



Os conselhos da criança e do adolescente no Brasil

1. **Definition**

Os conselhos são órgãos colegiados criados por lei e são compostos por representantes do Estado e da sociedade civil com o propósito de produzir deliberações sobre as diversas áreas de políticas públicas. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente foram previstos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei federal 8.069 de 1990) e receberam a atribuição de formular e monitorar a implementação das políticas públicas destinadas aos adolescentes e às crianças brasileiras. Sendo um órgão deliberativo, o conselho tem a atribuição de elaborar um planejamento anual para a política pública destinada àquele público, nos municípios, nos estados e no governo federal. Os conselhos estão hoje presentes em praticamente todos os municípios brasileiros, pois a legislação atual exige a existência do conselho para que o governo federal possa fazer a transferência de recursos para a implementação das políticas públicas desta área. Deriva desta estratégia o sucesso na criação dos conselhos no país, uma vez que os municípios pretendem receber os recursos dos diversos programas relacionados à área da criança e do adolescente.

2. **Problems and Purpose**

É possível indicar algumas potencialidades dos Conselhos: 1) efeito pedagógico de estímulo à participação dos cidadãos e à democratização da gestão pública; 2) aperfeiçoamento do diálogo entre o Estado e a sociedade; 3) planejamento aprimorado da oferta de serviços públicos; 4) monitoramento das ações e serviços das políticas públicas.

Mas, também, podem-se indicar alguns entraves para seu sucesso: 1) desigualdades entre os participantes, em relação à informação, à qualificação e à assimetria de poder; 2) falta de cultura participativa dos municípios; 3) ausência de compromisso dos gestores públicos com tais espaços; 4) ausência de qualificação da burocracia e reduzida capacidade administrativa.

3. **History**

A Constituição de 1988 foi a grande responsável pela ampla disseminação dos conselhos no sistema político brasileiro. A política destinada às crianças e adolescentes foi considerada prioritária e deveria ser realizada conjuntamente pelo Estado e pela sociedade. Posteriormente, foi publicada a Lei Federal Nº 8.069 de 13 de julho de 1990, que tornou obrigatória a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no governo federal, nos Estados e nos municípios. A mesma lei criou, ainda, os Conselhos Tutelares, que são compostos por indivíduos eleitos pela comunidade para atuar em defesa dos direitos das crianças e adolescentes previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal Nº 8.069 de 13 de julho de 1990).

A maior parte dos conselhos da criança e do adolescente existentes no Brasil foi criada após o ano de 1996. Apesar da legislação que o criou ter sido publicada em 1990, alguns anos se passaram até que a maioria dos municípios tomasse a iniciativa de criar os conselhos. Nos municípios maiores, nos quais é possível encontrar um movimento



organizado da sociedade civil em defesa dos direitos da criança e do adolescente, os conselhos tendem a funcionar melhor e a produzir resultados mais expressivos em termos de políticas públicas para as crianças e adolescentes. No entanto, aproximadamente 70% dos municípios brasileiros são pequenas cidades, com até 20 mil habitantes. Nestes locais, a dinâmica de funcionamento dos conselhos pode ser bastante comprometida, pois os prefeitos tendem a indicar para a composição do conselho apenas indivíduos que são fortemente influenciados por ele. Neste caso, se a sociedade civil for pouco participativa e não apresentar a organização e a força suficiente para se contrapor ao poder público, reduz a possibilidade de atuação como agente propositivo de políticas e ações.

4. **Participant Selection**

A seleção dos participantes do conselho (conselheiros) pode ser bem variada de um município para o outro. Mas, em geral, os representantes do poder público são indicados pelo Prefeito e são provenientes de diversas áreas temáticas de políticas públicas, isto é, são representantes da política de assistência social, de saúde, de educação, de esportes e lazer, de cultura etc. Os representantes da sociedade civil podem ser escolhidos em fóruns próprios, organizados e conduzidos pelo próprio conselho, com o propósito de se realizar eleições ou outros processos de escolha das Organizações da Sociedade Civil que irão representar a sociedade nos conselhos. É importante notar que os representantes são sempre membros de Organizações da Sociedade Civil, isto é, trata-se da representação de coletividades e não de indivíduos. Pode haver, ainda, eleições durante as conferências de políticas públicas, que são organizadas a cada dois ou três anos para que a sociedade possa deliberar sobre as diretrizes de políticas públicas para as crianças e adolescentes nos próximos anos. Todos os presentes votam, então, naquelas organizações que irão representar a sociedade civil nos conselhos.

Uma questão extremamente relevante no estudo do funcionamento dos conselhos se refere à ação dos representantes, ou melhor, à representatividade dos conselheiros que tomam assento na instituição, para representar quer o Estado, quer a sociedade. Na relação do conselheiro com sua entidade, pode-se afirmar que, quanto maior o vínculo que os liga, maior a probabilidade de que diferentes interesses possam fazer-se representados. Os estudos indicam que a representatividade dos conselheiros governamentais apresenta problemas, devido ao frágil vínculo entre os representantes governamentais e seus órgãos de origem. Muitos casos pesquisados indicam que o funcionário enviado pelas agências governamentais nem sempre tem o poder de assumir compromissos em nome dos órgãos que representam. Da mesma forma, quando leva as decisões ao seu local de trabalho, seus superiores podem não acatar as decisões que foram tomadas.

No campo da representação não-governamental, também é possível constatar a fragilidade do vínculo entre os conselheiros e as entidades a que pertencem. Nesse caso, os problemas geralmente mencionados relacionam-se ao preparo dos representantes indicados, pois o exercício da atividade de conselheiro exige certo preparo do representante da instituição, mas não é conveniente que apenas alguns membros da entidade se especializem nesta função, uma vez que este processo tende a distanciá-los das atividades mais gerais da entidade. Por outro lado, não se pode enviar qualquer representante ao conselho, sob pena de que ele não tenha clareza do papel que tem a



cumprir.

5. **Deliberation, Decisions, and Public Interaction**

O grande desafio presente nos conselhos, enquanto instituições participativas, é construir mecanismos capazes de reduzir os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos decisórios, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais preexistentes.

Os conselhos, geralmente, se reúnem uma vez por mês com o propósito de se produzir as decisões relacionadas às políticas destinadas às crianças e adolescentes do município. As reuniões são públicas e abertas à participação da comunidade, que possuem o direito a fazer uso da voz, mas não podem votar. O voto é restrito aos conselheiros, que possuem igualdade no processo decisório e exercem uma função pública não remunerada. As decisões são produzidas pelo coletivo dos conselheiros que interagem publicamente nas reuniões. Estas são orientadas por uma pauta, construída previamente pelos próprios conselheiros, geralmente, na reunião precedente. Em alguns conselhos apenas os membros da mesa diretora podem incluir temas na pauta, mas, geralmente, todos os conselheiros podem sugerir temas e questões para serem incluídas na pauta que será discutida pelos conselheiros. Nos conselhos mais institucionalizados, a pauta de cada reunião é enviada com antecedência para os conselheiros, que podem se preparar previamente para a reunião. Alguns conselheiros realizam uma consulta prévia aos dirigentes de suas organizações de origem e, até mesmo, ao público que eles representam nos conselhos.

6. **Influence, Outcome, and Effects**

As características dos conselhos podem variar bastante de um município para outro. A literatura tem indicado pelo menos quatro elementos explicam o sucesso ou o fracasso das Instituições Participativas. O primeiro deles é o *desenho institucional*, que nos permite verificar o grau de inclusividade da instituição, a heterogeneidade da sua composição, a abertura para a participação de atores externos ao conselho, dentre outros. Estes elementos podem favorecer a inclusão e o empoderamento dos participantes presentes naquela instituição, isto é, os conselheiros. O segundo é a *tradição associativa local*, isto é, a densidade das associações da sociedade civil presentes no município e sua capacidade de promover mobilizações e propor ações para a melhoria das ações voltadas para as crianças e adolescentes. O terceiro aspecto diz respeito às *capacidades administrativas e financeiras* da gestão municipal para a implementação de políticas destinadas às crianças e aos adolescentes, pois tal característica é fundamental para qualidade das políticas que serão formuladas e implementadas no município. O quarto elemento está relacionado ao comprometimento e o respeito dos *gestores municipais* em relação às decisões produzidas pelos conselhos. Isto é, importa saber se os gestores públicos conferem poder aos conselhos enquanto arenas deliberativas da política relacionada às crianças e aos adolescentes do município, pois este empoderamento é fundamental para o sucesso do conselho enquanto uma arena realmente deliberativa no município.



Os resultados das deliberações produzidas pelos conselhos podem ser bem diversos, mas são mais efetivos quando a combinação daquelas quatro variáveis acima é positiva e o conselho se afirma enquanto uma instituição capaz de influenciar os resultados da política pública.

7. **Analysis and Criticism**

Os conselhos da criança e do adolescente tem o mérito de ampliar a participação dos atores com poder de decisão sobre as políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes no Brasil. No entanto, há um conjunto de características que tem dificultado a influência destas instituições sobre os resultados de políticas públicas. A principal delas, possivelmente, é persistência de elevados padrões de desigualdades entre os participantes daquela arena. A análise do perfil dos conselheiros indica que os conselheiros possuem renda e educação bem superior à média da população, o que nos mostra que aqueles indivíduos que possuem níveis inferiores de educação e de renda têm dificuldade de serem incluídos nestas arenas. Tal situação pode reproduzir as desigualdades já existentes.

Outra questão importante é a falta de compromisso de muitos gestores públicos com as decisões provenientes dessas arenas. Em municípios de pequeno porte, principalmente, é bem provável que os prefeitos tenham grande influência sobre a escolha dos conselheiros, o que pode reduzir o empoderamento destas arenas. O bom funcionamento dos conselhos depende muito da infraestrutura a ele fornecida pelo poder público, que está relacionada aos equipamentos e também aos servidores que são responsáveis pela instituição. Há conselhos que não possuem local apropriado para se reunir e nem dispõem de funcionários públicos necessários para o bom funcionamento do órgão. Estes elementos influenciam na capacidade dos conselhos de produzir bons resultados sobre as políticas públicas. A questão estrutural mais relevante no caso dos conselhos da criança e do adolescente é ausência de representantes deste público no conselho, isto é, enquanto em outras áreas de políticas (saúde e assistência social) existem representantes dos usuários das políticas nos conselhos, isto não acontece nos conselhos da criança. Não há crianças e adolescentes atuando como conselheiros, o que significa que são sempre os adultos que os representam. Esta deficiência pode comprometer a legitimidade das decisões produzidas pelos conselhos.