



# OS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NO COMBATE A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

THE INSTRUMENTS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN  
BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE PERFORMANCE OF THE  
GUARDIAN COUNCIL IN TACKLING INFRINGEMENT OF THE  
RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS

---

**Juliana Paganini**

Acadêmica de graduação do Curso de Direito da UNESC, integrante do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). E-mail: julianaapaganini@hotmail.com. Tem como endereço Rua João Bento de Souza, 84, Araranguá, Colônia, Santa Catarina, Brasil, CEP: 888900-000.

**André Viana Custódio**

Doutor em Direito (CPGD/UFSC), Mestre em Direito (CPGD/UFSC), Graduado em Direito (UFSC), Professor nos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: andreviana.sc@gmail.com. Tem como endereço rua Adão de Moura, 622, Renascença, Santa Cruz do Sul/RS, CEP: 96815544. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/7166046428154967>.

## Resumo

As Constituições brasileiras historicamente excluíram crianças e adolescentes do reconhecimento da condição de sujeito de direitos e obstaculizaram qualquer possibilidade de participação popular na formulação e avaliação das políticas públicas. Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, ocorreram algumas mudanças significativas nas práticas políticas exigindo a efetiva participação popular na formulação, execução e avaliação das políticas públicas como forma de realização da democracia participativa. O objetivo deste artigo é analisar o tema da democracia participativa, identificar os instrumentos de democracia participativa no sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente, e investigar a atuação do Conselho Tutelar no combate a violação dos direitos da criança e do adolescente. O método de abordagem é o dedutivo e o método de procedimento monográfico.

**Palavras-chave:** Adolescente. Criança. Democracia participativa.

## Abstract

Brazilian Constitutions historically excluded children and adolescents in the recognition of a subject of rights and hampered any possibility of popular participation in formulating and evaluating public policies. With the adoption of the Constitution of 1988, there were some significant changes in political practices by requiring the effective popular participation in the formulation, implementation and evaluation of public policies as a way of achieving participatory democracy. The aim of this paper is to analyze the theme of participatory democracy, identifying instruments for participatory democracy in the system guarantees the rights of children and adolescents and to investigate the role of the Guardian Council in tackling infringement of the rights of children and adolescents. The method of approach is the deductive method of procedure and the monograph.

**Keywords:** Adolescent. Child. Participatory democracy.

**Sumário:** Introdução; 1. O conceito jurídico de criança e adolescente no Brasil. 2. Os instrumentos de democracia participativa no direito da criança e do adolescente. 3. A atuação do Conselho Tutelar no combate a violação dos direitos da criança e do adolescente. Considerações finais.

## INTRODUÇÃO

Este artigo trata do conceito de criança e adolescente visando auxiliar na compreensão de que a infância e adolescência é uma fase de desenvolvimento que tanto deve ser desfrutada por todas as crianças e adolescentes quanto respeitada por todos.

Descreve os instrumentos de democracia participativa como real garantia dos direitos da infância, e da importância da responsabilidade compartilhada entre a família, sociedade e Estado para efetivação desses direitos.

Por fim, investiga as características e funções do conselho tutelar, destacando sua importância no combate à violação de direitos da criança e do adolescente.

### 1 O CONCEITO JURÍDICO DE CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL

Conforme artigo 2º da Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, denominado Estatuto da Criança e do Adolescente, considera-se criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (BRASIL, 1990).

Logo, é nessa etapa que as crianças realizam suas fantasias, brincadeiras, aprendizados e os adolescentes suas descobertas e suas potencialidades ambos desfrutando de seus direitos pela condição de cidadão.

Para Veronese (1997, p. 131), cidadão é, por definição,

todo aquele que tem seus direitos fundamentais protegidos e aplicados, ou seja, aquele que tem condições de atender a todas as suas necessidades básicas, sem as quais seria impossível viver, desenvolver-se e atualizar suas potencialidades enquanto ser humano, isto posto, pode-se dizer que cidadão é quem tem plenas condições de manter a sua própria dignidade.

Por esse motivo tanto a criança quanto o adolescente devem ser respeitados e, ainda considerados sujeitos de direitos, detentores de sua própria história, jamais sendo inferiorizados perante os adultos e conseqüentemente desrespeitados por sua condição.

Por conseguinte, a Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente considera criança todo ser humano menor de 18 anos de idade, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioria mais cedo, (Art. 1º) (ONU, 2010), ou seja, tal documento não utiliza o termo adolescente, mas tão somente criança com até 18 anos de idade incompletos e adulto aquele que tiver idade superior a esta.

Com base no acima referendado, que se rompe com o modelo menorista, onde a criança e o adolescente eram considerados meros objetos, sendo utilizados enquanto durassem suas curtas vidas.

Ramos (1999, p. 20) explica que

na Idade Média, entre os portugueses e outros povos da Europa, a mortalidade infantil era assustadora, verificando-se que a expectativa de vida das crianças rondava os 14 anos, fazendo com que estas fossem consideradas na época como animais, cuja força de trabalho deveria ser aproveitada enquanto durassem suas vidas.

Dessa maneira, a partir do momento que se estabelece quem se pode considerar criança e adolescente, há a presença de uma avalanche de direitos. Pois além de meninas e meninos já possuírem àqueles destinados aos adultos, abre-se um leque de direitos reservados a eles próprios devido a sua condição de pessoa em fase de desenvolvimento.

A importância de se estabelecer a idade para a criança e para o adolescente encontra-se diretamente vinculada às violações de direitos ocorridas desde as invasões portuguesas até a contemporaneidade, onde o adulto por se considerar superior a tudo e a todos, acaba por vezes transgredindo os direitos da criança e do adolescente, usurpando sua fase de desenvolvimento.

Uma das práticas mais comuns no concernente a tais violações diz respeito ao trabalho infantil, em que não há a observância nenhuma das normas que definem a idade para se ingressar com tal atividade, e conseqüentemente muitas crianças e adolescentes acabam sendo desrespeitados.

Então

não podemos mais achar que essa é uma situação “normal”. Meninos e meninas submetidos a qualquer trabalho estão sendo privados de um direito fundamental: o direito de ser criança. O direito de correr, pular, brincar de boneca, soltar pipa, jogar futebol, nadar. O direito de viver experiências lúdicas, tão importantes no processo do desenvolvimento físico, mental, social e emocional (GOMES, 2005, p. 92).

Apesar de o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente definir o que vem a ser criança e adolescente, muitas práticas cruéis continuam sendo realizadas, como foi exemplificado acima, porém a legislação por si só não é capaz de concretizar direitos. Devido a isso, que se

faz necessária a participação de toda a sociedade na luta e fiscalização dos direitos de meninas e meninos para que se possam evitar tais violações.

Demo (2001, p. 02) sintetiza que é preciso entender que “participação que dá certo, traz problemas. Pois este é seu sentido. Não se ocupa espaço de poder, sem tirá-lo de alguém. O que acarreta riscos, próprios do negócio”.

Ora, é muito cômodo que a sociedade se cale perante as agressões de direitos inclusive constitucionais, do que sua presença ativa na vida política do Estado, pois participando, as pessoas acabarão descobrindo que elas mesmas acabam violando os direitos das crianças e dos adolescentes.

Assim, após definir-se o que vem a ser criança e adolescente, passa-se a análise de seus direitos fundamentais, ou seja, daqueles direitos inseridos na Constituição da República Federativa do Brasil.

## **2 OS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988 passou a tratar a criança como sujeito de direito, trazendo em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem dentre outros fundamentos que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (BRASIL, 1988).

Desse modo, a magna acabou reconhecendo a importância da participação do povo nas decisões que afetam sua própria realidade, facilitando assim a aproximação da comunidade das políticas públicas a elas destinadas.

Segundo Beçak (2008, p. 5.932) a democracia participativa pode ser reconhecida como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Entretanto, no plano do direito da criança e do adolescente, a democracia participativa manifesta-se pela oportunidade de participação direta

da comunidade na proposição, deliberação e gestão de políticas públicas e, ainda na escolha de representantes nos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de atendimento e proteção aos direitos da criança e do adolescente.

Um dos modos de garantir o efetivo exercício da democracia participativa ocorre através do princípio da descentralização político administrativa onde as políticas públicas devem ser efetivadas na localidade onde residem as pessoas, para uma melhor garantia das políticas de atendimento, ou seja, reconhece-se o papel indispensável de participação da comunidade nas decisões que afetam a sua própria realidade.

O próprio sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente levou em consideração mecanismos da democracia participativa, tais como o reconhecimento dos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente, o processo de escolha dos representantes da comunidade no Conselho Tutelar e das organizações da sociedade civil nos conselhos de direitos e nas conferências de direitos da criança e do adolescente.

Os Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente são constituídos por organizações não governamentais e por pessoas da comunidade que podem sugerir, decidir, encaminhar suas demandas junto aos conselhos de direitos, além de participarem no processo de consolidação dos direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, 2009, p. 83).

O Conselho Tutelar por sua vez, é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

Por fim, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente possui importante papel na sociedade, já que cabe a ele o controle do conjunto de políticas públicas básicas e de outras ações governamentais e não governamentais, visando sempre garantir o real atendimento a crianças e adolescentes.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente encontra-se presente nas três esferas do governo, ou seja, União, Estados e

Município, possuindo como características ser paritário, deliberativo e autônomo, onde sua criação é obrigatória e ele é mantido pelo poder público (CUSTÓDIO, 2009, p. 82).

Além disso, os conselheiros de direitos não podem ser remunerados, pois suas reuniões ocorrem a cada quinze dias, em horário de trabalho e todos já possuem outra profissão.

São atribuições do Conselho de Direitos fazer com que o Estatuto seja cumprido, participar da construção de uma política municipal de proteção a criança e ao adolescente, participar da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual, administrar o fundo da infância e adolescência, estabelecer normas e registrar as entidades não governamentais e programas governamentais, e presidir o processo de escolha do conselho tutelar.

Enfim, o próprio direito da criança e do adolescente encontrou uma série de mecanismos para efetivar a democracia participativa, fazendo com que a sociedade atue junto à família e Estado na luta pelo combate à violação dos direitos de meninas e meninos.

### **3 A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NO COMBATE A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

O conselho tutelar trata-se de uma instituição recente na sociedade brasileira, sendo integrada a política pública de proteção a infância apenas com o Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, em julho de 1990 (ROSÁRIO, 2002, p. 15).

Nesse sentido, por ser algo inovador, a própria sociedade muitas vezes desconhece o papel do conselho tutelar bem como suas contribuições para com a comunidade, afetando o efetivo serviço deste.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, disciplinou tal instituição em seu artigo 131, mencionando que trata-se de órgão permanente, autônomo, e não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

Destarte, o conselho tutelar possui como característica marcante, ser permanente, sendo que uma vez criado por lei municipal não poderá mais ser desconstituído, autônomo, no sentido de que não é subordinado a nenhum outro órgão, sendo apenas vinculado ao poder executivo, e não jurisdicional, ou seja, tal instituição não julga nenhum cidadão, mas encaminha e delibera sobre políticas públicas (ROSÁRIO, 2002, p. 18).

Ora, tais peculiaridades concedem a essa instituição maior liberdade de atuação, transformando-se em ferramenta de efetivação a direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Como órgão deliberativo, o conselho tutelar

é o mais legítimo instrumento de pressão que o Estatuto da Criança e do Adolescente seja uma realidade no país, pois força a implantação dos mecanismos necessários ao atendimento digno aos direitos de todas as crianças e adolescentes, independentemente das situações em que estejam envolvidas (COSTA, 2008, p.78).

Trata-se de algo efetivo na sociedade que realmente deve ser utilizado por todos, pois além de fortalecer os direitos humanos de meninos e meninas, esse órgão atua no combate a violação de direitos inerentes tanto das famílias, quanto de crianças e adolescentes.

Por esse motivo, que em cada município deverá haver no mínimo um conselho tutelar composto por cinco membros, conforme artigo 132 da Lei 8.069/90, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitindo-se uma recondução (BRASIL, 1990).

Isso ocorre devido cada local viver uma realidade de garantia ou violação de direitos, e possuir seus próprios problemas, onde deve buscar organizar-se da melhor forma possível para resolvê-los.

Segundo Costa (2008, p. 77), o legislador ao conceber o conselho tutelar foi ao encontro do espírito municipalista da Constituição

Federal e do apelo popular nacional pela descentralização de poder e democratização.

A descentralização trata-se de

[...] uma alternativa que funcionalmente pretende trazer eficácia as ações governamentais e não-governamentais em termos de políticas públicas, pois uma vez que se divide a competência para atuação entre os entes da federação e dos demais seguimentos da sociedade civil organizada, torna mais simples legitimar os programas e ações sociais (LIMA, 2007, p. 49).

Democratiza-se e descentraliza-se quando se remete a responsabilidade para o poder local e quando se divide o poder, antes somente do juiz, com um conselho formado por cidadãos escolhidos pela comunidade.

Desse modo, para que um cidadão seja conselheiro o Estatuto da Criança e do Adolescente exige alguns requisitos tais como idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residência no município, como indispensáveis para o exercício da profissão (Art. 134) (BRASIL, 1990).

Logo, o Conselho Tutelar se insere através da prerrogativa de realizar práticas diferenciadas em relação às demais instituições que trabalham com a garantia de direitos da criança e do adolescente. Por estas razões, já de início, é possível verificar a peculiaridade desta organização (BRAGAGLIA, 2005, p.15).

Ainda assim, devido em cada sociedade existir uma realidade diferenciada, o próprio Conselho Tutelar deve atuar de modo distinto para com cada pessoa, pois não é através de ações universalistas que se atingirá o objetivo proposto, qual seja, combater a violação de direitos em relação a criança e ao adolescente.

Por isso que o Conselho Tutelar é uma instituição cuja natureza jurídica só se compreende e realiza plenamente quando se leva em conta esse tipo específico da realidade social que é a comunidade (UNICEF, p.07).

Assim, cabe a Lei municipal dispor sobre as especificidades do Conselho Tutelar, tais como fixar local, dia, hora, remuneração, pois cada município funciona de um modo (Art. 134) (BRASIL, 1990).

Enfim, tal organização emerge como um verdadeiro instrumento de combate a violação de direitos da criança e do adolescente, já que atua junto com a sociedade e ainda rompe com a Doutrina da Situação Irregular do Código de Menores de 1927 e 1979.

Assim, parece inquestionável que os Conselhos Tutelares, por se constituírem em torno de necessidades sociais emergentes, situam-se no âmago da complexidade que configura a realidade atual, envolvendo, entre outras, as atribuições de cunho eminentemente pedagógico.

O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece em seu artigo 136 as atribuições dos Conselhos Tutelares, nas quais encontram-se medidas relativas a deliberação, pois não cabe misturar funções deste com as do Poder Judiciário, nem mesmo em relação a atendimento.

Por isso, é indispensável a construção de práticas a partir de um “olhar” complexo dos agentes sociais que interagem nos Conselhos Tutelares, instigando a aplicação eficaz dos inúmeros e múltiplos saberes que se dispõe, em face de possíveis problemas e desafios a serem superados no dia a dia dessa instituição emergente (DESAULNIERS, 2002, p. 36).

Percebe-se então, que se faz de extrema importância o conhecimento e sensibilidade dos responsáveis pelo órgão de proteção ao direito da criança e do adolescente, pois é através deles que se conseguirá combater as práticas de violação de direitos.

Devido a isso que

um dos papéis do Conselheiro tutelar é tensionar o poder público e a sociedade de garantia dos direitos previstos no ECA e pelo provimento de políticas e serviços públicos. Nesse sentido, é um agente político. É também um agente social, à medida que interage com uma comunidade para a qual deve prestar contas de seu trabalho (FERREIRA, 2002, p. 130).

Assim, considera-se que o Conselho Tutelar trata-se de um importante mecanismo de legitimação de direitos da criança e do adolescente, tendo como ferramentas a Constituição da República Federativa do Brasil, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Entretanto, o papel por si só não é capaz de concretizar direitos, por isso deve-se respeitar e considerar o princípio da tríplice responsabilidade compartilhada, em que a Sociedade, Estado e Família devem atuar conjuntamente na luta pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A criança e o adolescente somente foram reconhecidos como sujeitos de direitos em processo de desenvolvimento com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil e consequentemente com o Estatuto da Criança e do Adolescente, onde buscou-se romper com a cultura menorista discriminatória e opressora em relação a meninas e meninos.

Além disso, o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe alguns instrumentos de democracia participativa, sendo que dentre eles destaca-se o Conselho Tutelar devido sua aproximação junto a sociedade para o combate a violação dos direitos da criança e do adolescente.

Entretanto, a percepção da importância dos espaços de participação da sociedade como forma de fortalecer a democracia participati-

va ainda é precário, pois as decisões ainda estão extremamente centralizadas ou submetidas aos representantes governamentais que acabam por dominar os espaços de democracia direta.

Por essa razão é de extrema urgência a necessidade de participação popular para garantia real dos direitos assegurados a todas as crianças e adolescentes sem distinção, afim de que possamos diminuir ou até eliminar o trabalho infantil, a desigualdade social, a evasão escolar, a miséria, dentre outros problemas que rodeia milhares de crianças e adolescentes.

## REFERÊNCIAS

BEÇAK, Rubens. **Instrumentos de Democracia Participativa**. Manaus: CONPEDI, 2008, p. 5932.

BRAGAGLIA, Monica. **Auto-organização: um caminho promissor para o conselho tutelar**. São Paulo: Annablume, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. **Lei 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] União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de jul. 1990.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **A dignidade humana: teoria de prevenção geral positiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma, SC: UNESC, 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRA, Kátia Maria Martins. Perspectivas do Conselho Tutelar para o século XXI. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Monica (Org.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas, RS: ULBRA, 2002.

GOMES, Patrícia Saboya. O combate ao trabalho infantil no Brasil: conquistas e desafios. In: OLIVEIRA, Oris de (Org.). **Trabalho infantil e direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2005.

LIMA, Fernanda da Silva. **A implementação das ações afirmativas para a concretização dos direitos de crianças e adolescentes negros no Brasil**. 2007. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em <<http://www.onuportugal.pt>>. Acesso em: 15 maio 2010.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

ROSÁRIO, Maria do. O Conselho Tutelar como órgão de defesa de direitos num cenário de exclusão social. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Monica (Org.). **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas, RS: ULBRA, 2002.

UNICEF. CONSELHO Tutelar: A comunidade resolvendo os problemas da comunidade.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

Recebido em: 21/05/2011

Aceito para a publicação em: 20/07/2011