



## Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e o acesso à informação

Rights's Council of Children and Adolescents and access to information

ALINE ELISA MARETTO LANG\*



**RESUMO** – A partir da análise da relação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos no estado do Espírito Santo, o artigo discute a troca de informação entre esses dois atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no território capixaba. A reflexão tem como base o controle social no Estatuto da Criança e do Adolescente e os princípios internacionais e constitucionais de acesso à informação pública, principalmente a Lei nº. 12.527/2011. Para coleta dos dados empíricos foi realizada análise documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas semi-estruturadas. Os resultados indicam que a Secretaria não restringe o acesso às informações, porém, fatores como ausência de um fluxo definido de troca de informação e a não sistematização de dados sobre a realidade da infância e adolescência no Espírito Santo, dificultam esse intercâmbio.

**Palavras-chave** – Controle social. Conselhos dos direitos. Acesso à informação.

**ABSTRACT** – Considering the analysis of the relationship among the State Council for the Rights of Children and Adolescents and the Secretary of State for Social Assistance and Human Rights in the Espírito Santo, this paper discusses the exchange of information between these two actors of the Rights Guarantee System in the Capixaba territory. The reflection is based on the Social Control established in the Children and Adolescent Statute and the international and constitutional principles regarding access to public information, mainly the law number 12.527/2011. For the research was realized the documental analysis, questionnaire and semi structured interview. The results indicate that the Secretary don't restricted the access of the public information, however, the factors how the absence of a defined flow of information exchange and the absence of the systematic dados about the reality of the childhood and adolescence in the Espírito Santo, difficult this exchange.

**Keywords** – Social Control. Council for the Rights. Access to information.

---

---

\* Mestre em política social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professora voluntária na Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória - ES/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/1581253089192389>. E-mail: [alinelisa\\_lang@hotmail.com](mailto:alinelisa_lang@hotmail.com).  
Submetido em: fevereiro/2016. Aprovado em: maio/2016.

**O** Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - lei nº. 8.069 de 1990 - regulamenta a conquista dos direitos de crianças e adolescentes, obtidas pelos movimentos sociais e instituídas na Constituição Federal de 1988. Consiste na concretização dos direitos assinalados no artigo 227 da Carta Magna, que elenca os direitos fundamentais de defesa da infância e da adolescência.

O reconhecimento dos direitos de cidadania do público infanto-juvenil no Brasil é uma das conquistas mais recentes na evolução histórica dos direitos humanos do país. Trata-se de uma legislação que introduz um novo paradigma no tratamento legal dado a crianças e adolescentes, pois reconhece esse segmento geracional como ser humano em desenvolvimento biopsicossocial e sujeito de direitos, ao contrário da legislação anterior, encerrando a doutrina da situação irregular, prevista no Código de Menores, que vigorou de 1979 até 1990 (MENDES, 2010).

Além da mudança de paradigma, o ECA estabelece, também, uma série de mudanças para as políticas de atendimento destinadas a infância e adolescência. Ao tratar da mudança de gestão dessa política, o Estatuto estabelece a participação popular na formulação e no controle social<sup>1</sup> das políticas direcionadas a esse público. Inserido nesse marco conceitual e legal da política social, tem-se o redirecionamento institucional na perspectiva de mudança, principalmente com a implantação dos Conselhos Tutelares<sup>2</sup> e dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos dos Direitos, um dos mecanismos de controle social instituído pelo ECA, devem ser criados por lei federal, estadual e municipal, conforme preconizado no artigo 88 do Estatuto (BRASIL, 1990). Assim, existem o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), os Conselhos Estaduais e, no âmbito municipal, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos da infância e juventude no Brasil. Além disso, também compete aos Conselhos dos Direitos o acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidas direcionadas a esse público. Tais órgãos devem ser compostos, paritariamente, por membros do governo e da sociedade civil organizada, conforme previsto no artigo 88, inciso II do ECA (BRASIL, 1990).

Assegurar a existência e a efetividade de políticas direcionadas à população infanto-juvenil é uma das principais atribuições dos Conselhos dos Direitos. Porém, para que isso aconteça, é primordial a participação e o controle nos processos de elaboração e execução dos orçamentos. Também cabe aos conselhos, monitorar o funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos<sup>3</sup> instituído pelo ECA. O objetivo final da atuação dos conselheiros dos direitos é garantir que todas as crianças e adolescentes sejam reconhecidos e respeitados como cidadãos, sujeitos de direitos e deveres e em condições especiais de desenvolvimento, fazendo cumprir o Estatuto (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, podemos afirmar que os Conselhos dos Direitos possuem dupla finalidade: a de elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, assim como o papel de controlador da execução dessas políticas. Sobre esse aspecto, Pontes (1993, p. 20-22) afirma que

A primeira finalidade, na prática, implica dizer que todo projeto de governo que vise – exclusivamente ou não – o atendimento dos direitos da criança e/ou adolescente deve contar com a aprovação prévia do Conselho dos Direitos para a sua execução, sob pena desta [sic] ser sustada pela justiça por ocorrer inconstitucionalidade formal. [...] Quanto à segunda finalidade que é o controle na execução das políticas públicas que atendam os direitos infanto-juvenis, sua existência é devido ao fato de não ser o Conselho dos Direitos o órgão executor de seus projetos, [a ele cabe] controlar as políticas que elaborou.

Visando consolidar o novo paradigma estabelecido pelo ECA, os Conselhos aparecem como mecanismos fundamentais para assegurar os direitos de crianças e adolescentes. O Conselho dos Direitos

é o instrumento de controle social instituído pelo Estatuto que passa a permitir, de fato, a participação popular em âmbito governamental público.

É importante destacar que o exercício do controle social democrático implica na partilha de poder. Um ponto fundamental dessa partilha consiste no acesso às informações técnicas, políticas e orçamentárias em posse do Estado. Trata-se do acesso à prestação de contas, realizada de forma sistemática e dirigida, especificamente, aos conselheiros, principalmente os que representam a sociedade civil. Objetiva-se, assim, diminuir as assimetrias do saber e do poder (BRASIL, 2004). Quanto mais informado os conselheiros estiverem, maior será a sua capacidade para analisar e avaliar planos e projetos destinados à infância e adolescência, considerando, principalmente, a sua conformidade com o que está estabelecido legalmente.

Não podemos perder de vista que os Conselhos também são espaços de disputa entre os interesses da sociedade civil e do Estado. Sendo uma arena onde ocorre conflito de interesses, o controle social só consegue ser efetivado quando existe uma relação direta dos Conselhos com diferentes elementos da comunicação, entre eles o acesso às informações públicas. Nesse sentido, Carvalho (1998, p. 16) alerta que os Conselhos sem um acesso mínimo às informações do governo, deixam de atuar na negociação e na cogestão da política, “[...] reduzindo-se a espaços de luta social reivindicativa como os demais movimentos sociais”.

Sem informação, o Conselho fica numa situação de dependência gerada pelo desconhecimento, restringindo-se a aceitar e aprovar as propostas governamentais, uma vez que não consegue apontar os eventuais limites dessas propostas frente às necessidades das crianças e adolescentes de sua localidade de atuação. Assim, a atribuição de monitoramento e avaliação dos Conselhos pode ficar condicionada ao conhecimento que só os técnicos dos órgãos governamentais possuem (PEREIRA; TATAGIBA; TORRES, 2009, p. 42).

É incontestável a importância do acesso às informações públicas pelos Conselhos dos Direitos para o desempenho de suas atividades. Para que as políticas públicas alcancem resultados eficazes, que assegurem o acesso aos direitos previstos no Estatuto é fundamental que as suas diretrizes e princípios se materializem em ações concretas. Para que isso ocorra, é dever dos órgãos responsáveis pela gestão das políticas públicas disponibilizarem as informações necessárias para auxiliar na discussão em torno do planejamento proposto e, com isso, efetivar o controle social (PEREIRA; TATAGIBA; TORRES, 2009).

Reconhecendo a importância do acesso às informações públicas pelos Conselhos para o exercício mais qualificado do controle social, este artigo tem o objetivo de discutir e analisar a troca de informação entre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo (CRIAD) com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEADH), durante os anos 2011 a 2014. Interessa-nos, pois, apresentar dados que demonstram como tem ocorrido, na prática, a troca de informação entre o Conselho e um setor do governo do Estado.

As reflexões aqui apresentadas têm como objetivo contribuir na ampliação e qualificação dos debates sobre a participação da sociedade civil nos conselhos, dando ênfase para a importância do acesso à informação para o exercício do controle social democrático. Assim, nossa discussão se inicia com uma síntese sobre o direito de acesso à informação para, posteriormente, apresentar os procedimentos utilizados para a coleta dos dados empíricos e os resultados obtidos na pesquisa.

## O direito de acesso às informações públicas

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental, vinculado à noção de democracia. Em geral, o direito à informação está mais usualmente associado ao direito que todo cidadão tem de solicitar e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas. Nesse sentido, para assegurar o livre fluxo de informações, é fundamental que os órgãos públicos facilitem aos cidadãos o acesso a informações de interesse público.

Importantes organismos da comunidade internacional reconhecem o acesso à informação como direito humano fundamental (CANELA, NASCIMENTO, 2009). Desde sua origem, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, já previa em seu artigo 19 que

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras (ONU, 1948).

Diversos outros atos internacionais reconheceram a importância de garantir e proteger o “direito de acesso às informações públicas”, como: o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, o artigo 9º da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e o artigo 10 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. Cada um deles reconhece o acesso a informações públicas como direito humano fundamental (CANELA, NASCIMENTO, 2009).

No Brasil, o acesso às informações públicas está garantido na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXXII que prevê que

[...] Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Porém, embora a Constituição de 1988 garanta a todo o cidadão o direito a receber dos órgãos públicos informações tanto de interesse particular, como de interesses coletivo ou geral, a regulamentação desse artigo passou por um longo período até ser finalizado. Somente em Fevereiro de 2010, a Comissão especial da Câmara dos deputados emitiu um parecer referente ao projeto de Lei nº 219, de 2003, que versava sobre a regulamentação do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal. Em 2009, várias entidades foram convidadas para audiências públicas, o que resultou em uma série de sugestões, muito mais ousadas do que as propostas pelo Executivo, a serem incorporadas nesse projeto de lei. Apenas em Abril de 2010, a Câmara aprovou o projeto de lei que intentava a regulamentação do acesso às informações públicas que seguiu para o Senado, para ser debatido e aprovado (HERKENHOFF; RABELO, 2011).

Verifica-se, assim, que o debate em torno do tema só ganhou maior dimensão entre 2009-2010, a partir da resistência verificada para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (HERKENHOFF; RABELO, 2011). A demora na regulamentação de uma lei específica para tratar o acesso à informação pública demonstra como esse direito foi tratado no Brasil durante muito tempo.

Diante dessa realidade, frentes distintas pressionaram pela mudança visando à legalização da Lei de Acesso à informação. Nesse contexto, existiram iniciativas pontuais que visavam assegurar, através de dispositivos legais ou determinações judiciais, o acesso às informações específicas. Outro movimento buscou modificar os marcos legais, nessa frente o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil se destacou. As próprias instituições públicas também serviram como fonte de pressão e defenderam a

abertura de parte dos registros e dados do governo federal (CANELA, NASCIMENTO, 2009). Nesse movimento de pressão, Herkenhoff e Rabelo (2011, p. 87) acrescentam ainda uma “[...] quarta frente: movimentos e organizações da sociedade civil (OSC) e as intergovernamentais”.

Finalmente, em 18 de Novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527) foi promulgada, entrando em vigor em 16 de maio de 2012, visando regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país. Na LAI são estabelecidos conceitos e princípios que norteiam o direito fundamental de acesso às informações, além de definir orientações gerais quanto aos procedimentos de acesso (BRASIL, 2011).

A LAI consolida e estabelece o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob guarda do Estado. Além disso, define os procedimentos para a que administração pública de retorno aos pedidos de informação do cidadão, deixando claro que o acesso à informação pública é a regra e que o sigilo passa a ser uma exceção.

É importante destacar, que embora a LAI tenha sido sancionada em 2011, outras áreas e legislações orgânicas específicas já haviam avançado sobre esse aspecto. A Lei Orgânica as Assistência Social é uma delas (RABELO, 2015).

Diante disso, a orientação legal demanda colocar em movimento um “[...] amplo processo envolvendo organizações do Estado, com seus técnicos, profissionais; as organizações que atuam na área; os movimentos e grupos organizados, além dos usuários (RABELO, 2015, p. 241)”. Diferentes atores são desafiados, a partir das informações e das demandas, aprimorar a política de atendimento destinada às crianças e adolescentes. Nesse sentido, vejamos como ocorre, na prática, a troca de informações entre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do ES e a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, sobre a área da infância e adolescência, no território capixaba.

### **O acesso à informação na prática: a troca de informações entre o CRIAD e a SEADH**

O levantamento realizado no Espírito Santo sobre relação entre Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos, teve como um de seus objetivos verificar como ocorre, na prática, a troca de informação entre o Conselho e a Secretaria<sup>4</sup>.

Para isso, os dados empíricos aqui apresentados foram obtidos através de pesquisa documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas semi-estruturadas. Os documentos analisados foram os ofícios trocados entre o Conselho e a SEADH. Nesses documentos verificamos os assuntos tratados entre eles, a frequência com que ocorreu essa troca de correspondência e o tipo de informação enviada. No total, foram analisados 83 ofícios, entre enviados e recebidos, entre os anos de 2011 a 2014.

Além da pesquisa documental, utilizamos também a técnica de aplicação de questionário. Nesse caso, o questionário nos auxiliou a obter informações sobre a comunicação, informação e imagem do Conselho. Esse questionário foi enviado para que a secretária executiva do Conselho respondesse, pois consideramos o seu tempo de atuação no CRIAD e sua imparcialidade por não representar nem o governo e nem a sociedade civil. A aplicação do questionário possibilitou a identificação dos mecanismos de troca de informação e divulgação das ações do Conselho.

Também fizemos uso de entrevistas semi-estruturadas para complementar as informações obtidas através dos documentos. Para isso, utilizamos roteiros elaborados previamente, que permitiu que coletássemos dados específicos, visto que, esse tipo de entrevista, permite que o pesquisador tenha certa liberdade para adaptar suas questões a determinadas situações.

Foram entrevistados 12 sujeitos, destes, 7 eram conselheiros dos direitos – sendo 4 da gestão 2013-2015 e 3 da gestão 2011-2013 – e 5 servidores da SEADH. As entrevistas foram realizadas com os servidores que tinham algum envolvimento com a área da infância e adolescência na Secretaria. Para a realização dessas entrevistas e a posterior divulgação de suas informações, todos os entrevistados assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que elucidava os objetivos e procedimentos metodológicos da pesquisa.

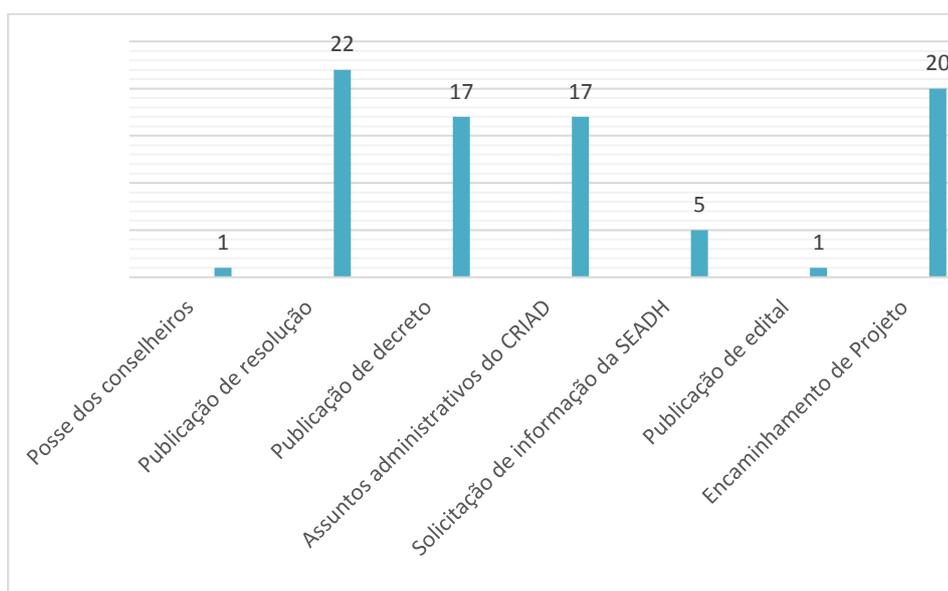
O recorte temporal definido para o estudo, 2011 a 2014, corresponde aos dois últimos mandatos do CRIAD (2011 a 2013 e 2013 a 2015), pois julgamos relevante avaliar a relação do CRIAD com a SEADH em mandatos presididos por representantes do governo e da sociedade civil. Além disso, somente em 2011, após a promulgação da lei estadual nº 582 de 07 de Janeiro, o CRIAD passa a estar vinculado administrativamente a SEADH.

Inicialmente, a pesquisa procurou identificar se faz parte da dinâmica de funcionamento do CRIAD a troca de informações com a SEADH. Sobre essa questão, grande parte dos conselheiros entrevistados (06 do total de 07), afirmaram que o Conselho tem acesso às informações da Secretaria. Os dados empíricos coletados indicam que a SEADH não se nega ou dificulta o repasse de informação para o CRIAD, porém, verificamos que não há um fluxo de troca de informações que assegure a frequência desse procedimento e defina os mecanismos utilizados.

Essa relação de troca de informação ocorre pontualmente, quando existe a necessidade de alguma informação específica para a resolução de uma determinada demanda ou, principalmente, em relação às questões administrativas do Conselho. Cabe ressaltar, que os servidores da SEADH confirmaram que o CRIAD busca informações na SEADH, porém, do mesmo modo, relatam que essa busca é muito pontual, não havendo uma frequência nas solicitações.

Dada a ausência de um fluxo estabelecido de troca de informações entre o CRIAD e a SEADH, verificamos que os mecanismos utilizados para que esse intercâmbio aconteça são: ofícios, contato pessoal e e-mail, sendo que o mais utilizado são os ofícios. A análise dos ofícios do CRIAD aponta que entre os anos 2011 e 2014 foram trocados um total de 83 ofícios. Destes, 81 foram enviados do CRIAD para a SEADH e apenas 02 foram recebidos da Secretaria. Também analisamos o conteúdo desses documentos visando identificar quais foram os assuntos abordados, conforme apresentado no gráfico 01 apresentado a seguir.

Gráfico 01: Assuntos abordados nos ofícios



Fonte: CRIAD, ofícios enviados e recebidos do CRIAD para a SEADH entre 2011 e 2014 (2015).

A leitura desses documentos indica que o envio de ofícios do CRIAD para a SEADH trata-se de um instrumento utilizado pelo Conselho para tratar formalmente com a Secretaria sobre assuntos referentes à sua atuação e administração. Ao longo do período analisado, apenas 05 ofícios tratavam da solicitação de informações do CRIAD para a SEADH referente à temática criança e adolescente. Nesses ofícios, foram requeridas informações como: as ações que estão sendo desenvolvidas para a implantação das Medidas de Meio Aberto direcionadas aos adolescentes em conflito com a lei; quais são os programas de atenção às crianças e adolescentes desenvolvidos pela Secretaria; a abrangência e as metas desses programas.

Os dados sinalizam para o que alguns conselheiros já haviam alertado, a respeito da ausência de um fluxo de informação entre a SEADH e o CRIAD. Porém, tão preocupante quanto à ausência desse fluxo é a não sistematização de informações sobre a realidade da infância e juventude no ES, como alertou conselheiros e servidores da Secretaria entrevistados que afirmaram não existir esse tipo de dado a disposição na Secretaria.

Como a intenção foi verificar a troca de informação entre Conselho e Secretaria, também identificamos junto aos servidores da SEADH se a Secretaria busca informações sobre a infância e adolescência no CRIAD. Nesse caso, observamos uma fragilidade ainda maior nessa troca de informações. Não há consenso entre os servidores se esse intercâmbio ocorre ou não, para alguns entrevistados ele nunca acontece, outros identificam que ele acontece, porém de maneira muito restrita. Mais uma vez essa ausência de troca de informações foi atribuída a não existência dentro da Secretaria de dados sistematizados sobre a realidade da infância e adolescência no território capixaba.

Essa realidade nos instiga a questionar: Como sabemos que os direitos das crianças estão sendo atendidos? Quando sabemos que eles estão sendo violados? Quem produz essas informações? Como elas chegam a todos os envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos? A ausência de respostas para essas perguntas demonstra uma fragilidade no SGD da Criança e do Adolescente no ES, pois só é possível atuar de forma qualificada nessa rede a partir do momento em que se conhece a realidade em que pretende intervir.

A troca de informações também pode ser caracterizada e qualificada pelo tipo de informação que é solicitada. Sobre esse aspecto, a fala dos conselheiros entrevistados indica que a principal informação requerida refere-se ao orçamento da SEADH disponibilizado para o CRIAD, em seguida as informações sobre o FIA e, apenas em alguns casos pontuais, sobre os equipamentos socioassistenciais da Secretaria. Novamente é observada a fragilidade nesse intercâmbio de informações considerando que o que é buscado reflete, principalmente, nas ações administrativas do Conselho não sendo compartilhadas informações que possam pautar e direcionar as deliberações dos conselheiros.

Tão importante quanto o tipo de informação acessada é a sua qualidade, seu potencial informativo e esclarecedor. Assim, quando questionamos aos conselheiros se as informações solicitadas eram suficientes para a resolução de demandas do CRIAD, a maioria deles afirmou que as informações fornecidas poderiam ser mais qualificadas, mais completas. Tal dado indica uma fragilidade ainda maior nessa troca de informações, pois, além de acontecer de forma pontual e isolada, as informações que são repassadas tem pouca consistência, os dados não são qualificados.

A realidade apresentada indica que a ausência de produção de informações específicas sobre crianças e adolescentes na SEADH é, sem dúvida, um dos fatores que contribuem para a fragilidade na relação de troca contínua de informações entre o CRIAD e a Secretaria. Para o pleno exercício do controle social não é suficiente apenas garantir o acesso à informação. É preciso, também, desfazer estruturas e culturas cristalizadas. Sobre esse aspecto, López (2004) nos alerta sobre como a cultura das organizações públicas, através de suas práticas cotidianas e normas de sociabilidade, podem interferir na comunicação do Estado. Diante disso, o autor aponta os riscos da prática comunicativa democrática que merecem ser destacados.

O primeiro risco apontado por López (2004) é sobre a própria “concepção da comunicação” do Estado em que, geralmente, é tratada apenas pelo uso dos meios massivos, para veicular e fortalecer a imagem e os feitos dos políticos e, quase nunca para a prestação de contas. O segundo risco é o da “cultura de informação débil”. De modo geral, não tem nos órgãos públicos o exercício permanente e sistematizado do que é suscetível a transformar-se em informação. A documentação não é entendida como fundamental para compreender os processos da sociedade ou para facilitar e qualificar as ações das instituições ficando, desse modo, restringida a atos burocráticos.

O terceiro risco assinalado por López (2004), contra a comunicação pública democrática, é a noção de “temporalidade”, entendida como a forma que os servidores públicos se posicionam diante das administrações, levando em consideração o período de cada uma delas bem como suas propostas específicas. Há uma carência nas organizações públicas e, do mesmo modo, nos servidores, de um fator de coesão, elementos que sejam comuns e permanentes. Somado a isto, os patrimônios políticos estabelecidos e respeitados pela tradição e jogo de interesses causam desânimo, ceticismo ou inatividade dos servidores perante os processos de modernização, principalmente porque essas mudanças não asseguram a permanência. Consiste no risco da “inercia” (LÓPEZ, 2004, p. 20). Finalmente, o último risco deriva da relação com os meios massivos, uma relação cheia de suspeitas e interesses de ambas as partes.

As situações indicadas por López (2004), principalmente o risco da “cultura da informação débil” pode ser visualizada na SEADH, se considerarmos que tanto os servidores, como os conselheiros entrevistados, indicam a ausência de sistematização de informações sobre a infância e adolescência na Secretaria. Tem-se, ainda, a ausência de um fluxo de troca de informações e a “temporalidade” – fator observado nas mudanças constantes sofridas pela SEADH nas trocas de governantes<sup>5</sup>. Do mesmo modo, Herkenhoff e Rabelo (2011, p. 89) já haviam identificado que “quem já atuou como gestor, técnico ou pesquisador nas organizações do Estado, ou mesmo quem lida com essas instituições na condição de usuário, reconhece imediatamente as situações acima descritas”. Diante dessa realidade, as autoras defendem que “não se trata, pois, de uma questão meramente instrumental: garantir o acesso às informações públicas, a transparência e a prestação de contas implica transformações mais profundas, na própria cultura.” (HERKENHOFF; RABELO, 2011, p. 89).

## **A troca de informação entre representantes e representados**

Para além da democratização do próprio Estado é preciso que a própria sociedade se democratize, que estimule e assuma uma cultura de participação, conforme já assinalava Teixeira (2000). Nesse sentido, é preciso que a atuação dos conselheiros ultrapasse o espaço formal do próprio conselho chegando a outros setores da sociedade. Para que isso ocorra um dos “caminhos” é que os debates que ocorrem nas plenárias dos Conselhos sejam repassados para as instituições que eles representam atingindo, assim, um número maior de pessoas.

Destacamos a importância desse repasse de informações, pois, assim como Paz (2009, p. 26) temos clareza que a “[...] representação não é da pessoa, mas de um segmento”, o que significa que o representante não deve agir sozinho, pois ele está naquele espaço escolhido por um grupo para representa-lo. Sendo assim, ele deve defender os ideais desse grupo e prestar conta de seus atos. O conselheiro representa um determinado segmento e, devido a isso, deve ter uma base social e política a quem representa e que deve acompanhar e fiscalizar as suas ações (PAZ, 2009).

No Espírito Santo, constatamos que há por parte dos Conselheiros do CRIAD um repasse para as instituições do que é discutido nas plenárias do Conselho. No entanto, a forma como esse repasse acontece e a frequência varia de uma instituição para outra. Dois conselheiros afirmaram que é repassado através de relatório em que apenas quem tiver interesse faz a leitura, três outros conselheiros afirmaram que

repassam as questões debatidas no CRIAD apenas para o seu gerente direto e os outros dois conselheiros informaram que é realizado uma reunião com a equipe em que os assuntos pautados são discutidos com todos.

Cabe destacar, porém, que essa é uma realidade que não foi observada apenas no CRIAD, análise realizada com os Conselhos Municipais de Assistência Social no ES constataram que,

[...] Apenas 36,7% dos respondentes afirmam que *sempre* discutem com suas respectivas bases os temas em debate no conselho e 43,3% responderam que o fazem apenas *às vezes*. Quanto aos meios utilizados pelos conselheiros para o repasse das discussões/ deliberações do CMAS à sua organização, o meio mais utilizado é a *reunião com a diretoria* (55,6%); seguido por *assembleia geral*, indicado por apenas 22,2%. O *correio eletrônico*, meio bastante usual para repassar e recolher informações, foi indicado apenas por 2,2 dos respondentes (RABELO, 2015, p. 245).

Sobre esse aspecto, Bravo (2006, p. 89) já chamava a atenção para o fato de que “[...] a maioria dos representantes informa às suas entidades as deliberações dos conselhos em reuniões de diretoria. Já a informação para a base da entidade é mais restrita”. Verifica-se, assim, que as discussões realizadas nos conselhos não são centrais nas entidades, acarretando na restrição do debate e na dificuldade de serem formuladas propostas que favoreçam o fortalecimento desses espaços e, por consequência, que viabilizem uma participação efetiva nas decisões das políticas públicas (BRAVO, 2006).

Essa é uma questão fundamental para a reflexão, pois o representante deve assumir o posicionamento do conjunto que ele representa, não devendo se distanciar e agir sozinho. Assim, Paz (2009, p. 26), alerta que para que essa representação aconteça, “[...] o representante deve ouvir o grupo, alimentar o debate com informações, provocar as discussões e respeitar a posição da maioria [...]”. Observa-se, com isso, a importância do repasse das informações discutidas nas plenárias do Conselho para a instituição que o conselheiro representa. Somente com a ampliação dos debates para além das plenárias dos conselhos é que conseguiremos formular propostas pautadas em discussões democráticas e, por conseguinte, possibilitar uma participação efetiva nas decisões que visam à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A partir dos resultados identificados, é possível afirmar que existe a predominância de uma representação que se restringe à pessoa indicada e, quando muito, aos Secretários e diretores das instituições, não tendo o respaldo de uma articulação social que confira peso político à sua participação. Nota-se, assim, um prejuízo para a qualidade do debate travado na arena de conflitos que é o Conselho e a fragilidade na pressão sobre o poder público para a garantia de direitos de crianças e adolescentes no ES.

## A (in)visibilidade do CRIAD

A comunicação consiste em uma ferramenta fundamental para que os conselheiros se aproximem da comunidade, tanto para divulgar informações a respeito do ECA, quanto para expressar a importância do papel dos Conselhos e de suas ações. A efetivação do Estatuto depende da participação de todos.

Nesse sentido, o ECA prevê a mobilização da opinião pública considerando indispensável à participação dos diferentes segmentos da sociedade, como diretriz da política de atendimento. Isso sugere a realização de campanhas e a divulgação de informações para a sociedade em geral. A difusão dessas informações significa utilizar os grandes meios de comunicação de massa e a realização de ações específicas. Os recursos da comunicação são essenciais para que os Conselhos possam mobilizar os segmentos sociais na luta pela defesa dos direitos infante-juvenis (ANDI; CONANDA, 2003).

No CRIAD, especificamente, uma de suas atribuições é a ampla difusão dos princípios constitucionais e da política de defesa dos direitos do público infanto-juvenil (ESPÍRITO SANTO, 1991). No entanto, verificamos junto ao Conselho que entre os anos 2011 e 2014 não foi realizada nenhuma ação que tivesse como objetivo a divulgação de questões relacionadas à área da criança e do adolescente no Espírito Santo. Somado a isto, o CRIAD também não possui nenhum canal de comunicação direta com a sociedade (como *website*, por exemplo), que favoreça a divulgação de suas ações e informações.

Em tempos de inovações tecnológicas, com rápida circulação de informações, chama atenção a ausência de instrumentos que propiciem a divulgação das informações do CRIAD e de suas ações. Na região sudeste o Espírito Santo é o único estado em que o Conselho Estadual não tem homepage. Nos 26 estados brasileiros, em apenas 46% deles os Conselhos Estaduais contam com essa ferramenta para a divulgação de suas ações.

Diante dessa realidade é fundamental ressaltar a importância da divulgação das informações dos Conselhos para a consolidação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no ECA. A publicação de informações assegura a visibilidade e transparência das atividades do Conselho. Somado a isso, permite que o Conselho seja mais conhecido e valorizado pela sociedade. Os Conselhos têm um papel educativo de orientar a população acerca dos direitos do público infanto-juvenil, a divulgação de informações e de suas ações é uma maneira de garantir que esse papel seja desenvolvido (ANDI; CONANDA, 2003).

A divulgação de informações tanto de ações do Conselho, como de suas atribuições consiste em um instrumento com potencial para fortalecer a luta na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Entretanto, o que é observado na realidade é que “[...] os próprios espaços e atores do controle social democrático carecem de visibilidade. Como, também, frequentemente falta transparência nos debates e decisões que ali ocorrem (RABELO, 2012, p. 261)”.

Em estudos realizados por Herkenhoff e Rabelo (2011, p. 86) as autoras já alertavam para “a pouca visibilidade dos conselhos e a sua dificuldade de agendar a sociedade e os meios de comunicação de massa para as questões de interesse público [...]” tornando essa questão uma preocupação comum nos estudos de controle social e comunicação (HERKENHOFF; RABELO, 2011).

Os recursos de informática são ferramentas que possibilitam a difusão de informações pelos Conselhos. Tais recursos permitem a produção de jornais eletrônicos, criação de sítios (*websites*) eletrônicos que podem funcionar como: apresentação das atividades realizadas pelos Conselhos; a formação de rede de intercâmbios entre Conselhos; a formação de bancos de dados; realização de consultas e pesquisas em todos os campos; e, acesso a publicações, legislações e dados estatísticos com facilidade. Destaca-se, portanto, como “é importante que os Conselhos ingressem na era digital e utilizem os seus computadores como ferramentas de comunicação e pesquisa” (ANDI; CONANDA, 2003, p. 49). A ausência de um *website* do CRIAD dificulta que a população tenha acesso a todas essas informações, fazendo com que o Conselho e suas ações se tornem – de certo modo – “invisíveis” para a sociedade.

## Conclusão

O Conselho dos Direitos, assim como os demais Conselhos, tem buscado seu fortalecimento enquanto instrumento de controle social e importante ator no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Somado a isto, é fundamental o esforço para a articulação com os demais atores que compõe esse Sistema. No entanto, ainda existem muitos desafios que precisam ser enfrentados, principalmente se considerarmos a história das políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes no Brasil, marcada pelo clientelismo, autoritarismo e assistencialismo – somente a partir da Constituição de

1988 e, posteriormente, o Estatuto que crianças e adolescentes passam a ser considerados sujeitos de direitos.

Assim como Pastor (2007), acreditamos que para acontecer uma ampliação dos direitos socioassistenciais é necessário que ocorram mudanças nas organizações do Estado assegurando o acesso e o compartilhamento de informações públicas. Nesse sentido, Rabelo (2015) alerta que ao compreender o controle democrático como a democratização do poder, é necessário a partilha de informações entre todos os envolvidos. “Não há controle social democrático sem diálogos, transparência, visibilidade e prestação de contas (RABELO, 2015, p. 247)”.

Ao analisar a troca de informação entre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente no ES com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, observamos que não há, por parte da Secretaria, uma sonegação de informação. Porém, questões como a ausência de um fluxo de informação, ausência de dados sistematizados da realidade da criança e do adolescente no ES, o tipo de informação que é requerida, assim como a qualidade das informações prestadas, são fatores que fragilizam esse intercâmbio, acarretando numa fragilidade na relação do CRIAD com a SEADH.

Diante dessa realidade, concordamos com López (2004) que para o fortalecimento da gestão democrática é necessário à transformação da cultura organizacional das entidades do Estado. Nesse caso, o desafio não consiste em uma questão meramente instrumental, para garantir o acesso às informações públicas, a transparência e a prestação de contas, nosso desafio é muito maior é preciso transformações mais profundas, nesse caso, na própria cultura.

Nesse sentido, concordamos com Suguihiro (2000, p. 22) que “constituir espaço de comunicação e informação democrática como fonte de diálogo, de deliberação, de representação múltipla dá aos Conselhos uma nova configuração nas relações entre Estado e Sociedade Civil”. É difícil idealizar ações comprometidas, sem dar importância para o papel da comunicação e da informação como mecanismos de formação da consciência crítica da sociedade (SUGUIHIRO, 2000).

Por fim, assim como Herkenhoff e Rabelo (2011, p. 92), acreditamos que “[...] é urgente estreitar as conexões os debates e ações desenvolvidas por áreas aparentemente distintas [...]”. Esse esforço consiste em “[...] buscar articulações, otimizando conhecimentos e, sobretudo, forças em prol de uma gestão pública democrática, da garantia dos espaços e direitos conquistados pela sociedade brasileira [...]” (HERKENHOFF; RABELO, 2011, p. 92).

## Referências

ANDI. CONANDA (Conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente). **Mídia e Conselhos** – um guia para encurtar a distância entre Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e a sociedade. Belo Horizonte: SEGRAC, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar**: orientações para criação e funcionamento. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 de Nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 Jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 Ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 Nov. 2011.

BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano 26, n. 8, nov. 2006, p. 101-121.

- CANELA, Guilherme; Solano, NASCIMENTO. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, ANDI: Artigo 19, 2009.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação social no Brasil hoje. In: **Pólis Papers**. Número 2, 27 página(s) 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br>. Acesso em: 12 set. 2014.
- ESPIRITO SANTO. **Lei complementar nº 11, de 14 de Maio de 1991**. Vitória, 1991. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br>. Acesso em: 24 mar. 2015.
- HERKENHOFF, Maria Beatriz; RABELO, Desirée Cipriano. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 82-93, jan./jul. 2011.
- LÓPEZ, Juan C. Jaramillo. **Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades do Estado**. Bogotá, Colombia: Usaid – Casals & Associates Inc. 2004.
- MENDES, Élio Braz. Direitos humanos e o Estatuto da Criança e do adolescente comentários do Livro I, parte geral, Artigos 1º ao 85. In: MIRANDA, Humberto (Org.). **Crianças e adolescentes: do tempo da assistência à Era dos direitos**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010. p. 97-122.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.
- PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de assistência social: fragmentos de um estudo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n.2, p.222-227, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000200010>.
- PAZ, Rosângela de O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília, DF: CNAS, MDS, p. 25-30, 2009.
- PEREIRA, Rosemary Ferreira S.; Luciana Ferreira TATAGIBA; Abigail Silvestri TORRES. **Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: perspectivas dos conselhos tutelares e de direitos**. São Paulo: Instituto Polis, 2009.
- PONTES, F. **conselho** de Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo: Malheiros, 1993. (Série Direitos da Criança 3)
- RABELO, Desirée Cipriano. Informação e comunicação na gestão participativa: uma análise a partir das políticas de recursos hídricos do Brasil e da Europa. **Emancipação**, Ponta Grossa. v. 12, n. 2, 2012.

---

<sup>1</sup> A expressão ‘controle social’, presente na Constituição Federal de 1988, é empregada para indicar a participação da população na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

<sup>2</sup> O Conselho Tutelar está previsto do artigo 131 ao artigo 140 do ECA. O artigo 131 do Estatuto classifica o Conselho Tutelar como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei” (BRASIL, 1990).

<sup>3</sup> O Sistema de Garantia de Direitos é o sistema responsável pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente, de acordo com o preconizado pelo Estatuto e pela Constituição Federal de 1988. Apóia-se em três eixos: promoção, defesa dos direitos e controle social (BRASIL, 2006).

<sup>4</sup> Esse levantamento condensa e atualiza diversos dados empíricos coletados pela autora para a realização da sua dissertação de mestrado “O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Espírito Santo e sua relação com a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos”, orientada pela Profa. Dra. Márcia Smarzaró Siqueira e defendida na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), em 22 de setembro de 2015.

<sup>5</sup> Na realização da pesquisa, ao fazer um levantamento sobre o histórico da SEADH no governo do estado do Espírito Santo, constata-se que, ao longo dos anos, com a mudança dos gestores, também aconteceram mudanças constantes tanto na nomenclatura, como nas frentes de atuação da Secretaria. Esse consistiu em dado relevante, pois demonstrou a fragilidade e o lugar dado à assistência social no governo capixaba, além de ser um dos fatores que dificulta a relação entre o Conselho e a SEADH.