

# Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

A inscrição de quadros participativos na política  
para crianças e adolescentes

*Vânia Morales Sierra<sup>1</sup>*

## Introdução

O Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990, reflete o espírito democrático da Constituição de 1988 ao revelar a intenção de não apenas declarar direitos mas também de fornecer a sociedade os meios para torná-los exequíveis. A criação dos Conselhos se insere num movimento mais amplo que compreende o processo de redemocratização do país. Após uma sucessão de regimes ditatoriais, a sociedade civil se organiza e pressiona o governo provocando profundas alterações na formação do modelo democrático republicano. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente representam uma resposta à descrença nos modelos tradicionais de participação e representação política.

A presença destes Conselhos decompõe o significado da ação política pela inscrição de um aprendizado político alternativo resultado da reunião de representantes da sociedade civil e do governo. Essa dualidade de registro simbólico (democracia representativa e democracia direta) faz do Conselho um espaço de tensão e conflito, menos pelas questões trazidas devido aos problemas da exclu-

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Sociologia no IUPERJ. Endereço: vaniasierra@hotmail.com

são social do que pelo desafio lançado no interior da nossa cultura política. Esta nova modalidade tem características próprias e traz à tona uma série de questões referentes à constituição e à organização destes novos quadros de participação política. O objetivo deste trabalho consiste em analisar a consistência política dos Conselhos e os fatores que organizam a ação no seu interior.

## **A instituição dos Conselhos e a generalização da representação**

O Estatuto da Criança e do Adolescente organiza um sistema aberto de Justiça que expressa o objetivo de garantir a cidadania para crianças e adolescentes. Ele incorpora os dispositivos jurídicos criados pela Constituição de 1988 – a ação civil pública, ação coletiva e a ação mandamental – que se constituem em instrumentos de pressão da sociedade sobre o Poder Executivo. Neste sentido, ele confere ao Ministério Público uma participação ativa a favor da cidadania infantil. Promotores, advogados, juízes vão se constituindo, assim, em atores políticos indispensáveis à democracia.

Todavia, o Estatuto não restringiu a participação da sociedade pela via do Judiciário, a lei determinou a criação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares que são os organismos responsáveis pelas questões referentes à política para crianças e adolescentes.

Na verdade, o que estes dispositivos trazem de novo é a forma de participação da sociedade civil na política. O progresso no direito às crianças e adolescentes depende da capacidade do Estado e da sociedade em completar a lei, ao fazer cumprir um programa que se inicia juridicamente mas que se realiza no social.

A lógica de instituição dos Conselhos está vinculada à crise de legitimidade do Estado que não consegue mais fazer vigorar o modelo institucional republicano. A sociedade já não considera suficiente as determinações partidárias e reivindica o direito de dividir a responsabilidade na definição e na execução de políticas públicas. Num sentido mais profundo, o que se coloca ao lado da representação política é uma nova forma de representação cívica, que faz com que o exercício da cidadania ultrapasse o momento do voto.

## **As representações da política nos Conselhos**

Os Conselhos executam uma política diferenciada, estruturada no sentido de ampliar a participação na política para crianças e adolescentes pela produção de “práticas intermediárias entre democracia representativa e democracia direta” (Prá 1994). A lógica de execução nos Conselhos expressa o sentido de uma política idealizada, desprovida de interesses materiais e egoístas. Simboliza um sentido nobre da política compreendendo a idéia de participação direta e local, próxima dos cidadãos, desvinculada de partidos, transparente. (Koeber 1997)

A alternância na presidência dos Conselhos, dois anos um representante da sociedade civil e os outros dois um representante do governo, expressa uma tentativa de tornar equivalente a disputa de poder no jogo político dos Conselhos. A dificuldade no entanto é mesmo de função, os Conselhos estão ali disputando o poder e fiscalizando a política destinada à criança e ao adolescente independente das secretarias do governo. Todavia, isto não significa que este relacionamento seja de limitação, mas pelo contrário, ele acaba se realizando no sentido de complementaridade. A demanda nos Conselhos são trazidas diretamente da sociedade civil, de forma que as secretarias passam a ser cobradas da execução das deliberações no Conselho. Neste sentido, o trabalho dos Conselhos reforça a importância dos serviços do Estado, ao mesmo tempo que impõe um padrão de acessibilidade e de qualidade adequados aos direitos definidos no Estatuto.

## **Um novo olhar sobre a infância**

O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe inúmeras modificações em consideração à política de atendimento à criança e ao adolescente. Doravante, qualquer intervenção no mundo infanto-juvenil deve levar em consideração a idéia de que eles são “sujeito de direitos”. O pressuposto da “cidadania infantil” vem alterar o relacionamento com crianças e adolescentes, de modo que a Justiça pode ser acionada contra os abusos cometidos contra eles, não importa se por um integrante da própria família, da escola, da vizinhança, dos abrigos etc.

A doutrina da proteção integral trouxe o direito para o centro do debate de tudo que envolve criança e adolescente. Théry (1996) considera que os novos direitos da criança e do adolescente fizeram com que todos os problemas rela-

cionados a eles passassem a ser traduzidos numa linguagem de direitos, é como se a questão se reduzisse ao fato de serem tratados como menores e não sujeito de direitos. No Brasil, entretanto, o Estatuto permite que a questão não fique limitada ao campo jurídico, a criação dos Conselhos de Direitos e Tutelares representa a possibilidade de conter a demanda ao Judiciário pela construção de uma pedagogia cívica.

Como o Estatuto é a referência para ação nos Conselhos, o trabalho deles provoca a institucionalização do direito na vida social, eles conduzem as novas representações da infância para dentro das escolas, dos hospitais, das famílias impondo uma nova forma de sociabilidade pela consideração de uma certa autonomia para eles. A regulação das práticas sociais destinadas à criança amplia o sentido da cidadania, que passa a envolver também os relacionamentos da vida privada.

Porém, não se pode deixar de perceber que a inclusão dos direitos fundamentais de que trata o Estatuto introduz lacunas em consideração à educação ou mesmo à criação das crianças. Algumas questões permanecem em aberto mas já começam a chegar aos Conselhos de Direitos e principalmente aos Conselhos ou Tutelares. Trata-se de saber, por exemplo, se os adolescentes privados de liberdade têm direito a visita íntima, se uma criança pode exigir de seus pais o direito de não pertencer à religião deles, se um adolescente pode cobrar de seus pais o direito de manter relações sexuais, se os filhos têm liberdade de chegar em casa a hora que eles quiserem.

São questões que vão sendo colocadas em geral por adolescentes que querem ultrapassar os seus limites. A necessidade de um trabalho de interpretação da lei é fundamental, já que os pais chegam a tomar conhecimento do que não podem fazer com seus filhos, mas não têm uma referência segura sobre como devem educá-los. Falta trazer para o debate a compreensão de que a cidadania infantil envolve a necessidade de reconhecimento do direito do outro também pelas próprias crianças e adolescentes. O problema, contudo, é saber como instituir os novos sujeitos de direitos num mundo em que as relações se estruturam para além das normas sociais. Como humanizá-los sem a internalização de valores universais?

A interpretação do Estatuto, principalmente no que se refere à concessão do direito à liberdade, deve ser realizada sobre a responsabilidade dos Conse-

lhos e difundida para as instituições sociais que lidam com crianças e adolescentes. São questões espinhosas mas que devem ser enfrentadas talvez através de num amplo debate com a sociedade. Deixá-las à reciprocidade social pode não significar a melhor forma de proteção à criança, principalmente as mais pobres cujas as famílias têm acesso precário ao “self-service” normativo do mercado editorial.

## **Os motivos que justificam o trabalho dos Conselhos**

O que há de comum nos projetos apresentados aos Conselhos é o objetivo de promoção da cidadania infantil. Voltados ao esforço de difusão do exercício da cidadania a todas as crianças e adolescentes, os Conselhos de Direitos incorporam em sua lógica de execução a inserção social da criança e do adolescente, o afastamento deles do tráfico de drogas e a reinserção familiar. No entanto, o trabalho dos Conselhos Tutelares traz outros dados da realidade, o problema dos maus tratos e do abuso sexual com crianças já começa a fazer parte dos projetos sociais dos Conselhos de Direitos.

## **A constituição de um espaço político acessível**

O Conselho de Direito enquanto espaço da política acessível é o palco de uma sociabilidade baseada no agir comunicativo habermasiano. A transformação de idéias em atos a partir do debate possibilita o engajamento na ação política de indivíduos que até então participavam como meros espectadores. Da reunião de indivíduos que chegam de diferentes secretarias de governo, ONGs e até mesmo de qualquer lugar, o Conselho de Direitos oferece a todos o direito de entrar na cena política. Dessa forma, ele estabelece uma pré-condição de igualdade expressa na oportunidade concedida a cada um de se fazer entender ao apresentar o seu ponto de vista. Assim, o Conselho vai se constituindo em um espaço de informação, negociação, contestação, deliberação e irradiação. O raio de ação do Conselho de Direitos vai até onde são consideradas as suas decisões, de modo que a relação interinstitucional é aquecida pela valorização das relações de cooperação.

## **Do engajamento no jogo político**

Os Conselhos de Direitos expressam um novo tipo de engajamento na vida pública, “eles desenvolvem práticas políticas locais que revelam estratégias específicas” (Koeber 1997). A política nos Conselhos depende da qualidade das relações interinstitucionais – da proximidade com as ONGs, com os Conselhos Tutelares e com as secretarias governamentais. Entre os fatores que dão consistência política aos Conselhos pode-se destacar a orientação política do partido do governo, a competência social dos conselheiros e a participação da sociedade civil. Da reunião destes fatores depende o desempenho de cada Conselho, de modo que essa conjugação pode fazer avançar ou reter a democratização da política para criança e adolescente.

### *A orientação política do partido do governo*

Os partidos que apoiam a participação da sociedade civil na política tendem a reconhecer melhor a autonomia dos Conselhos de Direitos, enquanto que o relacionamento com partidos que não aceitam outro tipo de representação é mais conturbado. Estes tratam os Conselhos como um espaço menor da política criado sem legitimidade porque não submetido ao processo eleitoral.

Alguns políticos consideram que a execução da política para crianças e adolescentes é de responsabilidade das secretarias governamentais e não de um grupo de indivíduos organizados ao redor da defesa do Estatuto. O questionamento da autoridade dos Conselhos por parte dos políticos reflete a resistência da parte deles em aceitar o registro de quadros participativos no espaço da política. A participação nos Conselhos eleva o jogo político a uma outra dimensão, pois não se trata mais de dar continuidade a um processo histórico de formação de identidades, mas de inscrever na política um processo democrático de deliberação circunstanciada. Aqui, a consistência da política não está firmada no pertencimento a um determinado partido ou entidade, mas deriva dos significados dos encontros, dos momentos que revelam o sentido da ação política. O poder de influência depende menos do status político ou social do indivíduo do que de um certo “saber lidar” com as situações surgidas em contextos variados.

Os diferentes registros simbólicos não significam que eles não possam ser combinados, pois os Conselhos se constituem também num “recurso visando reforçar a ordem política vacilante” (Koeber 1997). Neste sentido, se a presença deles perturba, mais difícil ainda seria governar sem eles.

## *Da competência social dos representantes*

A competência social está relacionada com a performance que os Conselheiros apresentam no percurso de sua atividade de representação. Não é uma faculdade mas uma capacidade para lidar com situações de co-presença, manifestando um comportamento inteligível que leve os outros em consideração, tendo um entendimento da situação a que se está inserido, evitando os danos à ordem dos relacionamentos. Segundo Joseph (1993), a competência social “é um recurso imanente da experiência”. Desse modo, o desempenho de cada conselheiro depende seguramente de sua competência comunicativa, mas também de um modo de ser que seja aceito pelos outros.

Neste jogo em que todos são convocados a participar, os conselheiros se situam no centro e os membros da sociedade civil ao redor. Estes constituem os personagens secundários mas que, no entanto, jogam uma regra ativa mediante a presença nos debates, ou mesmo através da ameaça de provocar o Ministério Público a fim de ajuizar ações contra a prefeitura.

Como já foi observado, o próprio centro é simbolicamente dividido, de forma que o sentido dos trabalhos no Conselho se expressa num exercício de justificação.<sup>2</sup> O apelo à resolução de conflitos se dá no sentido de fazer avançar uma agenda igualitária de oportunidades a crianças e adolescentes. A lógica de organização dos encontros não é a da filiação mas aquela da associação, o sentido não é do pertencimento mas da troca e da irradiação das deliberações. Desse modo, procurar a identidade do Conselho de Direitos é o mesmo que procurar agulha no palheiro, pois ele se constitui como universo plural, onde a referência básica para o seu funcionamento é extraída do Estatuto da Criança e do Adolescente. A única regularidade que nele existe é a repetição dos quadros de participação presentes nos momentos das assembléias e reuniões. Todavia, o “reprise” favorece a incorporação na sociedade de um padrão com base no diálogo e na negociação para resolução dos problemas relacionados à criança e ao adolescente.

Por outro lado, o agir comunicativo propicia pensar não simplesmente em termos de estratégias, mas leva também em consideração a interdependência entre os agentes. Neste sentido, a ausência nas assembléias ou reuniões pode causar riscos à reputação do indivíduo que deixou de contribuir ao “aquecimento do

---

<sup>2</sup> Segundo Boltanski e Thevenot (1991), a justificação é uma capacidade moral inerente aos indivíduos que faz com que eles ultrapassem as particularidades e atinjam um princípio superior comum.

político”. Desse modo, os Conselhos também se constituem num espaço de exposição, onde os indivíduos arriscam sua reputação diante das ONGs e de organismos de governo.

### *A participação da sociedade civil nos Conselhos*

A “explosão da participação” por que têm passado as democracias contemporâneas induz a refletir a influência das redes de interação e seu reflexo na política. O problema da coordenação das ações no público e da orquestração das redes tem se mostrado como um desafio à gestão da política social à criança e ao adolescente. A multiplicação de agências de promoção de direitos – Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares, ONGs – tem afetado substancialmente o modelo da institucionalidade republicana. No contraponto à política de retração do Estado, estas organizações atingem a população não assistida pelo governo, distribuindo bens de cidadania, naturalizando direitos. Quanto maior a quantidade de organizações registradas no Conselho mais ampla a possibilidade de fazer chegar à sociedade não apenas serviços mas também uma nova forma de se relacionar com o universo infanto-juvenil.

Por outro lado, o aumento da participação de membros da sociedade no Conselho acentua a pressão sobre o Executivo, fortalecendo o movimento de democratização da política a crianças e adolescentes. Falta ainda nas assembleias a participação de professores, médicos, pais e até mesmos dos adolescentes. Os Conselhos poderiam organizar a assembleia de acordo com um tema, por exemplo, “o respeito ao direito da criança e do adolescente na escola”. Dessa forma, ele se constituiria num ponto quente da política, servindo como veículo alternativo por onde se pudesse fazer ouvir o clamor popular.

### **Da participação do Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente**

Os Conselheiros de Direitos defendem a posição de que a proximidade com a população local torna a ação política mais sensível à demanda e facilita o controle da política social destinada a crianças e adolescentes. Mas, então, se é preciso que uma instituição controle a outra, quem controla o Conselho de Direitos? Essa foi uma das questões levantadas no Congresso dos Sociólogos em 2002, realizado em Curitiba. Algumas pesquisas apontaram como empecilho à implantação de uma política democrática nos Conselhos a permanência de práticas clien-

telistas, a cooptação dos conselheiros, a falta de conhecimento técnico e administrativo e um certo amadorismo para lidar com as questões do orçamento. Nenhuma delas chegou a tocar na importância da presença do Fórum da Criança e do Adolescente na sua proximidade com os Conselhos de Direitos.

O Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é anterior aos Conselhos, nas cidades em que há o Fórum, ele organiza a eleição dos conselheiros. Não existe uma regulamentação geral para todos os municípios capaz de ditar as atribuições do Fórum, mas na história da relação com o Conselho ele começa a se afirmar como entidade de peso na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Apesar do Conselho de Direitos ser o responsável pela fiscalização da política a crianças e adolescentes, muitas vezes ele não consegue avançar por causa da falta de apoio do Executivo. Neste sentido, a ação das ONGs, ou mesmo do Fórum junto ao Ministério Público, serve como um recurso estratégico de pressão sobre o governo.

Em Niterói, entre as atribuições definidas para o Fórum consta a prestação de contas do Conselho de Direitos à sociedade civil, em assembléia realizada pelo Fórum. Desse modo, o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente vai se constituindo numa instituição a cada dia mais ativa na política social à população infanto-juvenil.

## **Do desafio da judicialização das relações sociais**

A judicialização é um fenômeno universal conhecido como “a invasão do direito na vida social” (Vianna 1999). Segundo Garapon (1999) a judicialização é uma reação à falta de referências comuns que contribuíam para a estabilidade das relações sociais. O autor considera que a inflação de direitos da criança e dos adolescentes não significa um avanço mas reflete uma patologia social decorrente do enfraquecimento das normas sociais. Desse modo, a infância judicializada não é a que está melhor protegida, mas a que se encontra mais vulnerável à crueldade dos adultos. A privatização das normas sociais liberou os indivíduos da pressão dos valores tradicionais mas aumentou a insegurança nos relacionamentos, a indefinição dos papéis sociais, e o esfacelamento dos valores que intermediavam as relações sociais tem tornado mais intensos os conflitos que envolvem crianças e adolescentes. Neste sentido, a procura da sociedade por proteção no direito reflete o medo da violência que tem se generalizado nas democra-

cias contemporâneas. Para Garapon, trata-se de uma crise das instituições sociais que não conseguem mais realizar a sua função de socialização.

Garapon (1996) considera que a consequência da judicialização é a penalização, que significa a substituição de todas as lógicas – econômica, política, social etc. – a apenas uma, a lógica do direito penal. Isto ocorre devido ao aumento da violência que faz com que a sociedade exija mais punição e maior rigor às leis. A exigência de redução da imputabilidade faz parte deste movimento de redução da tolerância social com relação à criminalidade.

Apesar da tradição jurídica paternalista, as leis no Brasil têm se tornado mais rigorosas mesmo para os adolescentes, e, ainda assim, muitos ainda não consideram a mudança suficiente. A consequência pode ser, como já alertou Garapon, o aumento da população privada de liberdade, o que significa uma outra forma de exclusão. Neste sentido, a judicialização é uma ameaça aos regimes democráticos.

Todavia, o que se pode aprender com Garapon é que preservar a liberdade significa reforçar o trabalho das instituições. Dessa forma, a atuação dos Conselhos adquire importância fundamental, pois o sentido político de suas ações expressa o esforço na construção de uma pedagogia da integração, capaz de conter a fragmentação social pelo fortalecimento das redes de proteção à criança. Por outro lado, eles constituem um espaço político organizado conforme uma concepção de cidadania que ultrapassa a mera relação direitos e deveres, passando a significar também um modo de pensar e agir em público. Apesar de Garapon destacar os aspectos negativos da judicialização, este movimento no Brasil pode gerar um impacto na cultura de forma a não significar uma ameaça à democracia, mas pelo contrário, pode contribuir para instaurar na sociedade civil um padrão democrático que faça prevalecer os princípios da cooperação e confiança, favorecendo, assim, a construção da cultura cívica. Os anos de governos autoritários impediram a organização da sociedade em bases autônomas, de modo que o clientelismo serviu à inclusão dos indivíduos nos benefícios sociais. Neste sentido, o desafio dos Conselhos de Direitos na gestão da política à criança e adolescente está em promover o engajamento na vida pública por fora da tutela do Estado.

## Referências bibliográficas

- Boltanski, Luc; Thévenot, Laureny (1991). *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Garapon, Antoine (1999). *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan.
- ; Salas, Denis (1996). *La républiquee penalisée*. Paris: Hachette.
- Joseph, Isaac; Quere, Louis (1993). L'organisation sociale de l'expérience. In: *Futur Antérieur*, p. 137-150.
- Joseph, Isaac (1998). *Erwing Goffman et la microsociologie*. Paris: PUF.
- Koeber, Michel (1997). *Le recours à la jeunesse dans les espace politique local: les conseils de jeunes en alsace*. Thèse (doctorat). Université Strasbourg II.
- Prá, Rubens Simão (1994). *Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: uma experiência de descentralização do Estado e de democratização da sociedade*. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Théry, Irène (1996). *Le démariage: justice et vie privée*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Vianna, Luiz Werneck; Carvalho, Maria Alice Rezende de; Melo, Manuel Palácios Cunha; Burgos, Marcelo Baumann (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.