



AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Eliza Leal Cabral¹

Matheus Denardi Martins²

RESUMO: O artigo analisa a concepção dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente no marco da teoria da proteção integral do Direito da Criança e do Adolescente. Considerando que as atribuições dos Conselhos de Direitos resultam de construção doutrinária decorrentes de práticas políticas e jurídicas, o artigo tem como objetivo geral descrever as principais atribuições dos Conselhos de Direitos como órgão deliberativo e controlador das políticas públicas de atendimento de crianças e adolescentes no âmbito do município. O problema de pesquisa questiona: quais as principais atribuições dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente reconhecidas pela doutrina e jurisprudência brasileiras? O método de abordagem é dedutivo e o método de procedimento o monográfico, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados alcançados verificaram a importância de elaboração de planos decenais de Direitos da Criança e do Adolescente e de traçar estratégias de articulação intersetorial objetivando a garantia e preservação dos respectivos direitos. Bem como, a importância do Fundo dos Direitos da Criança e Adolescente.

Palavras-chave: Criança. Adolescente. Conselho de Direitos. Conselho Gestor.

ABSTRACT: The article analyzes the conception of the Municipal Councils of the Rights of the Child and the Adolescent within the framework of the theory of the integral protection of the Right of the Child and the Adolescent. Considering that the attributions of the Rights Councils result from a doctrinal construction resulting from political and juridical practices, the article has as general objective to describe the main attributions of the Rights Councils as deliberative and controlling organ of the public policies of care of children and adolescents in the scope of the County. The research question asks: what are the main attributions of the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents recognized by Brazilian doctrine and jurisprudence? The method of approach is deductive and the procedure method is the monographic, with bibliographic and documentary research techniques. The results obtained verified the importance of drawing up ten-year plans for the Rights of Children and Adolescents and of drawing up intersectoral articulation strategies

¹ Maria Eliza Leal Cabral é Mestranda no Programa da Pós-Graduação em Mestrado em Direito de Santa Cruz do Sul – UNISC e bolsista CAPES. Integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. E-mail: melizacabral@gmail.com

² Graduado em Direito Pela Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA; Mestrando em Direito Pela Universidade De Santa Cruz do Sul – UNISC, integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social da UNISC. Email: matheusdenardimartins@hotmail.com.



A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe um novo contexto de proteção aos direitos de crianças e adolescentes brasileiros. Nesse sentido, estabelece que compete à família, à sociedade e ao Estado assegurar às crianças e aos adolescentes direitos fundamentais e sociais”. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o Direito da Criança e do Adolescente foi instituído com base nos princípios da teoria da proteção integral da Organização das Nações Unidas, da qual o art. 277, da Constituição é sua melhor síntese ao estabelecer:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Um dos pilares que reforça a proteção da criança e dos adolescentes é o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Aqui, além do princípio da absoluta prioridade, também ganham destaque a proteção integral e o reconhecimento da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2016, p. 2).

O Estatuto da Criança e Adolescente no seu artigo 86 trouxe a concretização de direitos mediante um conjunto de políticas públicas articuladas entre governo e sociedade civil organizada. Assim, diante da complexidade de política de atendimento, indica-se a necessidade de um sistema que seja capaz de assegurar os princípios e regras da proteção integral. (SOUZA, 2016, p. 81).

Os sistemas de garantias estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente muito mais do que harmonia, certamente, guardam entre si implicações funcionais (atribuições, competências e responsabilidades) de necessidade mútua e recíproca, vale dizer, apenas se pode devidamente reconhecer um sentido normativo das regras pertinentes e contidas em cada um daqueles subsistemas, quanto, e, tão-somente referenciar-se mutuamente, segundo a própria sistematicidade estabelecida, haja vista que tais vínculos se operam pelo sentido, orientação e conteúdo (substância) agregados, analiticamente aos desdobramentos possíveis de serem reconhecidos como protetivos e emancipatórios destas novas subjetividades precisamente pela pertinência que guardam com a Doutrina da Proteção Integral. (RAMIDOFF, 2008, p. 44-45).

O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente envolve, portanto, o conjunto instituições, públicas e privadas, que tem por objetivo efetivar os direitos de criança e adolescente (SOUZA, 2016, p. 82).



As políticas de atendimento são a base do Sistema de Garantias de Direitos, pois compreendem um conjunto de serviços, programas e projetos de atendimento, classificados por níveis de proteção, básica e especial, fundamentada nas garantias previstas no artigo 227 da Constituição Federal. (SOUZA, 2016, p. 83).

Os conselhos gestores de políticas públicas de acordo com o artigo 204 da Constituição Federal, regem-se pelos princípios da descentralização político-administrativa e da participação da população na formulação e controle das políticas e ações em todos os níveis (SOUZA, 2016, p. 85)

[...] nestes termos, são compatíveis com as proposições normativas acerca da democracia participativa. Do ponto de vista teórico, podem se constituir em espaços de representação da população, cuja participação não é medida pelo processo eleitoral e que permitiria aos cidadãos um controle sobre a ação do Estado. (GONZALES, 2000, p. 90)

Os Conselhos têm como característica à formulação de políticas públicas e à fiscalização das ações governamentais, permitindo a livre escolha de seus membros quanto a autonomia em relação a tomada de decisões. (SOUZA, 2016, p. 85).

Nesse sentido, percebe-se a importância dos Conselhos de Direitos para a sociedade brasileira, pois promovem a cidadania e possibilitam um espaço para a análise e o debate de ideias. Para além disso, também são articuladores de ações que priorizam o bem-estar da população e, em especial, do grupo que representam. (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 66).

Os Conselhos de Direitos são lugares para elaboração de políticas públicas de atendimento, pois possibilitam a ampla participação da população para definir políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente (VERONESE; SANTOS, 2014).

O Conselho de Direitos tem um diferencial perante os demais, pois não demarca uma única política setorial, mas sim, estabelece que as políticas de sua alçada possuam um público que exige, por determinação legal, prioridade absoluta em todas as políticas públicas. (SOUZA, 2016, p. 89).

Em cada política, especificamente, o público infanto-juvenil deve ser absolutamente priorizado e a ele reservada a proteção integral, isto é, nenhuma ação poderia – por definição – lhe ser dirigida de forma isolada ou fragmentada, mas sim articulada com todo o conjunto de políticas para garantir os direitos integralmente. Considerando que diversas políticas setoriais têm conselhos próprios, a relação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente com os demais conselhos passa a ser um dos pontos centrais de sua ação. (MORAES, 1999, p. 122)



O *status* democrático é uma característica do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, por acentua um propósito de Estado ampliado, e ao deliberar, não prepondera uma única vontade. (SOUZA, 2016, p. 90).

O legislador impôs a necessidade de composição do conselho em número igual a representantes do poder público e da sociedade civil, ou seja, impôs a paridade. Esse princípio da paridade está presente em todos os atos dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 68).

Assim, tanto a elaboração quanto o controle de execução de políticas públicas devem ser deliberados em conjunto, ou seja, sociedade civil e Estado. Qualquer disposição em contrário, como o voto de qualidade do presidente do Conselho de Direito, confronta com esse princípio da paridade e, conseqüentemente, é inválido. (PONTES JUNIOR, 1993, p. 55).

Nesse sentido, tanto a União quanto os Estados e os Municípios devem organizar o seu conselho de Direitos da Criança e do Adolescente preservando a composição paritária de representantes do governo e da sociedade civil organizada. (CUSTÓDIO; HAMMES, 2017, p. 68).

A composição dos Conselhos de Direitos já foi regulamentada desde a Resolução n. 105, de 15 de junho de 2005, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, onde consta que a composição deve garantir a participação da sociedade no “processo de discussão, deliberação e controle de políticas públicas de atendimento integral aos direitos da criança e do adolescente, que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas” (CONANDA, 2005).

Já em se tratando de processo de escolha da representação da sociedade civil nos Conselhos de Direitos analisa-se que “deve ser executado sem a interferência do poder público, em assembleia própria, coma a escolha direta das organizações que atuam junto às políticas da criança e do adolescente.” (CONANDA, 2005). Basicamente a escolha dos representantes não-governamentais que irão compor os Conselhos de Direitos deve ser realizada pelo Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais dos Direitos de Crianças e Adolescentes (Fórum DCA) e, quando não estiver instituído, por assembleia específica para tal fim com a convocação de todas as entidades não-governamentais atuantes na respectiva unidade federativa.



de acordo com a previsão mais ampla das suas atribuições instituídas pelo Estatuto da Criança e Adolescente. Os regimentos internos e as leis de criação estabelecem competências e atribuições adicionais relacionadas ao acompanhamento e à participação do processo de elaboração de legislações relativas à infância, à deliberação sobre políticas dos direitos à criança e adolescente ou ao financiamento das políticas sociais públicas. Aos Conselhos é de extrema importância a promoção de atividades de divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a mobilização da opinião pública para promover a participação da sociedade. (ASSIS, 2009, p. 76).

Assim, como um sistema político majoritariamente representativo e participativo, os Conselhos possuem o dever de atuação enquanto planejadores e fiscalizadores da implementação de políticas de atendimento pautadas nos direitos inerentes à pessoa humana. Portanto, a política de atendimento é um componente importante no processo de atendimento integral a crianças e adolescentes, pois deve promover junto aos conselhos gestores ações articuladas e planejadas para enfrentar os desafios naquilo que constitui a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes (SOUZA, 2016).

2. As atribuições dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente

Após analisar um panorama geral sobre os Conselhos de Direitos, se faz necessário analisar as atribuições dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente. Assim, como órgãos deliberativos, descentralizados e participativos, Os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, além da função de deliberação e controle de ações públicas possuem algumas atribuições específicas como vistas à proteção integral.

Desse modo, é necessário analisar que o estabelecimento de demandas para a infância está interligado às atribuições e às competências dos Conselhos de Direito da Criança e Adolescente. (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 72).

Em relação as atribuições e competências verifica-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente não aborda especificamente, assim, tal tarefa coube ao Conselho Nacional de Direitos da Criança e Adolescente estabelecer diretrizes gerais para a atuação dos Conselhos de Direitos.



Analisando as competências constam a elaboração e o zelo pelo cumprimento das normas gerais da política nacional de atendimento, a fiscalização relacionada à execução de ações, o apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais e a avaliação das respectivas políticas. Ainda, é previsto o apoio às campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, o acompanhamento da elaboração e da execução da proposta orçamentária da União, a gestão do Fundo da Infância e da Adolescência e a elaboração do seu regimento interno (BRASIL, 1991).

Verifica-se que as competências são amplas, competências que carregam consigo as características deliberativas e de controle das ações dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 72).

Assim, é necessário que cada município estabeleça na lei municipal e cada Conselho estabeleça em seus regimentos internos quais são suas atribuições, como forma de respaldar sua atuação e garantir os direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 72).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, suas atribuições é acompanhar e deliberar sobre a política municipal voltada à criança e ao adolescente, em todas as áreas, ou seja, saúde, educação, assistência social, atuando tanto na articulação institucional como na intersetorial. A gestão das políticas públicas de atendimento à crianças e adolescentes pressupõe a formulação de diagnóstico que apresente indicadores sobre as condições de desenvolvimento e garantias de direitos da criança e do adolescente em cada um dos entes federativos, para que assim os planos de políticas públicas possam assegurar de forma efetiva as ações previstas nos planos de políticas públicas. (SOUZA, 2016). É no âmbito dos municípios que se colocam os principais desafios para a gestão das políticas uma vez que diz respeito ao local onde crianças e adolescentes vivem.

O fortalecimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente no âmbito da municipalidade se coloca num conjunto de desafios que dependem da articulação intersetorial e do fortalecimento da rede de atendimento à criança e ao adolescente como participação integrada entre organizações governamentais, não governamentais e comunidade. (SOUZA, 2016, p. 90).

As políticas públicas para as crianças e os adolescentes implica necessariamente o fortalecimento dos Conselhos de Direitos, no seu caráter decisório, promovendo um modelo descentralizado de gestão de políticas para



criança e adolescente, reafirma-se o compromisso previsto na norma estatutária quanto constitucional. (SOUZA, 2016, p. 91).

Cabe aos Conselhos municipais definirem uma agenda correspondente as demandas locais, assim, reafirmando a necessidade de os conselhos promoverem ações de planejamento, controle, fiscalização e mobilização para a garantia de direitos com suas respectivas metas. (SOUZA, 2016, p. 91).

Em relação aos planos municipais de direitos humanos da criança e do adolescente constata-se o desafio da democracia participativa, a qual consiste em mobilizar e estimular a participação da população, de forma que cada pessoa tenha o direito de participar em igualdade de condições, de expressar a sua vontade para uma coletividade de pessoas e de decidir conforme sua essência. (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 77).

Assim, a democracia é entendida como uma forma com a qual os cidadãos controlam e organizam os seus afazeres. Em alguns momentos, isso pode significar que os órgãos governamentais são convidados a perceberem os anseios e as necessidades dos cidadãos, possibilitando a participação nos espaços de deliberação (CUNNINGHAM, 2009).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente constituem um instrumento eficaz com plenas condições de contribuição nesse processo e, no âmbito municipal, são responsáveis pela elaboração, deliberação, acompanhamento e fiscalização dos Planos Municipais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, Desse modo, esse plano é o resultado das deliberações do Conselho De Direitos da Criança e do Adolescente, que são conduzidas por meio de um processo participativo (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 84).

A formulação dos Planos Decenais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescentes, devem seguir as diretrizes mínimas estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, incorporando ações para os próximos dez anos que seja capaz de atender as demandas de crianças e adolescentes em cada município. (SOUZA, 2016, p. 91).

Os Planos Decenais devem estabelecer os eixos e as diretrizes norteadores dos planos Estaduais e Municipais. Assim, cabe aos municípios “realizar o planejamento local através de ações, metas, bem como com a construção de indicadores de monitoramento dessas políticas públicas em prol das crianças e dos adolescentes nos próximos dez anos”. (CEDICA-RS, 2016b).



da Criança e do Adolescente não se destinam a políticas de atendimento a criança e ao adolescente, mas ao planejamento, capacitação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. CUSTÓDIO, 2015, p. 10).

Registrar as entidades de atendimento e os programas governamentais de atendimento à criança e ao adolescente atuante no seu território são atribuições dos Conselhos de Direitos. Conforme o artigo 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe:

Art. 91. As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.

§ 1º Será negado o registro à entidade que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas.

e) não se adequar ou deixar de cumprir as resoluções e deliberações relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da

Criança e do Adolescente, em todos os níveis.

§ 2º O registro terá validade máxima de 4 (quatro) anos, cabendo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, periodicamente, reavaliar o cabimento de sua renovação, observado o disposto no § 1º deste artigo.

Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente tem a obrigação de registrar as entidades de atendimento à criança e adolescente e ainda, inscrever os programas de atendimento executados pelo poder público. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente estabeleceu critérios para o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos e a inscrição de programas governamentais de atendimento que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional. (CUSTÓDIO, 2015, p. 11).

Desse modo, analisou que é necessário para a plena realização das políticas públicas e da garantia do princípio da prioridade absoluta a elaboração do orçamento público. (CUSTÓDIO, 2015, p. 12).

CONCLUSÕES

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, já estão instituídos em todos os níveis, consolidando as ações no âmbito do sistema de garantias de



REFERÊNCIAS

ASSIS, Simone Gonçalves de (Org.) [et al.] **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. **Lei n. 8.242**, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>.

CEDICA/RS – **CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**. Deliberações da IX Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul aprovadas na Plenária Final no dia 13 de novembro de 2015. 2015b.

CONANDA – **CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**. Resolução n. 105, de 15 de junho de 2005. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/105-resolucao-105-de-15-de-junho-de-2015/>>

_____. **Resolução n. 113**, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os Parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009

CUSTÓDIO, André Viana; HAMMES, Leila Viviane Scherer. **Políticas Públicas de atendimento à Criança e Adolescente com deficiência**: estratégias de articulação intersetorial dos Conselhos de Direitos no Vale do Taquari-RS. Curitiba: Editora Multideia. 2017.

CUSTÓDIO, André Viana. **As atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para controle e efetivação de políticas públicas**. In: Marli Marlene Moraes da Costa; Mônia Clarissa Hennig Leal. (Org.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: Desafios contemporâneos**. 1ed. Santa Cruz do Sul - RS: EDUNISC, 2015, v. 15, p. 7-23.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas**: uma análise comparativa. Tese. Porto Alegre: UFRGS, 2000. Disponível em: http://www.6.ufrgs.br/cienciapolitica/teses/Tese_1.pdf. Acesso em: 09/04/2018.

HERMANY, Ricardo. **Direito social e poder local**: possibilidades e perspectivas para a construção de um novo paradigma de integração entre sociedade e espaço

