos aqueles com caráter deliberativo e controlador das ações públicas, proporcionando a participação da sociedade civil organizada, de acordo com leis atinentes à matéria em âmbito federal, estadual e municipal. (BRASIL, 1990)

A nível federal, através da Lei 8.242/91, as diretrizes e funcionamento dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são disciplinadas pelo Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA.

Com relação aos estados e municípios, cada qual deverá criar as suas leis a fim de disciplinar as atribuições e competências, com a finalidade de opinar, deliberar, controlar o Poder Público e exigir a implementação de políticas públicas.

A participação da sociedade civil organizada e o Poder Público, de forma paritária, deve objetivar sempre a proteção integral das crianças e dos adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seus artigos 1º e 3º, a proteção integral à criança e adolescente, garantindo a estes todos os direitos fundamentais, com absoluta prioridade, a fim de alcançar o desenvolvimento digno. (BRASIL, 1990)

A responsabilidade de assegurar à criança e adolescente o direito à vida, alimentação, convivência familiar e comunitária, educação, saúde, lazer, cultura, respeito, profissionalização e dignidade, é tripartite, cabendo ao Estado, sociedade e família garantir,



com absoluta prioridade, a efetivação desses direitos, além de protegê-los de qualquer tipo de negligência, preconceito ou violência, conforme previsto no artigo 227, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL, 1988)

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm como atribuição essencial assegurar às crianças e adolescentes do país a efetivação dos direitos fundamentais, deliberando, propondo ao Estado políticas públicas, controlando o Estado, captando e gerenciando recursos financeiros que viabilizem as ações de proteção integral à criança e ao adolescente.

Destacam-se as seguintes atribuições dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes: aplicar e divulgar os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes; orientar e editar normas; controlar o Estado e monitorar o Fundo para Infância e Adolescência (FIA); organizar audiências públicas e Conferências; cadastrar e fiscalizar as entidades de atendimento; propor políticas públicas à autoridade executiva; participar do planejamento orçamentário; e diversas outras atribuições que buscam a proteção integral da criança e do adolescente. (LIMA; VERONESE, 2017)

Enquanto os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente cuidam da elaboração de políticas sociais, o Conselho Tutelar, a título explicativo, tem como atribuição zelar pelo cumprimento dos direitos; cabendo, ainda, aos primeiros a organização do processo de escolha dos conselheiros tutelares.

Nesses espaços deliberativos deve ocorrer a troca de conhecimento e opiniões que migrem para um bem comum: a preservação dos direitos fundamentais e a dignidade humana.

Os conselhos de direitos devem ser ambientes favoráveis à democracia e efetiva participação da sociedade civil, a fim de ser garantida a cidadania a todos os brasileiros, mas para que isso ocorra é necessário que os conselheiros sejam ativos e capazes de influir, opinar, deliberar e exigir o cumprimento da decisão tomada pelo colegiado.



3.1 OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES DO PAÍS

A garantia legal de participação da sociedade civil organizada em paridade com representantes do Estado nos espaços deliberativos, a fim de priorizar o melhor interesse da criança e do adolescente, garantir a efetividade dos direitos fundamentais e implementar políticas públicas específicas, não é indicativo de que as deliberações são realmente executadas ou que há uma efetiva participação dos conselheiros nessa essencial tarefa.

O êxito do processo participativo depende de vários fatores, entre eles está a regularidade dos encontros colegiados, a fim de discutirem e deliberarem sobre um determinado assunto; o envolvimento dos participantes nas ações de participação; a posição (des)favorável dos entes públicos municipais; a capacidade dos conselheiros de entendimento e fluência do assunto; a infraestrutura disponibilizada pelo município aos conselheiros para realização das atribuições; o controle do Estado e real implementação de políticas públicas destinadas à proteção integral da criança e do adolescente; utilização dos recursos disponibilizados para o desenvolvimento e execução das matérias deliberadas; dentre outros importantes fatores.

Destacam-se como fatores muito influentes sobre o processo participativo em conselhos municipais: (1) estrutura institucional da área de política pública em que se localizam; (2) organização do movimento popular e sindical e dos grupos de interesses de usuários no município; (3) posições das autoridades municipais em relação à participação; (4) natureza da *policy network* setorial, que pode

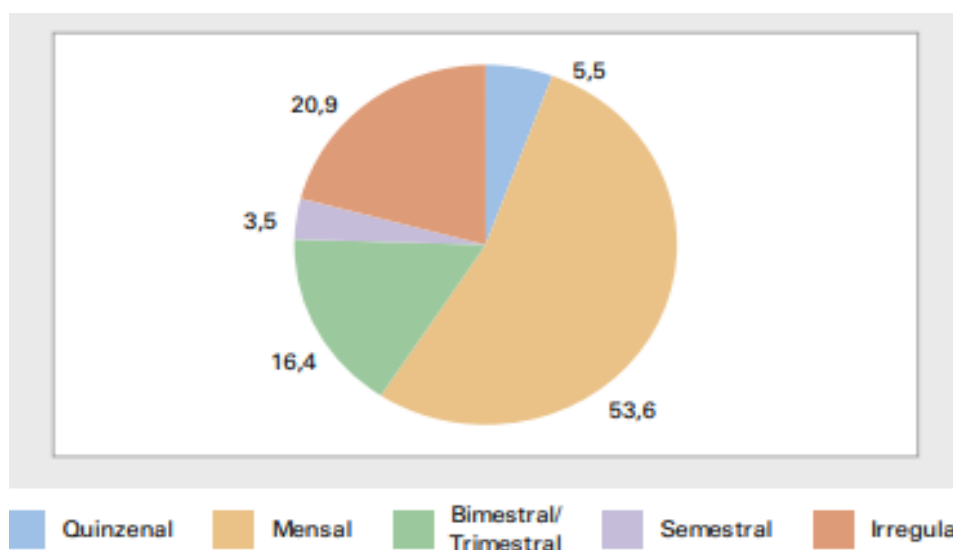


comportar a existência de *policy community* na qual se aliam profissionais da área e lideranças populares. (CÔRTEZ, 2007, p. 128-129)

Apesar dos Conselhos de Direitos contribuírem para a consolidação do Estado Democrático de Direito, eles possuem um desenvolvimento restringido à vontade e estratégia política dos governantes, por isso que a influência participativa da população deve ser fortalecida e atuante, a fim de vencer os obstáculos que permeiam a democracia.

Em municípios de maior porte a participação consegue ser mais atuante e influente no espaço político, contribuindo para a formação de políticas públicas eficazes e essenciais para o desenvolvimento da nação.

Gráfico 2 – Periodicidade das reuniões dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente – Brasil - 2002



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores



Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002.

A pesquisa acima tomou por base a totalidade dos municípios que possuem Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo que 91,9 % destes afirmaram terem se reunido no ano de 2002. A frequência das reuniões é um indicativo da efetiva participação dos conselheiros de direito na tomada de decisões, sendo que se denota que 20,9 % dos municípios entrevistados não se reúnem periodicamente, comprometendo a efetividade do importante compromisso em desenvolver políticas públicas capazes de garantir às crianças e adolescentes do país o exercício dos direitos fundamentais, com absoluta prioridade. (IBGE, 2002)

É um número relativamente alto de municípios que não tem o compromisso de efetivar o direito da criança e do adolescente.

Para que se efetive a participação dos membros do colegiado são necessárias certas condições: a) institucionais - ficando exposto na lei de criação dos conselhos as atribuições e competências, bem como a disponibilização de espaço e instalações adequadas; b) sociais - os conselheiros devem ser eleitos entre pessoas capazes e comprometidas com a coletividade; c) políticas - a autoridade executiva deve reconhecer o caráter deliberativo das decisões, cumprindo e desenvolvendo políticas sociais. (WENDHAUSEN; KLEBA, 2012)

A efetiva atuação dos conselheiros de direito também é primordial para a supervisão do uso dos recursos financeiros advindos da esfera federal para a municipal. É preciso planejar e utilizar o dinheiro público para o bem estar das crianças e adolescentes, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais.

A influência do executivo municipal no funcionamento dos fóruns é elemento negativo para a efetivação da democracia participativa, eis que a autoridade política poderá comandar a agenda dos espaços democráticos, a matéria a ser discutida, o cumprimento das deliberações, o destino dos recursos financeiros, enfim, não se concretizará a participação da



sociedade civil organizada, nem tampouco será garantida a proteção integral da criança e do adolescente.

Por isso, o enaltecimento da participação por conselheiros de direitos atuantes e capacitados é fundamental para o desenvolvimento de espaços deliberativos eficazes. “Características institucionais e padrões historicamente consolidados de comportamento político, relacionados às capacidades organizativas da sociedade civil, oferecem as condições necessárias para que possa ocorrer participação nos conselhos municipais.” (CÔRTEZ, 2007, p. 138-139)

Os Conselhos de Direitos da Crianças e do Adolescente exercem influente papel democrático na implementação de políticas públicas inclusivas e protetivas, e, por isso, não podem circunscrever a sua atuação à consulta, limitada ao Poder Legislativo. A atribuição dos Conselhos Gestores é de ordem participativa e deliberativa, obrigando a execução da tomada de decisões pelo ente federativo.

As políticas públicas podem ser definidas como sendo um agrupamento de atividades realizadas pelo governo em proveito da sociedade.

É competência do Ministério Público zelar pela efetividade dos Conselhos de Direitos e a consequente execução da deliberação.

A representatividade e paridade são problemas que restringem o bom funcionamento dos Conselhos de Direitos, pois inexistem regras que assegurem a igualdade de condições entre sociedade civil organizada e Poder Público. Uma boa sugestão para o problema da representatividade é a renovação parcial dos participantes para que não haja coincidência com os mandatos políticos. Atinente à paridade, a igualdade na participação não deve se referir tão somente ao mesmo número de participantes da sociedade civil e do Poder Público, mas com relação às condições de trabalho, ou seja, os representantes do governo têm acesso a informações, informática, conhecimento técnico sobre o assunto, salário; condições estas



que não são usufruídas pelos representantes da sociedade civil, resultando na disparidade de participação. (GOHN, 2007)

É necessário que os conselheiros de direitos sejam capacitados a fim de ampliar o conhecimento político, administrativo e normativo, e, assim, participar em igualdade de condições com os representantes do Estado, a fim de influenciar na tomada de decisões e exigir o seu cumprimento.

É preciso que se enalteça o caráter deliberativo dos Conselhos de Direitos, a fim de que o trabalho dos conselheiros não seja restringido a simples aconselhamentos, opiniões e consultas, desvirtuando as finalidades precípua que é a tomada de decisões, proposição de políticas públicas, o controle e fiscalização do Estado.

Essa vigilância dos negócios públicos realizada pelos Conselhos de Direitos resulta no aumento das prestações de contas do ente público, essencialmente do poder executivo municipal.

[...]certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o equilíbrio quantitativo, em termos de paridade, entre membros de governo e membros da sociedade civil organizada; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outras. (GOHN, 2002, p. 180)



A ocorrência da eficácia e efetividade das decisões tomadas nos espaços democráticos depende de diversas circunstâncias, tais como: recursos públicos condizentes com a real necessidade local; paridade não somente numérica mas qualitativa dos participantes dos Conselhos Gestores; capacitação dos conselheiros, já como pré-requisito para poder representar a sociedade civil ou o poder executivo; destituição do conselheiro que desvirtue a finalidade almejada; fiscalização dos resultados conquistados; dentre outros. (GOHN, 2002)

A participação é eficaz quando o conhecimento das atribuições, legislações e informações a respeito da matéria discutida abrange a todos os membros, possibilitando o exercício da cidadania e o desenvolvimento de políticas sociais capazes de garantirem os direitos das crianças e dos adolescentes.

Não cabe à autoridade municipal “[...] discutir o mérito, a oportunidade ou a conveniência de uma norma deliberada pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.” O chefe do Executivo deve apenas cumprir a matéria deliberada, pois não se trata de opinião mas deliberação tomada por um colegiado. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 75)

Denota-se da presente pesquisa que o exercício da democracia participativa é uma valiosa ferramenta na mão da população, de forma a efetivar a Teoria da Proteção Integral em benefício da infância e da adolescência, no entanto é necessário que o caráter deliberativo na tomada de decisões seja respeitado, bem como a real participação de conselheiros capacitados, conhecedores da legislação que embasam os direitos fundamentais da criança e do adolescente e a implementação de políticas públicas são ingredientes essenciais para o exercício da cidadania, o progresso da nação e a constituição do Estado Democrático de Direito.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente artigo, almejou-se demonstrar a relevante função que os Conselhos de Direitos Municipais da Criança e do Adolescente desempenham representando a sociedade civil organizada, exercitando a cidadania e constituindo o Estado Democrático de Direito.

Mas, para tanto, é preciso que se efetive a participação do cidadão em iguais condições com os representantes do Estado, bem como a capacitação técnica, entre outros atributos essenciais para o conhecimento das atribuições a serem cumpridas e a exigência da implementação de políticas públicas em benefício da criança e do adolescente.

Inicialmente, a democracia foi definida como sendo um conjunto de preceitos a serem seguidos por um certo grupo social os quais delimitarão os procedimentos de tomada de decisões; e se apresentou o modo de representação direta ou representativa e a democracia semidireta, formada pelo plebiscito, referendo ou iniciativa popular, manifestações democráticas previstas no artigo 14, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Foi apresentada, ainda, a concepção hegemônica da democracia que direcionava a representatividade como modelo exclusivo para enfrentar a autorização em grande proporção, enaltecendo tão somente a democracia representativa, com isso, surgiram modos alternativos de democracia, sendo demonstrada a democracia participativa e a democracia representativa à sociedade, perfazendo as concepções não hegemônicas.

A democracia participativa preserva os conceitos constitucionais de soberania, nação e povo, almejando a emancipação da sociedade.

A importância dos conselhos gestores advém da luta da população pela implementação da democracia no país, eles representam a inclusão da sociedade civil na formação das políticas e na tomada de decisões.



Os Conselhos de Direitos Municipais aglutinam os melhores meios participativos da população em busca da implementação de políticas públicas voltadas à necessidade local.

A participação é a essência da democracia, pois com ela delibera-se sobre uma variedade de temas que refletem em uma nação. Amplia-se o conhecimento, a atividade e se garante a dignidade humana.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm como atribuição essencial assegurar às crianças e adolescentes do país a proteção integral, através da participação da sociedade civil na tomada de decisões e proposições de políticas públicas garantidoras da efetivação dos direitos fundamentais.

Os Conselhos de Direitos devem ser ambientes favoráveis à democracia e efetiva participação da sociedade civil, a fim de ser garantida a cidadania a todos os brasileiros, mas para que isso ocorra é necessário que os conselheiros sejam ativos e capazes de influir, opinar, deliberar e exigir o cumprimento da decisão tomada pelo colegiado.

A garantia legal de participação da sociedade civil organizada em paridade com representantes do Estado nos espaços deliberativos, a fim de priorizar o melhor interesse da criança e do adolescente, garantir a efetividade dos direitos fundamentais e implementar políticas públicas específicas, não é indicativo de que as deliberações são realmente executadas ou que há uma efetiva participação dos conselheiros nessa essencial tarefa.

O sucesso do processo participativo depende de vários fatores, entre eles está a regularidade dos encontros colegiados, a fim de discutirem e deliberarem sobre um determinado assunto; o envolvimento dos participantes nas ações de participação; a posição (des)favorável dos entes públicos municipais; a capacidade dos conselheiros de entendimento e fluência do assunto; a infraestrutura disponibilizada pelo município aos conselheiros para realização das atribuições; o controle do Estado e real implementação de políticas públicas destinadas à proteção integral da criança e do adolescente; utilização dos



recursos disponibilizados para o desenvolvimento e execução das matérias deliberadas; dentre outros importantes fatores.

É necessário que os conselheiros de direitos sejam capacitados a fim de ampliar o conhecimento político, administrativo e normativo, e, assim, participar em igualdade de condições com os representantes do Estado, a fim de influenciar na tomada de decisões e exigir o seu cumprimento.

É preciso que se enalteça o caráter deliberativo dos Conselhos de Direitos, a fim de que o trabalho dos conselheiros não seja restringido a simples aconselhamentos, opiniões e consultas, desvirtuando as finalidades precípua que é a tomada de decisões, proposição de políticas públicas, o controle e fiscalização do Estado.

Conclui-se com a presente pesquisa que o exercício da democracia participativa é essencial para o desenvolvimento do país, sendo uma conquista do povo que deve ser ainda mais ampliada, contribuindo para a constituição do Estado Democrático de Direito, e no que concerne aos Conselhos de Direitos Municipais das Crianças e dos Adolescentes, a participação da sociedade civil merece atenção, devendo o caráter deliberativo ser mais respeitado e os conselheiros de direitos capacitados, conhecedores do ordenamento normativo atinente às suas atribuições a fim de que a tomada de decisões efetive a Teoria da Proteção Integral em benefício da infância e da adolescência.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.



BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 jul. 2018.

____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 22 jul. 2018.

____. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 16 jul. 2018.

____. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/110.826.htm>. Acesso em: 16 jul. 2018.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007



CUSTÓDIO, André Viana; HAMMES, Leila Viviane Scherer. *Políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente com deficiência: estratégias de articulação intersetorial dos Conselhos de Direitos no Vale do Taquati-RS*, Curitiba: Multideia, 2017.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3.ed. São Paulo: Cortez, v. 84, 2011.

_____. *O papel dos Conselhos Gestores na gestão urbana*. Clacso, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em 22 jul. 2018.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais: gestão pública* 2001. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais: gestão pública* 2002. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv5651.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. Política pública para criança e adolescente no Brasil: uma trajetória de avanços e desafios. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). *Direito da criança e do adolescente: novo curso, novos temas*. 1. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, v. 1.



RUBIO, David Sánchez. *Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipações, libertações e dominações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático (p.39-82). In.: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

WHENDAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elizabeth (Orgs.). *Conselhos gestores e empoderamento: vivência e potenciais da participação social na gestão pública*. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.