

**Desafios
para
o SISTEMA de
GARANTIA
de DIREITOS da
CRIANÇA
e do
ADOLESCENTE**

**Perspectiva dos
Conselhos Tutelares
e de Direitos**

São Paulo, janeiro de 2009

Essa publicação foi viabilizada com o apoio: Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Conanda

Secretaria Especial
dos Direitos Humanos



Realização:



Instituto Pólis

Copyright 2009 – Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Sala 420 – Edifício Sede do Ministério da Justiça

CEP: 70064-900, Brasília, DF

Telefones: (55 61) 3429-3536 / 3454 / 3106 Fax (55 61) 3223-2260

A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida somente para fins não lucrativos e com autorização prévia e formal da SEDH/PR

Tiragem desta edição: 10 mil exemplares impressos, 10 mil cd-roms

Impresso no Brasil – Distribuição gratuita

Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente : perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos / [organizadores Jorge Kayano e Juliana Lordello Sícoli ; autoras Abigail Silvestre Torres, Luciana Ferreira Tatagiba, Rosemary Ferreira de Souza Pereira]. – São Paulo : Instituto Pólis, 2009.
56p.

ISBN: 978-85-7561-051-0

1. Menores – Condições sociais – Brasil. 2. Jovens – Condições sociais – Brasil. 3. Menores – Estatuto legal, leis etc. – Brasil. 4. Direitos das crianças – Brasil. 5. Conselhos Tutelares e de Direitos - Brasil. I. Kayano, Jorge. II. Sícoli, Juliana Lordello. III. Torres, Abigail Silvestre. IV. Tatagiba, Luciana Ferreira. V. Pereira, Rosemary Ferreira de Souza. VI. Instituto Pólis.

CDU 308-053.2(81)

Coordenador| Benedito dos Santos

Organizadores| Jorge Kayano e Juliana Lordello Sícoli

Autoras|

Abigail Silvestre Torres

Mestre em Serviço Social pela PUC\SP, é coordenadora da pós-graduação Lato Sensu da UNIBAN, docente de graduação e pós-graduação da FMU. Atua como consultora em políticas públicas nos temas da infância e adolescência, assistência social e controle social.

Luciana Ferreira Tatagiba

Doutora em Ciências Sociais e Mestre em Ciência Política, é professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp, onde desenvolve pesquisas sobre os temas: democracia participativa, em especial as experiências dos conselhos gestores de políticas públicas, movimentos sociais e reforma institucional do Estado.

Rosemary Ferreira de Souza Pereira

Mestre em Serviço Social pela PUC-SP, atua como consultora em política pública de assistência social e de direitos de crianças e adolescentes.

Coordenação editorial| Veronika Paulics e Cecilia Bissoli

Foto da Capa| Veronika Paulics

Edição e revisão de texto| Stela da Silva Ferreira

Impressão e fotolitos| Gráfica MaxPrint

Desafios para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: a perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos
Pesquisa “Conhecendo a Realidade”

Siglas

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CT – Conselho Tutelar

DCA – Direitos da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FDCA – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUMCAD – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

OCA – Orçamento Criança e Adolescente

PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PPA – Plano Plurianual

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SIPIA – Sistema de Informações para Infância e Adolescência



APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
A pesquisa “Conhecendo a Realidade”	11
UMA FOTOGRAFIA DOS CONSELHOS	14
Conselhos existentes no Brasil	14
Perfil geral dos conselhos	17
O LUGAR DOS CONSELHOS NO SISTEMA DE GARANTIA	23
Conselho Tutelar: a função de ouvidoria	23
Conselhos municipais: a atuação na articulação das políticas públicas	26
CEDCA e Conanda: atuação na articulação territorial	29
VIOLAÇÕES DOS DIREITOS E PERFIL DA REDE DE SERVIÇOS	31
Reconhecimento dos direitos: um novo campo de responsabilidades	33
Gravidez na adolescência e seu impacto na garantia de direitos	34
O direito à convivência familiar e comunitária: um desafio assumido pelos conselheiros	35
Uso de drogas: fragilidade na rede de atenção	38
ACESSO E PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO: RESPONSABILIDADE E DIREITO	40
A importância do diagnóstico para o controle social e construção da agenda política dos conselheiros	41
SIPIA e plano de ação: distância entre o potencial e a realidade dos Conselhos	42
ORÇAMENTO E FUNDO	46
Orçamento Público e Orçamento Criança e Adolescente - OCA	46
Fundos Especiais e Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente	47
A relação entre o Plano de Aplicação e o FDCA	49
Composição de recursos do FDCA e o exercício do controle social	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54



Este trabalho é resultado da parceria realizada entre a SEDH e o Pólis - Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Públicas - no ano de 2008 e está sendo publicado com o compromisso de saudar os 18 anos da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que, para nós, se expressa no reconhecimento dos seus inúmeros avanços e, ao mesmo tempo, nos desafios que devemos enfrentar para o seu aprimoramento.

Esta publicação dirige-se aos conselheiros tutelares e de direitos da criança e do adolescente que atuam nos mais diferentes lugares do Brasil. Cada conselheiro traz hoje o legado político de movimentos sociais que, ao longo da década de 1980 e 1990, viram suas reivindicações traduzidas em lei. O ECA foi fruto dessa intensa mobilização da sociedade brasileira no contexto de luta pelo retorno às liberdades democráticas e teve dentre suas principais conquistas:

- O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, o que corresponde a uma definição de responsabilidades e deveres capaz de expandir o alcance da cidadania;
- A transparência e o controle das ações e processos de decisão que afetam a vida destes cidadãos;
- O compromisso com a efetivação de direitos, expresso na alocação de recursos e na implementação de estratégias necessárias para alcançá-los.

Ao ocupar esta importante função, os conselheiros assumem a tarefa de auxiliar na consolidação do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes (SGDCA) e, para tanto, contam com novos instrumentos de formulação e implementação de políticas públicas, como os planos municipais, estaduais e nacional, os fundos especiais e as Conferências nas três esferas de governo, que lhes permitem debater e propor novos caminhos. Por outro lado, os conselheiros são desafiados cotidianamente a lidar com severas limitações, como infra-estrutura precária, falta de acesso à informação e dificuldades para realizar ações de maneira articulada com outras instâncias do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ao publicar este material nosso objetivo é divulgar as análises realizadas a partir de uma pesquisa inédita "Conhecendo a Realidade", iniciada em 2006, que envolveu 5.964 Conselhos Tutelares e de Direitos da criança e do adolescente de todo o País. Com isso, pretendemos contribuir com o necessário processo de avaliação desta política, a partir de uma clara compreensão da vinculação entre os temas da infância e adolescência e a agenda contemporânea dos direitos humanos.

Buscamos chamar a atenção para os desafios do fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, identificando e pondo em discussão questões importantes que dificultam a plena consolidação dos conselhos de direitos e tutelares.

Agradecemos aos conselheiros que participaram desta pesquisa, entendendo que o empenho ao responder os questionários reflete seu grande interesse numa apreciação cuidadosa dos fatores que interferem na sua atuação. Desejamos que a sistematização e análise que trazemos aqui contribuam para sua reflexão e intervenção, porque este compromisso também é nosso.

Carmen Silveira de Oliveira
Subsecretária da
Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

A análise do conjunto das informações trazidas pela pesquisa “Conhecendo a Realidade” permite-nos traçar um cenário dos alcances e também dos desafios para garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Nesses 18 anos temos o que comemorar, sobretudo, quando examinamos a melhoria de alguns indicadores sociais:

Queda da mortalidade: Dados da Secretaria de Vigilância em Saúde revelam que em 1990 morriam 53,7 crianças por mil nascidos vivos; e em 2005 morriam 28,7 crianças por mil nascidos vivos. Ou seja, houve redução de quase 50% da mortalidade infantil.

Aumento do aleitamento materno e diminuição da desnutrição infantil: A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS) aponta que a desnutrição infantil atingia 13% das crianças em 1996 e caiu para 7% no ano de 2006. Na região Nordeste, essa redução foi mais intensa, chegando a 67%. Em 2006, 99,5% das crianças foram amamentadas por suas mães nas primeiras 24 horas após o parto. Em 1996 esta situação alcançava apenas 70,8% dos recém-nascidos. Também aumentou o tempo de aleitamento total, que era de sete meses em 1996 e passou para 9,3 em 2006.

Aumento do acesso à escola pública: Segundo Carmen Oliveira, Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, o acesso à educação melhorou e hoje alcança 76% das crianças. “No ensino fundamental, evoluímos de 79% de crianças nas escolas, em 1990, para 98% de inserção registrada em 2006. Estamos praticamente universalizando o acesso ao ensino fundamental”, afirma.

Aumento do nível de renda das famílias com crianças e adolescentes: a ampliação do Programa Bolsa Família contribui para isto e, por condicionar o acesso ao benefício à vacinação e matrícula escolar das crianças e adolescentes, tem induzido o acesso delas aos direitos sociais básicos. O Programa atinge cerca de 5,6 milhões de crianças de zero a 6 anos; mais de 14 milhões com idade entre 6 e 15 anos; e 1,2 milhão de adolescentes de 16 a 17 anos.

Em nível nacional, merecem destaque também iniciativas de defesa de direitos que têm alcançado bons resultados: o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (2003)¹, o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2000); o Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo (2006) e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006), entre outros.

Decorridas quase duas décadas de aprovação do ECA é necessário também reconhecer os desafios atuais e buscar meios de superá-los coletivamente, sobretudo porque a cultura de respeito aos direitos humanos ainda é frágil e sujeita a retrocessos. Os níveis de violência que presenciamos hoje expõem situações nas quais crianças e adolescentes são vítimas e fazem vítimas. Estas situações têm motivado a retomada dos debates em torno da redução da maioridade penal. Lamentavelmente, esses debates têm trazido à tona visões autoritárias,

¹ De acordo com o IPEA, entre 1995 e 2006, a proporção de crianças entre 10 e 14 anos trabalhando ou procurando trabalho caiu de 20% para 11,5% – em números: de 3,6 para 1,8 milhões de crianças.

herdeiras de uma tradição política em que a resposta repressiva aparece como única solução para os problemas de adolescentes em conflito com a lei. Isto significa que o horizonte de cidadania da população infanto-juvenil e a garantia de seus direitos ainda sofrem ameaças.

Os conselheiros que participaram da pesquisa apontam as principais demandas por direitos que ainda não foram atendidas, assim como as situações de violações que os afligem diariamente. Afinal, milhares de crianças brasileiras convivem ainda com situações que violam seus direitos, como a inadequação da convivência familiar, a longa permanência em abrigos, a exploração e o abuso sexual, ausência de políticas voltadas para os usuários de álcool e drogas, gravidez e paternidade precoces, que freqüentemente afetam seu processo de escolarização e as condições de vida e acesso ao trabalho. Estes aspectos serão analisados no capítulo “Violação dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e Rede de Serviços”.

Esse cenário põe-nos diante do desafio de compreender melhor o funcionamento do SGDCA, cujo objetivo é articular e integrar instâncias governamentais e da sociedade civil que atuam na promoção, no controle e na defesa dos direitos infanto-juvenis. Assim, o SGDCA deve funcionar para atender a população infanto-juvenil e promover seu acesso às políticas públicas; planejar e monitorar essas políticas por meio da atuação dos Conselhos de Direitos; e responsabilizar seus operadores para a efetivação dos direitos e atendimento às necessidades de crianças e adolescentes nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal.

Até que ponto os conselhos têm conseguido atuar no interior do SGDCA como um agente articulador no sentido de produzir as condições para promoção e defesa dos DCA?

A garantia dos direitos tem como ponto de partida seu reconhecimento em lei, evidenciando o compromisso coletivo em torno da proteção à criança e ao adolescente como sujeitos em condição de desenvolvimento. Mas sabemos que a declaração dos direitos não é suficiente para que eles sejam assegurados. A materialização desse compromisso depende em grande medida da sua realização sob a forma de serviços, programas e projetos executados por órgãos governamentais ou da sociedade civil. Nesse sentido, deve ser pensada em estreita relação com a produção da política pública em espaços de planejamento, acompanhamento e avaliação compartilhados, ou seja, os Conselhos de Direitos.

Diante desse cenário, e com base nas informações trazidas pela pesquisa, dedicamo-nos a compreender melhor o papel dos Conselhos Tutelares e de Direitos no SGDCA. Como os Conselhos Tutelares e de Direitos são ligados aos órgãos governamentais responsáveis pela execução das políticas públicas de atendimento, muitas vezes “não conseguem se dissociar das limitações estruturais da política pública à qual se vinculam. Isso significa que as determinações/conformações da política impactam o raio de ação dos conselhos, conformando a natureza e a intensidade do controle social realizado” (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2008).

A organização da política de atendimento à criança e ao adolescente na forma de um Sistema procura romper com o modo desarticulado, fragmentado, com fraca visibilidade pública e precários mecanismos de controle social, característico da área infanto-juvenil. Sabemos que esse modo de operar a política tem raízes no assistencialismo, que ainda não foi superado totalmente, apesar dos avanços expressos no ECA. Os recursos públicos insuficientes e a falta de critérios para alocá-los segundo prioridades compartilhadas freqüentemente impactam a atuação dos conselhos, reforçando a ética do “cada um por si”, mantendo a fragmentação e invisibilidade pública. Acreditamos que este seja um dos motivos que justifica a resistência dos Conselhos, assim como das organizações da rede sócio-assistencial e das secretarias de governo às propostas de articulação, cooperação e comprometimento recíproco (GREGORI e SILVA, 2000).

Os Conselhos Tutelares e de Direitos são peças centrais na composição e funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos, sendo que sua missão essencial é atuar como agentes articuladores do processo de formulação das políticas públicas.

Até que ponto os Conselhos – da forma como foram pensados, e a partir das funções que assumiram ao longo de sua trajetória de consolidação – respondem ao desafio da atuação intersetorial? Quais as dificuldades que têm encontrado para desempenhar esse papel e que mudanças poderiam ser sugeridas?

Os capítulos dessa publicação abordam temas importantes investigados pela pesquisa: papéis dos Conselhos e relação entre as instâncias; violações dos direitos das crianças e adolescentes e perfil da rede de serviços; produção da informação, Sistema de Informações para Infância e Adolescência (SIPIA), diagnóstico e plano de ação; e orçamento e fundos.

A pesquisa “Conhecendo a Realidade”

A pesquisa “Conhecendo a Realidade” foi uma iniciativa da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), no âmbito do Programa Pró-Conselho. Ela foi realizada entre fevereiro e novembro de 2006 pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor, da Fundação Instituto de Administração (CEATS/FIA).

O estudo, inédito no Brasil, partiu do cadastro de 4.519 Conselhos Municipais, 4.302 Conselhos Tutelares e 26 Conselhos Estaduais. A SEDH solicitou a todas as Prefeituras para que auxiliassem no contato com os Conselhos existentes no Município e incentivassem sua participação na pesquisa. Como resultado, o universo inicialmente previsto foi ampliado, tendo taxa de retorno bastante alta. Isso permitiu acumular grande volume de informações sobre as condições de funcionamento, composição e perfil, avaliação dos conselheiros sobre a situação da criança e do adolescente, intervenção na política pública, desempenho e prioridades para aprimorar o exercício de atribuições pelos conselhos. Os dados da pesquisa podem ser consultados no CD-Rom encartado nesta publicação.

Procedimentos de coleta de informações

Os instrumentos de coleta de informação procuraram levantar informações sobre os conselhos e suas demandas. O CEATS elaborou três questionários, em diálogo com a SEDH e o Conanda, sendo um para cada instância: Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (78 questões); Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (68 questões); e Conselhos Tutelares (42 questões).

Os questionários, com carta-resposta, foram enviados por correio aos Conselhos do cadastro consolidado pelo CEATS a partir de dados fornecidos pelo SIPIA e Conselhos Estaduais. Durante o período de preenchimento, os conselheiros tiveram acesso a um serviço de apoio para sanar dúvidas.

Com a intenção de captar melhor a visão de cada Conselho, o CEATS orientou que o questionário fosse respondido, no caso dos Conselhos de Direitos, por um grupo formado pelo presidente e, no mínimo, um representante da sociedade civil e um do governo e, no caso dos Conselhos Tutelares pelo maior número possível de conselheiros. A coordenação da pesquisa assumiu o compromisso de não identificar os respondentes e não divulgar as informações fornecidas por cada conselho.

No Quadro 1, pode-se ver o número de Conselhos de Direitos e Tutelares respondentes, indicando, na última coluna, a proporção de Conselhos respondentes em relação aos total de municípios e estados brasileiros.

Quadro 1. Conselhos participantes da pesquisa

	nº de Conselhos respondentes	% respondentes/ municípios ou estados do país
Conselhos Tutelares	3.469	61%
CMDCA's	2.469	44%
CEDCA's	25	96%

Chamamos atenção para a maior participação dos Conselhos Tutelares em relação aos Conselhos Municipais em todas as regiões do País. Ao desagregar os dados por região e por Estado, é possível verificar variações no número de conselhos (de Direitos e Tutelares) respondentes.

A região Sul destaca-se com o maior percentual de respostas dos Conselhos Municipais (53,9% de retorno) e a região Centro-Oeste com o maior percentual de respostas de Conselhos Tutelares (73,6% de retorno).

Há também variações significativas por estado, com destaque para os positivos índices de respostas na região Norte, em Roraima (86% CTs e 33% CMDCA); na região Nordeste, no Ceará (80 % CTs e 63% CMDCA); na região Sudeste, no Espírito Santo (84% CT e 59% CMDCA) e Rio de Janeiro (65% dos CMDCA); no Sul, Paraná (79% CTs) e Santa Catarina (62% CMDCA) e no Centro-Oeste, Mato Grosso (78% CTs e 41% CMDCA).

A participação dos conselheiros foi fundamental: sem eles não haveria um material tão rico para fundamentar o balanço que ora estamos propondo. Desse modo, cumpriram uma importante função na produção de informações de interesse público.

Métodos de análise

A primeira análise do conjunto dos questionários feita pelo CEATS/ FIA foi descritiva e analisou as médias e freqüências da situação nacional e das cinco grandes regiões do Brasil. Esse trabalho gerou o extenso Relatório *Os Bons Conselhos. Pesquisa "Conhecendo a Realidade"*, com os resultados obtidos nas três instâncias investigadas: Conselhos Municipais de Direitos, Conselhos Estaduais de Direitos e Conselhos Tutelares. O Relatório encontra-se disponível para consulta no sítio: www.sedh.gov.br (acessar link Crianças e Adolescentes).

Com o objetivo de dar continuidade à análise da pesquisa e garantir maior divulgação das informações coletadas, a SEDH solicitou ao Instituto Pólis que desenvolvesse uma ferramenta de consulta pública das informações na internet e que elaborasse esta publicação. O CD-Rom encartado expressa o resultado deste trabalho ao permitir o acesso às informações mais descritivas da pesquisa. Os dados podem ser consultados por tema e por abrangência territorial.

Além disto, as informações estão agrupadas pelos seguintes temas: histórico; composição e perfil dos Conselhos; infra-estrutura; organização e funcionamento; informação e imagem; dificuldades e desempenho dos Conselhos; Fundo Municipal/Estadual DCA; avaliação dos conselheiros sobre as entidades de atendimento; SIPIA; violação de direitos.

O Sistema permite separar os dados por grandes regiões do Brasil, região do semi-árido, estados e regiões metropolitanas. E, por fim, permite gerar gráficos e tabelas considerando três faixas de população infanto-juvenil ou três faixas do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Para aprofundar a análise, a equipe do Instituto Pólis fez cruzamentos de informações a partir de "planos tabulares" para cada uma das instâncias pesquisadas. Assim, puderam ser analisados

cruzamentos de questões de cada instrumento de coleta e também cruzamentos entre as três bases de dados: Conselho Tutelar e Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, nos 1.839 municípios onde ambos conselhos participaram da pesquisa; Conselho Tutelar e Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente.

O esforço de produzir e analisar os mais de 70 cruzamentos estatísticos gerados permitiu atestar o cuidado dos conselheiros no preenchimento dos extensos questionários, demonstrando a coerência nas respostas a diferentes questões. Além disso, a análise das tabelas criou condições para complementar e aprofundar algumas questões importantes para o SGDCA, tal como a predominante falta de fluxo de informação entre CTs e CMDCA no processo de elaboração de diagnósticos, como se verá adiante.

Este capítulo apresenta uma fotografia da situação dos Conselhos Tutelares e de Direitos no Brasil a partir da análise das informações da pesquisa. Assumindo que o controle social exercido pelos Conselhos é parte importante do Sistema de Garantia de Direitos, buscamos levantar informações que nos auxiliem a responder às seguintes perguntas:

Quanto avançamos na implementação da estrutura participativa prevista no ECA? Quais as condições de infra-estrutura para a atuação dos conselheiros? Onde estão localizados os maiores problemas referentes à cobertura e às condições do funcionamento dos Conselhos?

Conselhos existentes no Brasil

O alcance da garantia de direitos da criança e do adolescente está relacionado a duas dimensões que trataremos aqui. A primeira delas está relacionada a uma dimensão quantitativa, ou seja, a existência dos CTs, CMDCA e CEDCA. A segunda é mais qualitativa, ao se debruçar sobre as condições para o exercício da função dos conselheiros, como acesso a infra-estrutura e capacitação.

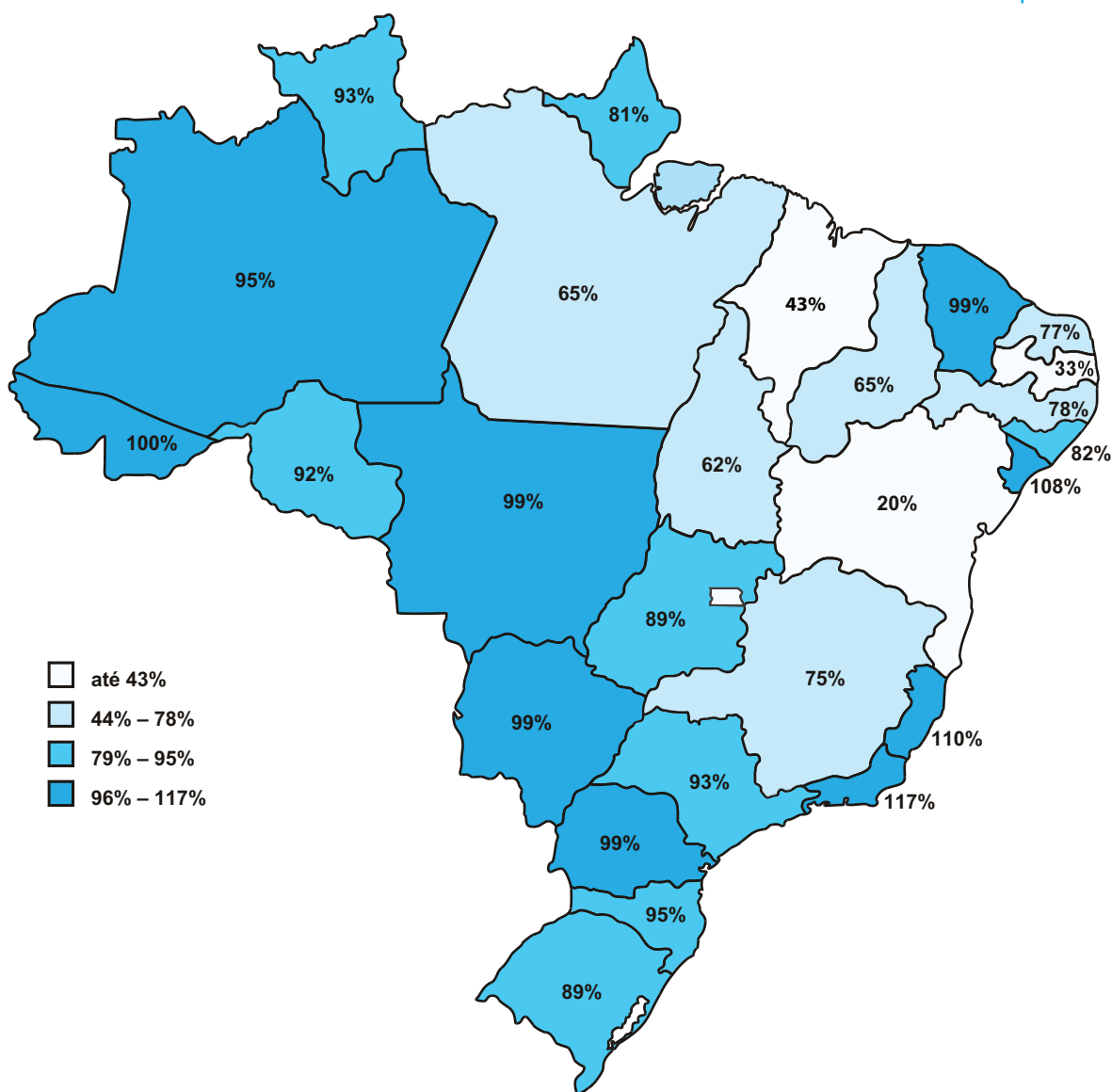
Começando pela quantitativa: afinal, quantos Conselhos Tutelares, municipais e estaduais estão instalados e em funcionamento no Brasil? Quais os estados com maiores lacunas no que se refere à implementação de conselhos? Essas são perguntas importantes e, ao mesmo tempo, difíceis de serem respondidas com total precisão.

Além da divergência entre as fontes de informação, colabora para esta dificuldade a descontinuidade da atuação dos Conselhos, verificada em 51% dos CMDCA dos pesquisados.

De acordo com o cadastro dos Conselhos da SEDH utilizado na pesquisa, em 2006 existiriam mais CMDCA – 4.519 – do que Conselhos Tutelares (CT) – 4.302 – no País. O percentual de municípios com Conselhos em cada Estado era bastante variado, como se pode observar nos mapas que descrevem o percentual de Conselhos Tutelares existentes por unidades da federação (Mapa 1) e o percentual de CMDCA existentes por unidades da federação (Mapa 2).

De acordo com o Mapa 1, três estados – Sergipe, Espírito Santo e Rio de Janeiro – tinham números de Conselhos Tutelares cadastrados superiores ao número de municípios. Isso pode ocorrer porque alguns municípios de maior porte têm mais de um Conselho Tutelar, destacando-se as capitais. O Estado do Rio, por exemplo, tem 92 municípios e 108 Conselhos Tutelares – só a capital tem dez; e dois municípios não têm CTs. Os estados com menor número de CTs eram Bahia (apenas 20% dos municípios com CT cadastrados), Paraíba (33%) e Maranhão (43%).

Percentual de CTs existentes por UF – 2006

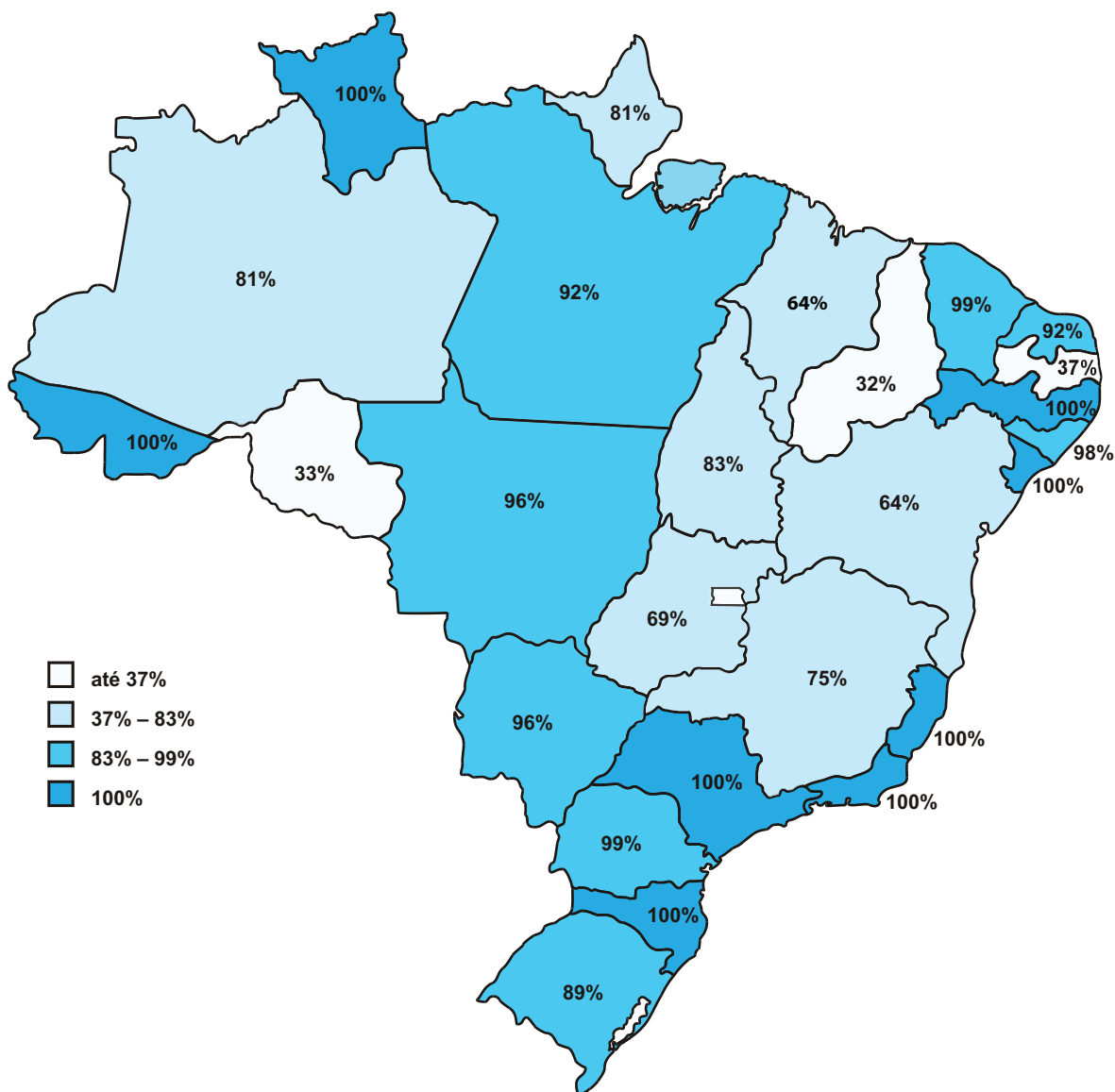


Já no Mapa 2 podemos ver que apenas oito estados tinham CMDCA em todos os municípios². Os estados com menos de 40% de municípios com CMDCA eram Rondônia, Piauí e Paraíba. É preciso lembrar que alguns Conselhos Municipais e Tutelares que participaram da pesquisa não constavam do cadastro inicial da SEDH. Isto remete à dificuldade de se produzir e disponibilizar informações confiáveis para o conjunto dos 5.565 municípios brasileiros. Esta dificuldade está expressa também na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE. A discrepância entre os dois últimos anos disponíveis é significativa: em 2006, o IBGE apontava a existência de 5.170 CTs e 4.622 CMDCA, ao passo que em 2005 existiriam 4.857 CTs e 5.201 CMDCA no País, sugerindo que o número de CTs teria aumentado de 2005 para 2006, enquanto o de Conselhos Municipais teria diminuído.

² Sem contar o Distrito Federal, cujo Conselho equivale ao de um estado, apesar de, na pesquisa, ter sido incluído entre os Conselhos Municipais.

Mesmo com estas ressalvas, vale destacar que a existência dos Conselhos de Direitos e Tutelares nos municípios revela o grau de organização da sociedade civil. Sua presença também diz respeito ao campo de responsabilidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário quanto às leis de criação dos Conselhos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao acompanhamento dos processos eleitorais e ao cumprimento da lei por parte dos prefeitos. Assim, a ausência de CTs e CMDCA em muitos municípios brasileiros indica fragilidade na atuação dos responsáveis pela garantia de direitos.

Percentual de CMDCA existentes por UF - 2006



Os Conselhos Estaduais e o Conanda devem subsidiar o diálogo da SEDH com o IBGE para que suas pesquisas contribuam tanto na atualização do cadastro, como no levantamento periódico de informações sobre a situação dos Conselhos.

Perfil geral dos conselhos

Esse item apresenta um cenário geral do perfil dos conselheiros e propõe algumas questões para estimular as pesquisas de informações em cada estado ou região (via CD encartado).

Quais são as condições para ser um bom conselheiro? Seria o acesso a infra-estrutura adequada? Seria a capacitação dos conselheiros? Os pré-requisitos para a escolha dos candidatos asseguram um perfil comprometido com a defesa dos DCA? Quais destes aspectos têm maior peso e importância para o bom desempenho do controle social?

Acreditamos que ao conhecer melhor o perfil dos conselheiros somos estimulados a formular perguntas que nos façam refletir sobre sua atuação nos espaços de controle social e defesa de direitos. Desse modo, podemos debater e encontrar mecanismos de aperfeiçoamento dos Conselhos Tutelares e de Direitos, de acordo com a realidade dos diferentes contextos regionais e municipais.

Conselhos Tutelares

Dos 3.469 Conselhos Tutelares que participaram da pesquisa, 70% tiveram seus conselheiros escolhidos por eleição direta e aberta a todos os eleitores do município. Esse procedimento exige mobilização e informação da comunidade local sobre todos os aspectos que envolvem o processo eleitoral. Entretanto, a eleição direta e aberta tem sido alvo de críticas, pois acredita-se que, dessa maneira, aumentam os riscos de manipulação político-partidária. Mesmo reconhecendo a validade dessas críticas, acreditamos que seria um retrocesso abrir mão desse processo ampliado de consulta, uma vez que as eleições diretas cumprem um importante papel na divulgação dos direitos das crianças e adolescentes e na mobilização da sociedade em torno deste tema.

Outro aspecto abordado na pesquisa diz respeito ao tipo de vínculo entre os conselheiros tutelares e o órgão Executivo. Cabe perguntar em que medida a remuneração e o tipo de vínculo trabalhista dos conselheiros tutelares reflete na sua atribuição de garantir os direitos das crianças e adolescentes? Sabemos que não temos a resposta para essa pergunta na ponta da língua, mas é preciso enfrentá-la.

A opção pela obrigatoriedade de dedicação exclusiva como exigência para participação no processo de escolha dos conselheiros tutelares é alta, chegando a 60% entre os conselheiros participantes da pesquisa. Apesar de os dados coletados não permitirem identificar um padrão de remuneração, a pesquisa também mostrou que 96% dos conselheiros são remunerados. Não é possível observar o mesmo desempenho na questão do vínculo empregatício que, segundo a pesquisa, é bastante precário. Isso acarreta problemas para o estabelecimento de jornada de trabalho semanal, gozo de licença maternidade, férias remuneradas e direitos previdenciários.

Tendo em vista que o exercício da função de conselheiro tutelar é um serviço público relevante, o Executivo deve criar o cargo de conselheiro tutelar como cargo em comissão, respeitada a autonomia no desempenho de suas funções. Este cargo não deve ser visto como "de confiança", portanto não é subordinado ao prefeito.

Além das exigências legais para o exercício da função de conselheiro tutelar – morar no município, ter reconhecida idoneidade moral e ter idade superior a 21 anos – a pesquisa revelou outras exigências frequentes para a candidatura, como nível mínimo de escolaridade (78%), experiência na área da criança e do adolescente (55%) e aplicação de provas de conhecimento (47%). As informações sobre a escolaridade dos conselheiros indicam um bom nível quando comparado aos padrões brasileiros. Dos conselheiros respondentes, 52% completaram o ensino médio e 14% o nível superior – dentre estes, predominam o magistério e a pedagogia.

Se, por um lado, tais requisitos adicionais podem indicar uma preocupação dos CMDCA's em eleger conselheiros tutelares com maior preparo para o exercício da função, por outro lado cabe

perguntar se essa escolha não traria como risco a “elitização” do perfil dos conselheiros. Entendemos que a formação continuada e capacitações específicas para o exercício da função sejam medidas mais adequadas do que ampliar os pré-requisitos à candidatura dos conselheiros. O desempenho de suas funções requer investimento constante em atualização, acesso a informações, troca de experiências e saberes com outros profissionais.

Ao abordar a questão da capacitação, a pesquisa revelou que em 32% dos Conselhos Tutelares nenhum conselheiro havia recebido capacitação específica para a função após o processo de escolha e que em 24% dos Conselhos a capacitação havia alcançado entre um e quatro conselheiros.

Os Conselhos Municipais, com apoio dos Conselhos Estaduais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, devem estabelecer uma política de capacitação permanente de Conselheiros Tutelares para o atendimento e identificação de demandas.

Se muitos municípios entendem que a experiência na área da criança e do adolescente é um critério que contribui para a qualidade da atuação dos conselheiros, para o Conanda, o fator mais importante para trazer a qualidade desejada está no acesso a equipamentos e serviços públicos:

“... Fundamental é que o Conselho Tutelar tenha, à sua disposição, serviços públicos que possam efetuar as avaliações técnicas necessárias e, se for o caso, até mesmo executar a medida aplicada por este órgão colegiado ... tal qual previsto nos arts. 90, 101 e 129, do ECA.” (CONANDA, Resolução 75)

Desse ponto de vista, verificar as condições de trabalho pela infra-estrutura é também revelador do cumprimento (ou não) do princípio constitucional de prioridade absoluta à criança e ao adolescente. O Quadro 2 destaca alguns aspectos relativos à precariedade da infra-estrutura disponível para a realização do trabalho dos Conselhos Tutelares. Merece destaque a informação de que apenas 30% dos Conselhos têm acesso a textos, legislações e resoluções pela internet. O direito à informação, previsto na Constituição Federal, é fundamental para que os conselheiros atuem de forma eficiente. Sem informação, a qualidade da participação dos conselheiros certamente fica prejudicada, fragilizando, conseqüentemente, a garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

A pesquisa abordou também as assessorias especializadas como outra estratégia que contribui para o exercício da função dos conselheiros. Este aspecto revela a importância da articulação entre os Conselhos Tutelares e as diversas instâncias técnicas que compõem as políticas públicas. A pesquisa identificou que os Conselhos Tutelares têm solicitado assessoria de diferentes profissionais para o desempenho de sua função nas áreas de Assistência Social, Psicologia, Psiquiatria, Medicina, Direito, Pedagogia. A assessoria é sempre realizada quando solicitada em 55% dos casos na área de Assistência Social, em 51% Psicologia/Psiquiatria e Medicina e na Assessoria Jurídica em 44%, caindo na área pedagógica para 27% – esta é também a menos requisitada.

Quadro 2. Precariedade de Infra-estrutura dos Conselhos Tutelares

Condições de infra-estrutura	Possuem
Acesso à Internet	28%
Veículos	39%
Privacidade para o atendimento	66%
Computadores	68%
Acesso a textos, legislações e resoluções	70%
Material de consumo	76%
Mesas e cadeiras para o atendimento	85%

Apesar de a pesquisa não revelar o tipo de assessoria solicitada pelos Conselhos, cabe destacar que

a complexidade da tarefa dos Conselhos Tutelares exige um conjunto de conhecimentos que nem sempre são assegurados pela sua composição. Para isso, faz-se mister o apoio aos Conselheiros em seus procedimentos, que pode ser garantido por um corpo de assessoramento técnico, e inclusive pela rede de serviços que executa as políticas públicas. (CONANDA – Resolução 75)

Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente

O primeiro aspecto que chama atenção na fotografia nacional dos CMDCA é a dificuldade de garantir a paridade de representação do governo e da sociedade civil, tal como previsto no ECA. O Estatuto prevê que o Conselho estabeleça em seu Regimento Interno as formas de escolha da presidência, da secretaria executiva e demais funções administrativas. A pesquisa apontou que 63% dos Conselhos têm os representantes do governo como seus presidentes e que são 53% os membros governamentais que ocupam a vice-presidência. Podemos levantar como hipótese que ainda há forte concentração de poder no órgão Executivo, enfraquecendo a sociedade civil nessa relação; por outro lado, o exercício da presidência pelo governo pode favorecer o aumento do comprometimento do Executivo com as resoluções e deliberações do conselho. Vale lembrar que a Resolução nº 105 (de 15 de julho de 2005) do Conanda recomenda a alternância entre presidentes representantes do poder público e da sociedade civil, na perspectiva de equilibrar o poder no interior do conselho.

Ao analisar a composição dos Conselhos, verifica-se que 60% dos conselheiros eram funcionários, empregados ou prestadores de serviço em órgãos públicos. Essa composição indica a quebra da paridade, ou seja, fere o princípio de que o Conselho seja composto por 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes do governo. Esse quadro em que o poder público tem maior número de conselheiros ou no qual conselheiros da sociedade civil tenham vínculo empregatício com órgãos públicos pode ser um indicio de desequilíbrio de poder no espaço do Conselho. Por outro lado, cabe ponderar que a composição paritária, isoladamente, não é capaz de superar o maior poder histórica e culturalmente atribuído ao Estado na produção das políticas públicas.

O Conselho é um órgão ligado ao Poder Executivo que avalia e delibera sobre a execução da política de atendimento às crianças e adolescentes do município, conforme previsto no Plano e nas leis nacionais, estaduais e municipais. O estudo apurou que 13% dos Conselhos tem representantes do Poder Legislativo, 3% dos conselheiros são ligados ao Poder Judiciário e ainda, outros 3% representavam o Ministério Público. Estas informações indicam que a representação governamental no espaço dos Conselhos também fere os princípios legais de sua composição.

A presença de representantes dos poderes Legislativo e Judiciário fere a independência entre poderes, que é um princípio constitucional. O Conanda tem procurado orientar os CMDCA no tratamento destas distorções por meio de Resoluções, como a de nº 116/2006³, que pode ser consultada no sítio da SEDH.

Todos reconhecemos que a contribuição do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciários é importante para a consolidação do SGDCA. Mas se essas instâncias não devem ter assento nos conselhos de direitos, quais seriam então suas possibilidades de atuação visando o fortalecimento do Sistema?

Representantes da Câmara Municipal devem atuar articuladamente com o CMDCA em ações como:

- debates e aprovação de leis que aprimorem o alcance dos direitos da criança e do adolescente;
- debates e aprovação dos Planos Plurianuais (PPAs), regulamentação dos fundos especiais e os orçamentos anuais destinados aos programas, projetos e serviços referentes à garantia dos direitos da população infanto-juvenil do município;

3 http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/resol/

- realização de audiências públicas para discussão e aprovação de convênios com as organizações e entidades da rede sócio-assistencial.

Quanto ao Poder Judiciário sua relação com o Conselho deve ser de apoio às suas decisões, facilitando a realização das ações previstas nos planos, especialmente nas situações de violação de direitos da criança e do adolescente. A presença de juizes e promotores como membros do Conselho põe em risco garantia do interesse público nos casos em que seja necessário propor uma intervenção judicial no Conselho.

Por fim, o papel do Ministério Público é zelar, por exemplo, para que o processo de eleição dos conselheiros seja feito de acordo com o ECA e com o Regimento Interno do CMDCA e sua intervenção deve ocorrer quando as regras acordadas não são cumpridas.

Ainda quanto ao perfil dos conselheiros, foi apurado que 52% tinham curso superior incompleto, completo ou algum tipo de pós-graduação sendo que a formação profissional predominante era o magistério e a pedagogia (28%). Somente 28% dos conselheiros tinham menos de um ano ou nenhuma experiência na área da infância e adolescência. Contudo, cabe destacar que 65% dos conselheiros ocupavam o cargo pela primeira vez. Estas informações mostram que o perfil de conselheiros municipais do País tinha como características marcantes a alta escolarização e uma trajetória ligada ao SGDCA, ainda que não em conselhos de direitos. Isto traz demandas de capacitação diferentes daquelas apresentadas pelos Conselhos Tutelares.

O fortalecimento de fóruns da sociedade civil, a realização de audiências públicas e as próprias Conferências Municipais são espaços de formação política de profissionais e militantes que, ao longo do tempo, contribuem para qualificar a atuação de representantes de diferentes setores da sociedade no espaço dos Conselhos. Outras medidas para favorecer a integração de novos conselheiros e aumentar a efetividade dos Conselhos de Direitos são o empenho no registro e na publicação de atas, resoluções, planos de aplicação e prestações de contas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, e o investimento em uma ação planejada e sistematizada, baseada em diagnósticos da realidade infanto-juvenil e pautadas por planos de ação.

Quadro 3. Infra-estrutura dos Conselhos Municipais de Direitos

Condições de infra-estrutura	Possuem
Acesso à Internet	54%
Arquivo de documentos	51%
Computadores	49%
Armários e estantes	47%
Material de consumo	40%
Mesas e cadeiras	40%
Privacidade para o atendimento	34%
Acesso a textos, legislações e resoluções	20%

Fonte: Pesquisa “Conhecendo a Realidade”, 2006 (SEDH e Conanda).

As instalações e equipamentos devem permitir aos Conselhos a realização de reuniões, o trabalho das comissões temáticas, bem como a acomodação de uma Secretaria Executiva que operacionalize as decisões da Plenária, providencie a publicação e divulgação das resoluções.

A fotografia nacional dos CMDCA's revela que os conselheiros avaliam positivamente as instalações físicas das quais dispõem para o exercício de sua função: 83% dos Conselhos dispunham de espaço físico, ainda que não exclusivo, avaliados como adequado quanto ao tamanho (58%) e em bom estado de conservação (75%), ao passo que apenas 48% avaliaram como boa a privacidade para o trabalho. Já em relação à disponibilidade de equipamentos essenciais ao trabalho, o Quadro 3 mostra a precariedade, ainda que menos gritante que no caso dos Conselhos Tutelares.

Assim como no caso dos Conselhos Tutelares, chama a atenção o acesso inadequado dos conselheiros aos textos, documentos e resoluções. No caso dos CMDCA's em particular, em que a escolaridade é alta, o acesso à internet ultrapassa 50% e há forte participação de representação governamental, este quadro parece ser mais grave. Tendo em vista a dinâmica que envolve o processo de deliberação dos Conselhos de Direitos, é importante que ele seja fundamentado em informações consistentes e amparado em resoluções próprias e do CEDCA e do Conanda.

Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente

Assim como no âmbito municipal, na maior parte (63%) dos Conselhos Estaduais a presidência era exercida pelo poder público e a vice-presidência em sua maioria era ocupada por um membro da sociedade civil. Em 39% os conselheiros já haviam participado de gestões anteriores e sua dedicação era de 6 a 20 horas mensais (57%), bem superior à dedicação dos conselheiros municipais, de 5 horas mensais (69%).

Os conselheiros estaduais têm nível superior completo (87%) e, diferentemente dos conselheiros tutelares e municipais, têm como principal formação o Serviço Social (21%), Direito (19%), seguido de Pedagogia (13%) e era ainda maior o percentual dos que tinham experiência na área da criança e do adolescente (83%). Quanto à ocupação, 54% informaram trabalharem para a administração pública, o que indica a mesma distorção apontada na composição dos Conselhos Municipais.

A pesquisa mostrou que a área da Educação está representada em 100% dos Conselhos, a da Saúde e Assistência em 96%, e a Segurança Pública em 92%, representações essas que diretamente podem contribuir para a melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes.

Sobre a alta representação de órgãos de Segurança Pública nos Conselhos Estaduais, é interessante comentar que na defesa de direitos de crianças e adolescentes esses podem colaborar na definição de diretrizes de ação na apuração de ato infracional atribuído ao adolescente; na apuração de delitos praticados contra crianças e adolescentes; no mapeamento de áreas em que é alto o índice de mortalidade de jovens para implementação de ações públicas; no apoio às ações de combate à exploração sexual comercial, dentre outras graves violações que atingem a população infanto-juvenil brasileira e que precisam de ações intersetoriais para alcançar efetividade. Compõem também os Conselhos Estaduais membros do Judiciário, do Legislativo, da Defensoria e do Ministério Público (25%), equívoco já apontado na composição dos Conselhos Municipais.

O Quadro 4 apresenta a representação da sociedade civil. Cabe destacar neste quadro a presença das fundações e institutos empresariais, que se apresentam como um novo ator que consegue, muitas vezes, ter uma atuação regional.

Todos os Conselhos Estaduais, diferentemente dos Conselhos Tutelares e Municipais, contavam com melhores condições de infra-estrutura. Os conselheiros tinham à sua disposição linha de telefone fixa, armário, estante, mesas e cadeiras e contavam também com arquivos e textos da legislação (96%); manuais de orientações (88%) e bibliografia básica sobre temas ligados a infância e adolescência (92%), acesso à internet (88%) e a localização da sede era de fácil acesso para os conselheiros provenientes de diferentes regiões do Estado.

Esta melhor infra-estrutura e maior capacidade técnica disponível permitem reforçar o papel dos Conselhos Estaduais no suporte técnico-político aos Conselhos Municipais e Tutelares, visando uma atuação articulada e orientada ao fortalecimento do SGDCA.

Quadro 4. Representação da Sociedade Civil nos Conselhos Estaduais

Tipo de instituição	%
ONG, movimento ou entidade social, não vinculada a entidades religiosas	100%
ONG, movimento ou entidade social vinculada a entidades religiosas	92%
Sindicatos dos Trabalhadores	32%
Organizações de defesa de direitos	32%
Instituições de estudos e pesquisas	24%
Institutos e associações empresariais	24%
Universidades e faculdades	16%



Nesse item buscamos colocar em discussão o papel dos conselhos de direito e tutelares no SGDCA a partir dos três eixos estratégicos de ação previstos na Resolução 113 (CONANDA, 2006)⁴: a promoção, o controle e a defesa.

A promoção dos direitos é realizada pelas políticas sociais. O controle e vigilância dos direitos devem ser realizados nos espaços públicos institucionalizados (Conselhos de Direitos) e não institucionalizados (Fóruns DCA). A defesa trata da responsabilização por meio de medidas punitivas para os órgãos competentes que realizarem atendimento irregular ou violarem os direitos individuais e coletivos do segmento infante-juvenil, como a aplicação de medidas jurídicas (habeas corpus, ação civil pública) e administrativas (advertências, multas).

Sabemos que a divisão das funções, competências e poderes de cada uma das instâncias que compõem o SGDCA, assim como a relação entre elas, está longe de ser resolvida apenas pelas disposições gerais presentes no ECA, nas resoluções do Conanda ou nos regulamentos próprios a cada instância, que no geral são vagas em relação ao papel e ao lugar de cada ator. Na prática, essa divisão das funções ocorre a partir dos acordos possíveis em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera a correlação de forças entre os participantes da rede de garantia de direitos.

Com base nas percepções dos entrevistados, buscaremos problematizar a ação de cada instância a partir do seu lugar no SGDCA. Começamos nossa análise com o Conselho Tutelar.

Conselho Tutelar: a função de ouvidoria

Os Conselhos Tutelares atuam no eixo da defesa e têm como função zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e adolescente, tendo como principais atribuições: receber denúncias de violação dos direitos; requisitar serviços de atendimento; subsidiar o CMDCA na construção do diagnóstico e na indicação de prioridades para a política infante-juvenil e para a elaboração do orçamento público.

Por estarem próximos do cotidiano das comunidades e das unidades de atendimento à infância, são um espaço acessível à população e reconhecido por ela como unidade de defesa dos direitos de suas crianças e adolescentes.

Essa maior proximidade expressa-se no maior grau de conhecimento da população sobre os CTs, quando comparados com os CMDCA, isto pode ser melhor compreendido nos Quadros 5 e 6.

⁴ A Resolução 113, de 19 de Abril de 2006, dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do SGDCA.



Quadros 5 e 6. Grau de conhecimento da população sobre os CTs e CMDCA, segundo conselheiros tutelares e municipais (%)

Grau de conhecimento sobre os CTs	Conselheiros tutelares	Conselheiros municipais	Grau de conhecimento sobre os CMDCA	Conselheiros tutelares	Conselheiros municipais
Alto	28	30	Alto	2	5
Médio	54	54	Médio	13	38
Baixo	17	15	Baixo	52	51
Nulo	1	1	Nulo	33	5

Fonte: Pesquisa “Conhecendo a Realidade”, 2006 (SEDH e Conanda); Elaboração: Instituto Pólis. Universo: 1.839 municípios, onde tanto CMDCA quanto CTs participaram da pesquisa

É interessante observar que a perspectiva dos conselheiros municipais sobre o conhecimento dos CTs chega a superar a percepção positiva dos próprios conselheiros tutelares – em ambos, o grau de conhecimento mediano ou alto alcança mais de 80% dos conselhos respondentes. Por sua vez, quando se trata do CMDCA, ainda que mais da metade dos conselheiros tutelares e municipais avaliem que o reconhecimento do conselho de direitos é baixo e haja concordância também em torno do reduzido percentual de conselhos que avaliam-nos como alto, chamam a atenção as divergências quanto à avaliação negativa. Isto é, enquanto apenas 5% dos Conselhos Municipais avaliam que sua instância de atuação é desconhecida pela população, este percentual é de 33% na ótica dos conselheiros tutelares – mais de seis vezes maior, superando a soma dos percentuais dos que avaliam o conhecimento da população como alto ou médio. Tal análise sugere que os CTs tendem a ser uma instância muito mais reconhecida pela população como espaço para encaminhamento de demandas ao SGDCA do que os Conselhos Municipais de Direitos.

Em uma sociedade onde o Estado está, em geral, tão ausente do cotidiano da população, principalmente dos mais pobres, os Conselhos Tutelares funcionam como porta de entrada para um conjunto de demandas, que muitas vezes fogem de suas atribuições iniciais. Segundo dados presentes no Relatório do CEATS, 87% dos Conselhos Tutelares são ou já foram demandados a resolver problemas de disciplina escolar; 70% a fiscalizar sistematicamente bares, restaurantes e boates; 42% a mediar acordos extrajudiciais de pensão alimentícia e 40% a emitir autorização para crianças e adolescentes viajarem, etc. (Relatório CEATS, p. 256)

Reconhecer esse papel na captação das demandas não significa afirmar que os Conselhos Tutelares devem atuar como balcão de queixas, tomando para si a solução dos problemas, pelo contrário. A função precípua dos CTs é, a partir da qualificação da violação, garantir o encaminhamento apropriado à restauração do direito, mobilizando a rede governamental e não governamental existente e oferecendo subsídios para que o CMDCA atue na (re)formulação e avaliação da política infanto-juvenil.

Os atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar e o registro das condições de oferta dos serviços são referências fundamentais para que os Conselhos Municipais possam produzir diagnósticos e incidir de forma mais eficiente sobre o processo de produção da política de atendimento dos direitos infanto-juvenis. Assim, cabe aos Conselhos Tutelares registrar as situações observadas no cotidiano do atendimento, qualificar as violações recebidas – identificando qual direito foi violado e quem são os responsáveis por sua restauração – e estabelecer articulação com o CMDCA para que, a partir dessa instância deliberativa, as lacunas, insuficiências e inadequações sejam superadas na reorientação das políticas públicas a serem implantadas em cada localidade. Simplificando, podemos dizer que o Conselho Tutelar é o “comunicante” para dentro do SGDCA. Muitas vezes, como sabemos, os conselheiros tutelares vivem o drama da falta de equipamentos públicos e vêem a eficácia de sua ação diminuída pelo fato de não poderem contar com as

políticas setoriais no âmbito dos municípios em que atuam. Esse fato muitas vezes gera conflitos entre Conselhos Tutelares e de Direitos, uma vez que os CMDCA tornam-se a instância à qual os CTs recorrem, cobrando uma política pública capaz de responder aos gargalos identificados no atendimento às violações. Os cruzamentos estatísticos mostraram que os Conselhos Tutelares vêm mais dificuldade no relacionamento com os CMDCA do que o contrário: 74% dos CMDCA não vêm dificuldades de relacionamento com os CTs, ao passo que apenas 46% dos CTs relataram não ter dificuldade de relacionamento com o Conselho Municipal (para dados mais detalhados conferir encarte/site). Nos municípios onde o CMDCA diz atribuir maior importância ao apoio aos CTs, o percentual de CTs que relatam não ter dificuldade aumenta para 67%.

Partindo do reconhecimento dessas dificuldades, como os conselheiros avaliam a eficácia de sua ação? Até que ponto e em torno de quais temas julgam que desempenham suas funções de forma eficaz?

De acordo com a pesquisa, a percepção de eficácia dos conselheiros diminui quanto mais as ações envolvem a elaboração da política pública e/ou a fiscalização direta da rede de atendimento. Como vemos na Tabela 1, os conselheiros tutelares se julgam mais eficazes em atribuições nas quais o fluxo do atendimento já está pré-estabelecido, como no caso do encaminhamento dos casos ao poder judiciário, no aconselhamento aos pais, e solicitação de certidão de nascimento e óbito. Na parte de baixo da tabela, vemos que, quanto mais as atividades se referem à função de comunicante para dentro do Sistema, mais a percepção de eficácia dos conselheiros diminui.

Tabela 1. Eficácia no exercício de atribuições, Conselhos Tutelares (auto-avaliação dos conselheiros) – 2006

Atribuições	Percepção de eficácia			
	Alta	Média	Baixa	Nº CTs respondentes
Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência	69%	24%	7%	3389
Atender e aconselhar pais/responsáveis, aplicando medidas art. 129 (I a VII)	62%	34%	4%	3388
Requisitar certidões de nascimento e óbito de criança ou adolescente	61%	23%	16%	3377
Promover execução de suas decisões via requisição de serviços públicos	57%	35%	8%	3381
Encaminhar ao Ministério Público infrações administrativas ou criminais contra os DCA	54%	31%	15%	3381
Atender crianças e adolescentes e aplicar medidas de proteção	52%	45%	4%	3415
Providenciar cumprimento das medidas protetivas aplicadas pela justiça a adolescentes infratores	41%	40%	19%	3321
Promover execução de suas decisões via representação à autoridade judiciária	39%	43%	18%	3333
Informar o CMDCA e poder público sobre ameaças ou violações dos DCA	27%	41%	32%	3355
Fiscalizar entidades de atendimento públicas e privadas, aplicando medidas de advertência	20%	39%	41%	3342
Subsidiar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária voltada aos DCA	9%	25%	66%	3352

Fonte: Pesquisa “Conhecendo a Realidade”, 2006 (SEDH e Conanda) – questionário de autopreenchimento por conselheiros; Elaboração: Instituto Pólis, 2008.

Na atribuição de informar o CMDCA e o poder público sobre ameaças ou violações dos DCA, a percepção de eficácia alta não passa de 27%. Os cruzamentos estatísticos mostraram que quando a relação com o CMDCA é avaliada como ruim, os CTs tendem a reconhecer ainda menor eficácia neste fluxo de informação. Talvez isso esteja relacionado com a falta de sistematização dos atendimentos. Isto é, promover este fluxo de informação para dentro do SGDCA pressupõe que o CT dedique tempo e saiba como registrar e analisar as violações acolhidas; que compreenda e priorize o exercício da atribuição de demandante de políticas públicas, para além do atendimento direto cotidiano. É significativo o fato de que a percepção da menor eficácia seja justamente incidir sobre o orçamento público, atribuição que pode ser considerada a mais relevante para o fortalecimento da SGDCA. À medida que as violações acolhidas pelo CT sejam traduzidas em investimentos públicos, o SGDCA adquire maior eficácia na reparação das violações mais frequentes.

É importante reforçar as funções de escuta, produção e divulgação de informações e responsabilização pelos conselheiros tutelares, mantendo o fluxo contínuo de informações de fora para dentro e no interior do próprio Sistema.

Conselhos municipais: a atuação na articulação das políticas públicas

O conselho municipal é o principal ator no âmbito do controle e vigilância dos direitos. No eixo da promoção, ao lado dos demais conselhos setoriais, assume a função de formular e estabelecer diretrizes para a política pública de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. No que se refere ao eixo da defesa, a partir dos atendimentos realizados pelos Conselhos Tutelares, cabe aos CMDCA analisarem as violações ou as ameaças ao descumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, os encaminhamentos realizados e as reparações/restaurações de direitos feitas.

São atribuições dos Conselhos Municipais: deliberar sobre a política municipal da área, incluindo a gestão orçamentária do Fundo e o monitoramento do orçamento municipal naquilo que se refere diretamente à área da criança e adolescente; fiscalizar as ações, projetos e programas implementados; estruturar e apoiar os Conselhos Tutelares; registrar as entidades e programas de atendimento – governamentais e não-governamentais; divulgar e sensibilizar a sociedade sobre os direitos da criança e adolescente. Como afirmam Teixeira e Tatagiba:

No conjunto das atribuições (...) é possível identificar dois planos mais gerais: um que diz respeito às atribuições dos conselhos face ao Estado e outro que diz respeito às atribuições dos conselhos face à sociedade civil. (...) No que se refere às atribuições dos conselhos em relação à dinâmica estatal de produção da política, os conselhos que estudamos parecem desempenhar uma dupla função: colaborar e cobrar; auxiliar e fiscalizar. Trata-se de cooperar com o Estado e, ao mesmo tempo, explicitar os conflitos que poderiam promover as mudanças desejadas na política. No que se refere às atribuições dos conselhos face à sociedade civil, destacam-se as tarefas de representação, mobilização e fiscalização. Cabe ao conselho aqui também uma dupla função: atuar como movimento social politizando os temas na esfera pública mais ampla e, atuar como braço do Estado vigiando os processos de implementação da política, nos casos em que essa implementação se dá via participação da sociedade civil. (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2008)

Na somatória geral, continuam as autoras, afirmam-se expectativas que parecem apontar para “superpotências participativas” capazes de articular eficiência e democracia nos processos de produção das políticas, a partir de uma combinação delicada de funções políticas e técnico-administrativas. “Em um contexto de desmobilização e despolitização da participação, o risco, como temos visto, é uma tendência à burocratização das funções” (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2008).

Estudos mostram que em vários Conselhos Municipais, o registro das entidades e de programas – a exemplo do que vemos no caso dos Conselhos Municipais de assistência – acabam ocupando um papel central na agenda do conselho, deixando pouco espaço para os debates em torno da produção das políticas. É possível considerar, no entanto, que, mesmo no exercício dessas funções mais cartoriais e burocráticas, os conselhos vêm encontrando dificuldades:

Em todo o país, 11.938 entidades governamentais estão registradas pelos CMDCA. Além disso, os conselhos possuem o cadastro de 6.508 programas executados por entidades não governamentais e de 4.918 programas realizados por instituições governamentais. (...) Chama a atenção, porém o fato de que 28% do total de respondentes declaram não ter registro de qualquer entidade ou programa. (...) Como justificativa para a não realização do registro, 55% dos conselhos declararam falta de solicitação por parte das entidades, o que demonstra a deficiência da relação entre os conselhos e as entidades. (...) Os CMDCA têm pouco conhecimento e exercem fraco controle sobre a rede de atendimento em suas respectivas localidades. (Relatório CEATS, 2006, p.114-117; 148)

A percepção dos conselheiros municipais acerca da eficácia no exercício de suas atribuições confirma essa dificuldade para fiscalização das entidades (apenas 23% se percebem como altamente eficazes no desempenho dessa função) e, principalmente, indica o reconhecimento de menor eficácia na incidência sobre a produção e implementação da política pública, como vê-se a seguir.

Como já destacado no Relatório CEATS (2006), os conselheiros tendem genericamente a avaliar como mediana a eficácia no desempenho de suas funções. Como identificamos na Tabela 2, a função na qual os conselheiros municipais se sentem mais eficazes diz respeito ao apoio ao Conselho Tutelar. Quanto à sua função central no interior do Sistema, de atuar na interface das políticas, garantindo uma forte incidência sobre os processos de produção das políticas, a percepção de eficácia reduz-se consideravelmente. Definir prioridades, decidir sobre a utilização dos recursos do Fundo, monitorar a política e construir diagnósticos está entre as atribuições nas quais os conselheiros se sentem menos eficazes.

Tabela 2. Eficácia no exercício de atribuições, CMDCA – (auto-avaliação dos conselheiros) – 2006

Atribuições	Percepção de eficácia			
	Alta	Média	Baixa	Nº CMDCA respondentes
Apoio ao Conselho Tutelar	69%	24%	7%	3389
Integração com Secretarias Municipais e órgãos executores de políticas públicas afins aos DCA	62%	34%	4%	3388
Decisão quanto à utilização dos recursos do FDCA	61%	23%	16%	3377
Fomento da articulação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Órgãos de Segurança na apuração de denúncias sobre ameaças ou violações dos DCA	57%	35%	8%	3381
Fiscalização das entidades de atendimento direto à criança e ao adolescente	54%	31%	15%	3381
Proposição e definição de prioridades, programas e ações para a política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente	52%	45%	4%	3415
Monitoramento da política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente	41%	40%	19%	3321
Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município	39%	43%	18%	3333

Fonte: Pesquisa “Conhecendo a Realidade”, 2006 (SEDH e Conanda) – questionário de autopreenchimento por conselheiros; Elaboração: Instituto Pólis, 2008.

É importante pontuar que os CMDCA tendem a reconhecer a necessidade de apoio para que possam exercer estas atribuições relativas à incidência nas políticas públicas, apontando desafios para o fortalecimento do SGDCA. As maiores demandas dos conselheiros municipais aferidas pela pesquisa foram o apoio para a captação de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), disparadamente a mais valorizada (68% dizem que necessidade de apoio é grande, 21,5% que é média e apenas 10,5% que é pequena), a compreensão do orçamento municipal (respectivamente 49, 37 e 14%), o planejamento e formulação de políticas de atendimento à criança e ao adolescente (48, 43 e 9%) e o diagnóstico da situação infanto-juvenil (45, 44 e 11%).

Assim como no caso dos Conselhos Tutelares enfrentamos o desafio de produzir uma corajosa revisão do papel dos Conselhos Municipais no interior do SGDCA, sempre tendo como referência que uma eficiente atuação dos Conselhos depende da forma como esteja estruturado o conjunto das políticas setoriais.

Na perspectiva que anima essa publicação, o papel primordial do CMDCA é promover a articulação entre as secretarias de governo, visando à produção de uma política pública voltada para a defesa e promoção dos direitos. É preciso que os Conselhos Municipais – tomando para si o papel político de articuladores do Sistema – criem formas alternativas, diversificadas e combinadas que permitam tecer as pontas da política, uma tarefa difícil diante da própria natureza da área.

Para atuar como pólo de articulação no interior do SGDCA o conselho precisa equacionar, de outra forma, a natureza da representação que se dá em seu âmbito. Nesse sentido, cada um dos representantes dos órgãos de governo deveria municiar o conselho com informações acerca de se e até que ponto sua secretaria está ou não equipada para responder às violações. A metade governo tem como função produzir e processar a informação, atuando como pólo de intermediação do Conselho dentro das instâncias de governo, garantindo que as deliberações dos Conselhos afetem os trabalhos das secretarias afins.

Se tomarmos a questão da violação de direitos como questão de direitos humanos é preciso não confinar sua solução a secretarias e órgãos específicos. Isso significa perguntar: qual o papel da escola, do posto de saúde, dos programas de assistência em relação, por exemplo, às crianças envolvidas com drogas? O que fazem e o que poderiam fazer numa política pública de atenção pensada sob a ótica da garantia dos DCA?

Da mesma forma, é preciso um debate amplo e corajoso sobre a natureza da representação governamental e da sociedade civil no interior dos Conselhos. Quem os conselheiros representam? Quem deveriam representar? Como assegurar que eles cumpram efetivamente seu papel de defesa e controle dos DCA? Como sabemos, muitas vezes, os conselheiros estão comprometidos com a defesa dos interesses de suas organizações ou secretarias, o que pode, em certas circunstâncias, significar o obscurecimento do seu papel principal.

Entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, pode-se vislumbrar uma ampla variedade de situações em que esta questão aparece como “o” gargalo do SGDCA, à medida em que os conselheiros do governo, ocupando cargos de confiança, tendem a atuar como defensores do “seu” governo e das “suas” políticas setoriais, mesmo quando estas se revelam frágeis ou insuficientes, deixando em segundo plano a função de levarem para suas respectivas secretarias as demandas identificadas no Conselho. Muitos conselheiros da sociedade civil, por seu lado, tendem a atuar em defesa dos interesses da entidade que representam, principalmente quando esta depende de recursos públicos, entre eles os do Fundo. Nesta condição, deixam a defesa dos DCA e subordinam-se às diretrizes do governo, alimentando um posicionamento acrítico e neutralizador de conflitos pelo Conselho de Direitos.

CEDCA e Conanda: atuação na articulação territorial

Aos CEDCAs e Conanda cabem, cada um no seu âmbito, atuar no sentido da articulação territorial, visando garantir certa homogeneidade na aplicação da política estadual e nacional, respectivamente, minimizando os efeitos de dinâmicas territoriais profundamente desiguais em termos geográficos e sociais. Mas, como tem se dado a comunicação entre os níveis municipal, estadual e federal? Até que ponto as macro-diretrizes do Conanda têm impactado a ação dos Conselhos Municipais e estaduais?

Uma boa evidência do fluxo dessa comunicação é nível de conhecimento das resoluções do Conanda e do Conselho Estadual. Nesse aspecto, os dados levantados pela pesquisa do CEATS são preocupantes. Apenas 30% dos CMDCAs afirmam sempre tomar conhecimento das resoluções do Conanda, e 33% das resoluções dos CEDCAs, havendo interessantes variações regionais, conforme pode ser constatado no CD encartado.

Em ambos os casos [CEDCA e Conanda] o quadro é semelhante. Apenas um terço dos CMDCAs sempre toma conhecimento das resoluções desses órgãos e, portanto, mantém um contato estreito com eles. Para o restante dos Conselhos, ou seja, 70% essa comunicação ocorre de forma deficiente, sendo que para quase 20% nunca ocorre. (...) é também muito baixa a porcentagem daqueles que sempre colocam em prática as resoluções, seja dos conselhos Estaduais, seja do CONANDA, indicando a baixa efetividade dessas resoluções – fato que reafirma a deficiência na comunicação e integração entre os diversos órgãos. (Relatório CEATS, p. 162)

A pesquisa também revelou que é baixa a repercussão das resoluções do Conanda e dos Conselhos Estaduais sobre o cotidiano dos Conselhos Tutelares: 31% dos conselheiros tutelares que responderam a pesquisa declararam nunca ou raramente tomar conhecimento das resoluções do CONANDA, e uma parcela ainda maior (36%), afirma que nunca ou raramente são informados das resoluções dos Conselhos Estaduais. O número dos que sempre tomam conhecimento das resoluções do Conanda e do Estadual gira em torno de um mesmo preocupante percentual: 17%, uma situação que é semelhante em todas as regiões, com uma pequena variação positiva no Sul (Relatório CEATS, p. 265). Muitas vezes, a comunicação entre Conselho Estadual e CTs se dá via CMDCA, embora nesse caso com um fluxo de informação ainda muito precário.

Também é baixo o nível de conhecimento das resoluções do Conanda pelos Conselhos Estaduais, embora com níveis um pouco melhores do que nos casos anteriores: 15 Conselhos Estaduais declararam incorporar as resoluções sempre, ao passo que 10 às vezes. Na distribuição regional, o Norte é a única região em que todos os Conselhos Estaduais afirmaram sempre incorporar as resoluções do Conanda (Relatório CEATS, p. 375).

Embora haja autonomia entre os entes federados, o que significa que os conselhos não são obrigados a incorporar as resoluções emitidas pelo Conselho Estadual ou Conanda, é de fato preocupante o desconhecimento dessas resoluções, e o que eles sugerem quanto à dificuldade de comunicação entre as instâncias. A pesquisa não nos permite distinguir entre resoluções de caráter estratégico (tal como a Resolução 113, que trata do SGDCA) e operacional, tampouco oferece elementos para compreender os motivos desse distanciamento – o que por si só justificaria novos investimentos de pesquisa e análises aprofundadas.

Especificamente sobre a função de integração territorial dos Conselhos Estaduais, os dados apresentados pelo Relatório CEATS sugerem que ainda há muito a avançar. Pouco mais da metade dos conselhos pesquisados responderam desenvolver uma política estadual que tenha como ponto de partida as necessidades e peculiaridades municipais. Na presente publicação entendemos que ao Conselho Estadual cabe localizar potenciais territórios prioritários para intervenção, atuando em regime de colaboração com municípios de menor capacidade técnico-financeira. O relatório CEATS chama a atenção para a falta de um banco de dados que centralize as informa-

ções obtidas pelos CMDCA's, o que mantém essas informações pulverizadas no âmbito municipal. Da mesma forma que os CMDCA's precisam ser alimentados pelas informações produzidas pelos CTs, o Conselho Estadual precisaria encorajar a produção de bons diagnósticos pelos CMDCA's e ser capaz de utilizar essas informações para a produção de uma política estadual voltada a garantir maior equidade socioterritorial no âmbito do Estado.



Nos capítulos anteriores tratamos da existência dos Conselhos Tutelares no Brasil, de alguns aspectos de seu funcionamento interno e de suas principais funções no SGDCA. Neste capítulo nos dedicamos à compreensão do contexto no qual os conselheiros tutelares atuam, abordando as principais violações de direitos com as quais se deparam, assim como sua percepção quanto à rede de serviços com a qual podem contar para o exercício de suas funções.

Reconhecer as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (e não objeto de tutela dos adultos) implica afirmar seu direito à creche, à pré-escola, ao ensino de qualidade, a brincar, à moradia adequada, ao registro civil, às práticas esportivas, à preparação para o trabalho, ao acesso a cultura, ao acompanhamento pré-natal, ao parto assistido, à vacinação, ao aleitamento materno, ao acompanhamento nutricional, à livre manifestação de interesses, à participação política, aos espaços de convivência, às diferenças culturais, raciais, sexuais, à liberdade, ao respeito e à dignidade.

Reconhecer a dignidade de sua condição humana implica também negar qualquer forma de aprisionamento, confinamento, agressão, abuso, violência, exploração, tortura, exposição vexatória, submissão. Ou seja, qualquer atitude pela qual o adulto impeça o direito da criança e do adolescente ao desenvolvimento de suas capacidades afetivas, cognitivas e de relação social (BIDARRA e OLIVEIRA, 2008: 172).

Lamentavelmente, contudo, a pesquisa *Conhecendo a Realidade* confirma uma situação que profissionais, militantes e pesquisadores da área da infância e juventude conhecem profundamente: há um grave cenário de violação de direitos de crianças e adolescentes no Brasil, que afeta desde as menores cidades até as grandes metrópoles.

O questionário da pesquisa trazia uma lista de 36 problemas/ violações de direitos e pedia aos conselheiros que avaliassem em que medida cada um deles incidia no município. Os resultados permitiram facilmente destacar, e mesmo hierarquizar, as dez violações mais frequentemente apontadas como de alta e média gravidade pelos mais de 3 mil Conselhos Tutelares respondentes, como se pode observar na Tabela 3.

Tal coincidência nas avaliações dos conselheiros tutelares evidencia que há um reconhecimento comum das prioridades para a política nacional de atendimento infanto-juvenil. Vale apontar que houve pequenas variações na hierarquização conforme o porte do município ou região. Por exemplo, nas regiões sul e sudeste a “Ausência ou impedimento de acesso à creche” aparece como a 10ª violação, ao passo que nas regiões norte e nordeste, a 9ª posição é ocupada pelas “Deficiências no atendimento a portadores de necessidades especiais”. Por sua vez, a opção pelo recorte populacional faz com que os problemas de “Crianças em situação de rua” e “Crianças desaparecidas” se destaquem em municípios de grande porte.



Tabela 3. Problemas e violações dos DCA mais frequentes no Brasil (segundo avaliação dos conselheiros tutelares)

Problema/ violação dos DCA	Presença e gravidade do problema/ violação				Nº CTs respondentes
	Presente em alto grau	Presente em médio grau	Presente em baixo grau	Ausente	
Uso de álcool	60%	27%	12%	2%	3247
Gravidez e paternidade precoce	43%	32%	20%	5%	3260
Uso de drogas ou substâncias tóxicas	43%	31%	22%	5%	3123
Inadequação do convívio familiar: maus tratos, negligência, abuso sexual, convivência com dependentes de drogas etc.	32%	35%	28%	4%	3256
Ausência de condições materiais para convívio familiar	32%	32%	27%	9%	3129
Adolescentes em conflito com a lei	23%	34%	35%	9%	3226
Deficiências no acesso à educação para o trabalho ou à capacitação técnico-profissional para a geração de renda	40%	17%	19%	23%	2903
Negação de filiação	17%	26%	42%	15%	3160
Crianças autoras de ato infracional	14%	27%	46%	12%	3266
Exploração ou abuso sexual (extra-familiar)	8%	23%	50%	19%	3125

Fonte: Pesquisa “Conhecendo a Realidade”, 2006 (SEDH e Conanda); Elaboração: Instituto Pólis, 2008.

Mais além, é importante destacar que, tendo ou não diagnósticos da situação infanto-juvenil, nos 1.839 municípios onde tanto Conselhos Tutelares quanto Municipais responderam à pesquisa, observou-se expressiva convergência nas percepções sobre as dez principais violações de direitos de crianças e adolescentes. Além disso, os conselheiros tenderam a concordar a respeito das principais deficiências na oferta de serviços existentes no município. Entendemos que estas percepções convergentes são elementos ricos que devem complementar a disponibilidade de informações oficiais no processo de elaboração do diagnóstico da situação infanto-juvenil em cada território.

As violações apontadas pelos conselheiros, em grande medida, são decorrentes da falta de acesso às políticas públicas promotoras desses direitos. Como sabemos, a declaração dos direitos é importante, porém não é suficiente para que as crianças e adolescentes possam usufruir deles. Sua efetivação depende do exercício de responsabilidades pela família, Estado e sociedade.

A coincidência na percepção dos conselheiros tutelares e municipais apurada na pesquisa aponta para uma estratégia de estruturação do SGDCA. Com base na lista das dez violações e em sua hierarquização, é possível identificar em que medida elas incidem no território de atuação do conselho e qual a capacidade dos programas, ações e serviços existentes para atender os problemas mais frequentes. Cabe, especialmente, identificar os responsáveis pela reparação de tais violações. Esta estratégia permite subsidiar o plano de ação do conselho, que abordaremos no próximo capítulo.

O aprofundamento da análise em torno dos direitos violados permite identificar falhas na rede de serviços e deficiências no financiamento e na distribuição da atenção das políticas sociais, bem como apontar os principais responsáveis pela reparação da violação. Nesse sentido, importantes desafios se colocam para o controle social pelos conselhos, uma vez que as violações destacadas apresentam elevado grau de complexidade e requerem ações articuladas entre as diferentes políticas setoriais para seu adequado enfrentamento. É o caso, por exemplo, da gravidez precoce, do uso de álcool e drogas, dos problemas relacionados à convivência familiar e comunitária e dos adolescentes em conflito com a lei.

Mas se a reparação das violações apontadas pelos conselheiros supõe ações articuladas entre diversas políticas setoriais, é necessária ainda maior articulação entre as esferas de governo. O pacto federativo, previsto na Constituição de 88 e reafirmado na legislação subsequente – inclusive no ECA (Art 86) –, prevê ações complementares e de co-responsabilidade entre Municípios, Estados e a União. Por esse pacto, as diferentes instâncias devem atuar de forma complementar no financiamento, na execução e na coordenação dos sistemas de políticas públicas.

Seguindo a lógica estabelecida na Constituição, o enfrentamento dos problemas apontados no território municipal deve ser priorizado tanto pelo âmbito municipal, como pelo estadual e nacional. A legislação em vigor (LOAS, LDB, ECA, Lei Orgânica da Saúde), estabelece sistemas ascendentes de planejamento. Ou seja, a partir do diagnóstico de demandas identificado no município e expressos em planos de atenção, o Estado define suas prioridades regionais, apóia os municípios técnica e financeiramente e a União destina recursos, atua com capacitação e define diretrizes nacionais, buscando combater as desigualdades regionais.

Reconhecimento dos direitos: um novo campo de responsabilidades

O ECA estabelece como responsáveis pela proteção de crianças e adolescentes a família, o Estado e a sociedade. Logo, quando afirmamos que direitos foram violados estamos obrigatoriamente afirmando que houve abuso ou omissão da família, do Estado ou da sociedade. E, em alguns casos, podemos afirmar que todos esses entes falharam nas suas responsabilidades. Entretanto, é fundamental reconhecer que cada uma dessas instituições tem condições diferentes e, por vezes desiguais, para exercer sua função de proteção às crianças e adolescentes.

Uma ressalva especial precisa ser feita com relação às famílias para que possamos superar a visão tradicional que associa as condições de vida das famílias mais empobrecidas à sua incapacidade moral e afetiva de cuidar de suas crianças. Essa visão ainda é muito utilizada para justificar a retirada da criança do convívio familiar, operando uma dupla violação: de um lado por ser uma visão ofensiva aos valores das próprias famílias e da comunidade em que vivem e, de outro lado, por violar o próprio direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes. Como aponta RIZZINI (2007: 135) *“investigava-se também a família do ‘menor’ com o objetivo de avaliar a sua ‘capacidade legal e moral para tê-lo sob sua guarda’”*.

Portanto, é importante revermos a idéia de negligência que, ao condenar a família, termina por violar o direito ao convívio, à manutenção de laços afetivos e identitários, pois *“as pessoas só são passíveis de ser responsabilizadas por negligência quando possuírem as condições para atender às necessidades daqueles que estão aos seus cuidados e voluntariamente se omitirem”* (VOLIC e BAPTISTA, 2005:151). Logo, se faltaram às famílias condições objetivas para atendimento às necessidades dos seus membros não há como responsabilizá-las por negligência.

Na contramão dessa tendência histórica a Política Nacional de Assistência Social (2004) e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Con-

vivência Familiar e Comunitária (2006) afirmam que, para que a família possa proteger os seus membros, precisa ter acesso às políticas públicas de responsabilidade do Estado. As famílias têm direito à atenção das políticas sociais que lhes assegure educação, saúde, trabalho, habitação, orientação, acolhimento, segurança de rendimento, enfim, segurança de uma vida digna.

Do ponto de vista dos direitos das crianças e dos adolescentes, a responsabilidade do Estado se expressa na implantação de políticas públicas, na atuação dos órgãos de defesa e dos órgãos de controle social. Dito de outro modo, para garantir a proteção integral prevista no ECA é fundamental a articulação entre os eixos do Sistema de Garantia de Direitos: promoção, controle social e defesa. Cabe lembrar que parte dessa responsabilidade do Estado é compartilhada com setores da sociedade civil que atuam no espaço dos Conselhos de Direitos. Como visto no capítulo anterior, os CMDCA e CEDCA são co-responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, baseados em diagnósticos e planos de ação que vamos tratar no próximo capítulo.

A fragilidade no funcionamento do Sistema de Proteção Social Brasileiro “bate à porta” dos Conselhos Tutelares em todo o país: são inúmeros os relatos de conselheiros sobre as dificuldades de encaminhar as situações para uma rede de serviços, que muitas vezes se caracteriza mais pelos seus “furos” do que por seus “nós”. Essa dificuldade se expressa nas inúmeras situações de violação apontadas na Tabela 3. Passaremos a analisar duas violações apontadas pelos conselheiros na pesquisa em função de sua frequência e complexidade: as situações de comprometimento do convívio familiar e atenção à dependência de álcool e drogas.

Gravidez na adolescência e seu impacto na garantia de direitos

Com relação às violações dos DCA apontadas com maior incidência por Conselhos Tutelares, um destaque precisa ser feito quanto ao convívio familiar. A pesquisa reforça que ela é uma importante prioridade no arranjo das políticas sociais. As mudanças recentes no perfil das famílias brasileiras colocam novos desafios no cenário da proteção integral das crianças e dos adolescentes. É fundamental conhecê-las para compreender melhor a origem de problemas como a inadequação do convívio familiar, a negação de filiação e a gravidez precoce.

Pesquisas recentes vêm apontando a redução da taxa de natalidade na população adulta e um crescimento da gravidez e paternidade precoce. No Brasil, a proporção de filhos de mulheres com idade entre 15 e 19 anos de idade passou de 16%, em 1991, a 19,9%, em 2004, sendo essa a única faixa de idade em que vem crescendo a taxa específica de fecundidade. Essa mudança tem conseqüências drásticas para os grupos populacionais de menor renda e nível educacional, pois repercute na elevação do risco tanto de mortalidade infantil quanto da mortalidade materna (IPEA, 2006).

A questão da gravidez e paternidade precoces é bastante complexa e exige a integração de políticas setoriais, com desafios importantes para a articulação entre diferentes instâncias que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (MIOTO, 2005). Um exemplo claro é sua repercussão na educação.

De um lado, a limitada oferta de creches afeta o direito das crianças à educação infantil e agrava a situação das jovens mães, que enfrentam dificuldade para encontrar um espaço para deixar os filhos enquanto buscam prover o sustento da família. De outro lado, como apontado pelos conselheiros tutelares, os jovens encontram dificuldades no acesso à educação para o trabalho ou à capacitação técnico-profissional para a geração de renda, o que limita suas condições financeiras para cuidar de seus filhos. Assim, essa situação tem como conseqüência uma dupla violação de direitos: os direitos das mães adolescentes à educação e ao trabalho e os direitos de seus filhos à educação infantil. Somam ainda a este quadro as dificuldades nos processos de reconhecimento de paternidade que, por vezes, são morosos, gerando atraso no registro de nascimento das crianças.

Como decorrência das dificuldades de inserção no mercado de trabalho ou da baixa remuneração obtida com trabalhos temporários e informais, a solução mais comumente encontrada pelas famílias jovens é a permanência na casa da família de origem. Essa situação reflete em toda a dinâmica familiar, tanto do ponto de vista das relações entre as gerações, quanto do ponto de vista financeiro, das condições de moradia, etc.

Portanto, a gravidez na adolescência é uma questão que impacta de forma significativa as famílias, provocando a necessidade de sua reorganização interna para assumir os cuidados com o bebê e, raramente, contando com suporte de serviços públicos adequados. Ressalte-se que nas famílias chefiadas por mulheres tal situação representa um encargo adicional, responsabilizando-as pelo cuidado de filhos e netos.

O conjunto das situações que envolvem a gravidez e paternidade precoces tem conseqüências em várias situações de violação de direitos que, por sua vez, impactam o cotidiano de Conselhos Tutelares. A ausência de uma rede de serviços capaz de dar conta do atendimento das demandas que chegam diariamente aos Conselhos Tutelares tem como conseqüência um distanciamento de sua real função. Eles terminam constituindo-se em espaço de escuta das demandas que, todavia, não são resolvidas de maneira satisfatória e eficaz, uma vez que não são efetivamente incorporadas pela política pública infanto-juvenil. Essa baixa capacidade de resolução aponta para a fragilidade de comunicação entre as demandas que chegam aos Conselhos Tutelares, os diagnósticos da situação infanto-juvenil e os planos municipais da política de atendimento, discutido e aprovado pelo CMDCA.

O direito à convivência familiar e comunitária: um desafio assumido pelos conselheiros

Diante deste cenário e dos seus efeitos na atuação dos Conselhos Tutelares, propomos aqui uma reflexão sobre a importância da convivência humana para a construção e transmissão de valores e saberes necessários para viver em sociedade. Dito de outra forma, o convívio é parte da dinâmica social na qual se desenvolve o sentimento de pertença, a construção das identidades, o estabelecimento de objetivos, crenças e valores; fixam-se códigos de linguagem, constroem-se, enfim, singularidades; é uma dimensão fundamental para a participação social.

A família tem um papel importante no nosso aprendizado de convivência, pois fazem parte dela diferentes indivíduos e cada qual com sua personalidade, o que requer negociações de papéis e responsabilidades. É fundamental reconhecer que *“as famílias são competentes e capazes de se organizar diante de suas dificuldades e desafios, de maximizar as suas capacidades, de transformar suas crenças e práticas para consolidar novas formas de relações”* (PNCFC, 2006: 29).

Ao explicitar o Direito à Convivência Familiar e Comunitária o ECA estabelece, dentre outras normativas, a responsabilidade do poder público em garantir recursos voltados especificamente a assegurar o acolhimento de crianças e adolescentes (Art. 34), bem como afirma que cabe ao Estado estimular a guarda por meio de incentivos fiscais e fornecimento de subsídios diretos para essa ação. Estabelece ainda que cabe aos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional definir critérios para utilização dos recursos dos Fundos, fixando necessariamente um percentual desses recursos para serem destinados a programas de incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda de crianças e adolescentes (Art. 260). Com isso, o ECA buscou garantir que as condições necessárias para a promoção do direito à convivência familiar fossem criadas, tanto ao detalhar as diretrizes de atendimento quanto ao definir mecanismos para o financiamento das ações.

O ECA, portanto, aponta a necessidade de uma política deliberadamente voltada ao fortalecimento das famílias para que possam assegurar proteção para todos os seus membros. O que não significa ausência do Estado na atenção aos cidadãos e tampouco uma idealização da solidariedade comunitária. Fortalecer as famílias não pode ser confundido com práticas autoritárias de enquadramento a modelos de educação e organização familiar que, superados pelo modo de vida da contemporaneidade, não existem mais, salvo na idealização de publicitários.

Assim, é importante discutir nosso entendimento sobre o que são as dificuldades de convivência familiar, ou ainda negligência, abandono material e outras expressões comumente utilizadas na avaliação das relações intra-familiares. O bom convívio familiar e comunitário está vinculado à segurança de afetividade e à preocupação solidária, mas não significa ausência de conflitos – especialmente intergeracional, e de contradições. Aprender a conviver implica desenvolver habilidades ao longo de toda vida. O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária aponta algumas dessas habilidades: compreender e aceitar regras, perceber os papéis sociais e familiares, controlar a agressividade, aprender a cooperar e a compartilhar.

Embora poucosousem discordar da importância dessas habilidades, na história de atenção à infância e adolescência no Brasil esses saberes e habilidades foram (a infelizmente ainda são) desconsiderados. A idéia de que as crianças pobres ficam mais protegidas nas instituições do que no grupo familiar tem sido usada como justificativa para sua retirada do convívio dos grupos familiares e comunitários. A visão de que nas instituições as crianças e adolescentes estarão “salvas” da pobreza, da má índole, das más influências e do crime resulta, freqüentemente, em ações e iniciativas que privam as crianças da convivência no seu lugar de origem (RIZINI, 2008: 25-27).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) destaca que essa visão negativa sobre as crianças e suas famílias imperou na ação estatal dirigida aos pobres até muito recentemente. Destacamos um trecho do documento como forma de ilustrar essa tendência que, desejamos, esteja sendo superada como prática de atenção à infância:

(...) A história social das crianças, dos adolescentes e das famílias revela que estas encontraram e ainda encontram inúmeras dificuldades para proteger e educar seus filhos. Tais dificuldades foram traduzidas pelo Estado em um discurso sobre uma pretensa “incapacidade” da família de orientar os seus filhos. (...) Essa desqualificação das famílias em situação de pobreza, tratadas como incapazes, deu sustentação ideológica à prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar ou da destituição dos pais e de seus deveres em relação aos filhos. (PNCFC, 2006:15)

Mudar essa visão ainda é desafio a ser enfrentado por profissionais, militantes, conselheiros e famílias. Esta mudança exige alteração das práticas profissionais, debates sobre conceitos e preconceitos sobre as famílias, destinação de recursos não mais para a implantação de instituições totais, mas sim para serviços de orientação e apoio às famílias; financiamento e estruturação de programas de guarda familiar, dentre outras medidas expressas no PNCFC.

Esses temas foram pautados na VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que elegeu como tema central a concretização dos direitos de crianças e adolescentes. Para tanto, foram destacados três eixos estratégicos para o cumprimento dos direitos infanto-juvenis: (1) o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária; (2) o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo; e (3) o orçamento.

Este debate não se esgota no âmbito da Conferência, mas certamente já faz parte da agenda que busca o aprimoramento da garantia da proteção integral de crianças e adolescentes. Certamente já estamos a caminho dessa mudança. É o que indica o cruzamento de dados da pesquisa “Conhecendo a Realidade” ao demonstrar uma tendência entre Conselhos Tutelares pesquisados: ao diagnosticar a inadequação do convívio familiar, 1.200 conselhos providenciaram orientação e

acompanhamento, enquanto 230 deles solicitaram o abrigo das crianças. Ou seja, observamos uma mudança de cenário, pela qual conselheiros tutelares entendem que a atenção socioeducativa é uma medida mais adequada nas situações de dificuldades de convivência do que a institucionalização. Também as dificuldades decorrentes das condições materiais das famílias têm justificado ações dos CTs no sentido de prover o acesso delas aos programas de auxílio (providenciado por 506 Conselhos), enquanto essa mesma situação foi justificada como motivo de solicitação de medidas de abrigo por 191 CTs participantes da pesquisa.

Apesar do predomínio da orientação socioeducativa, a pesquisa mostra que um número expressivo de Conselheiros Tutelares ainda adota a medida de abrigo como um mecanismo de atenção a crianças oriundas de famílias pobres sem condição de assegurarem sua própria manutenção. Cabe enfatizar que o Art. 23 do ECA condena providências como essa frente a dificuldades materiais das famílias: a “falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder” e “não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio”.

Assim, é importante reafirmar o direito à convivência familiar e comunitária e entender que o abrigo é uma medida de proteção a ser utilizada excepcionalmente, quando todas as demais já foram esgotadas. E ainda assim, quando necessária, a institucionalização deve ser breve, mobilizando serviços e programas intersetoriais para que a criança volte o mais rápido possível ao convívio social.

O abrigo, portanto, não é solução para problemas de convívio familiar, não é “porta de saída” do atendimento, tampouco é rede a ser universalizada e implantada em todos os municípios brasileiros. Na pesquisa, 63% dos Conselhos Tutelares respondentes informam que sua cidade não possui abrigos, mas que eles são necessários; destaca-se que 70% desses municípios são de pequeno porte. Frente a este perfil predominante, questiona-se: será que parte desta demanda não poderia ser suprida, entre outras possibilidades, por meio de programas de incentivo à guarda familiar?

Desta forma, reafirmamos que o fortalecimento do convívio familiar e comunitário requer a instalação de condições favorecedoras de acesso, o que diz respeito ao necessário investimento do Estado na provisão de políticas públicas articuladas e complementares voltadas às famílias e aos espaços coletivos – habitação, saúde, trabalho, segurança, educação, assistência social, desenvolvimento urbano, combate à violência, ao abuso e à exploração de crianças e adolescentes, distribuição de renda e diminuição da desigualdade social, meio ambiente, esporte e cultura, dentre outros.

Os delegados deliberaram que deve haver a implantação de prevenção, acompanhamento e tratamento às crianças, adolescentes e familiares dependentes químicos, com sofrimento mental e deficiências. As famílias precisam ter acesso ao acompanhamento regionalizado e programas de promoção da competência e empoderamento, fortalecendo os vínculos familiares e efetivando o retorno e a manutenção da criança e do adolescente em sua família de origem, ampliada ou substituta.

Retomando uma das deliberações da VII Conferência Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes, é urgente a elaboração de planos municipais e estaduais de promoção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária, a partir de diagnóstico das situações de crianças e adolescentes. Estes planos devem contemplar ações intersetoriais e ainda prever a destinação dos recursos orçamentários necessários.

O relatório final da Conferência destaca o marco histórico que esse encontro representou, não apenas pelo aumento de representantes, mas também pelo caráter deliberativo adotado. Ao priorizar a questão do convívio familiar e comunitário, os delegados nacionais escreveram um novo capítulo na concretização dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Com efeito, a análise

das violações apontadas pelos conselheiros participantes da pesquisa “Conhecendo a Realidade” permite afirmar que a convivência familiar e comunitária é prioritária para a consolidação do SGDCA, demandando ações imediatas.

Uso de drogas: fragilidade na rede de atenção

Como vimos no início deste capítulo, o uso e abuso de drogas é um dos maiores problemas apontados pelos conselheiros tutelares e de direitos, com enorme expressão se somarmos o álcool a outras substâncias. Nesse contexto, uma questão que se mostra de grande complexidade na atenção aos direitos de crianças e adolescentes, diz respeito aos “Programas de apoio na área de drogas e álcool”. A pesquisa apontou que 73% dos Conselhos Tutelares pesquisados afirmaram que programas dessa natureza não existiam em seu município, embora necessários. Somente 5% dos CTs afirmaram que os serviços existentes eram adequados em qualidade e quantidade. Portanto, essa é a maior lacuna na atenção na rede de serviços diagnosticada por conselheiros tutelares (Tabela 4).

Tabela 4. Adequação da oferta de serviços no Brasil (avaliação dos conselheiros tutelares)

Tipo de serviço	Situação				Nº CTs respondentes
	Não existe no município, mas é necessário	Existe no município, mas em quantidade/qualidade inadequadas	Existe no município, em quantidade/qualidade adequadas	Não existe no município e não é necessário	
Programas de apoio na área de drogas e álcool	73%	18%	5%	4%	3346
Programas profissionalizantes para adolescentes	69%	22%	5%	4%	3378
Abrigo	63%	16%	10%	11%	3363
Combate ao abuso e exploração sexual	62%	21%	9%	8%	3342
Semiliberdade - Internação	62%	11%	6%	21%	3329
Colocação familiar	54%	22%	12%	13%	3253
Prestação de serviços à comunidade/ liberdade assistida	44%	29%	20%	8%	3344
Orientação e apoio sócio-familiar	42%	40%	16%	2%	3334
Apoio a pessoas com deficiência	41%	30%	25%	3%	3337
Apoio sócio-educativo em meio aberto para crianças de 7 anos ou mais	34%	43%	20%	3%	3351
Apoio sócio-educativo em meio aberto para crianças até 3 anos	32%	38%	26%	4%	3359
Apoio sócio-educativo em meio aberto para crianças de 4 a 6 anos	29%	37%	30%	3%	3344
Erradicação do trabalho infantil	28%	40%	17%	15%	3348

Fonte: Pesquisa “Conhecendo a Realidade”, 2006 (SEDH e Conanda). Elaboração: Instituto Pólis, 2008.

Com o objetivo de contribuir para a compreensão dessa violação tão freqüente e de difícil trato, trazemos algumas contribuições de pesquisadores que vêm se dedicando ao tema do uso de álcool e drogas e as conseqüências para as políticas públicas infanto-juvenis.

Em primeiro lugar é necessário discutirmos a quais substâncias nos referimos quando falamos de drogas, qual a incidência de usos por faixa etária em cada localidade, quais comportamentos estão associados ao uso de substâncias psicoativas e quais estão vinculados à abstinência dessas substâncias. É preciso também separar o foco da questão do narcotráfico e do crime organizado, da atenção às pessoas que apresentam problemas com drogas. Enfim, é necessário maior conhecimento sobre a questão para que sejam propostas soluções que efetivamente enfrentem o problema.

O debate em torno da ampliação do uso de álcool e drogas entre adolescentes e jovens está cada vez mais presente, não só para os trabalhadores que atuam na atenção a esses segmentos etários, mas também nos diversos meios de comunicação. Em 1994, a pesquisadora Beatriz Carlini identificou que 50% de jovens que haviam morrido por causas externas em São Paulo estavam fortemente alcoolizados no momento em que morreram (CARLINI-COTRIM, 2000: pp.71-78).

A Secretaria Nacional de Juventude realizou uma pesquisa com 3.501 jovens de 198 municípios e obteve as seguintes respostas: 11% deles afirmaram ter utilizado crack ou cocaína pela primeira vez com menos de 14 anos e 18% do total dos pesquisados já havia utilizado essas substâncias. Inúmeros outros trabalhos apontam a relação entre essa questão e o envolvimento com a violência. Estamos falando, portanto, de um problema efetivamente relevante, que atinge os grandes centros urbanos e também pequenos municípios no interior do País.

Ao mesmo tempo, porém, em que se amplia o debate sobre este problema, especialmente dada a visibilidade nos meios de comunicação, é preciso reconhecer o quanto a discussão está cercada por mitos e desinformação. Este cenário dificulta a intervenção nas políticas públicas por professores, educadores e profissionais da saúde, resultando em avaliações que tendem a criminalizar os usuários e associar os adolescentes como causa principal do quadro de violência existente na sociedade.

Para o Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID) o conhecimento acumulado mostra que intervenções isoladas e genéricas tendem a não resolver o problema do uso de drogas. As soluções dependem, portanto, de um conjunto de ações integradas e adequadas a cada contexto sociocultural. As propostas de redução de danos buscam maior compreensão das relações das pessoas com as drogas, percebendo os motivos que levam ao uso de substâncias psicoativas. Não acatam medidas punitivas ou discriminatórias em relação às pessoas dependentes e não se limitam a atuar somente nos efeitos causados pelas drogas. Essa ação é centrada na perspectiva de estabelecimento de contratos com as populações envolvidas no uso de drogas, propondo soluções possíveis, gradativas, pactuadas a partir do respeito à liberdade de decidir quando parar de usar drogas. A redução de danos na atenção a usuários de drogas pressupõe, assim, uma atuação educativa que permita aos sujeitos conhecer os riscos que o uso de drogas acarreta, estimulando a reflexão e o diálogo aberto sobre essa questão.

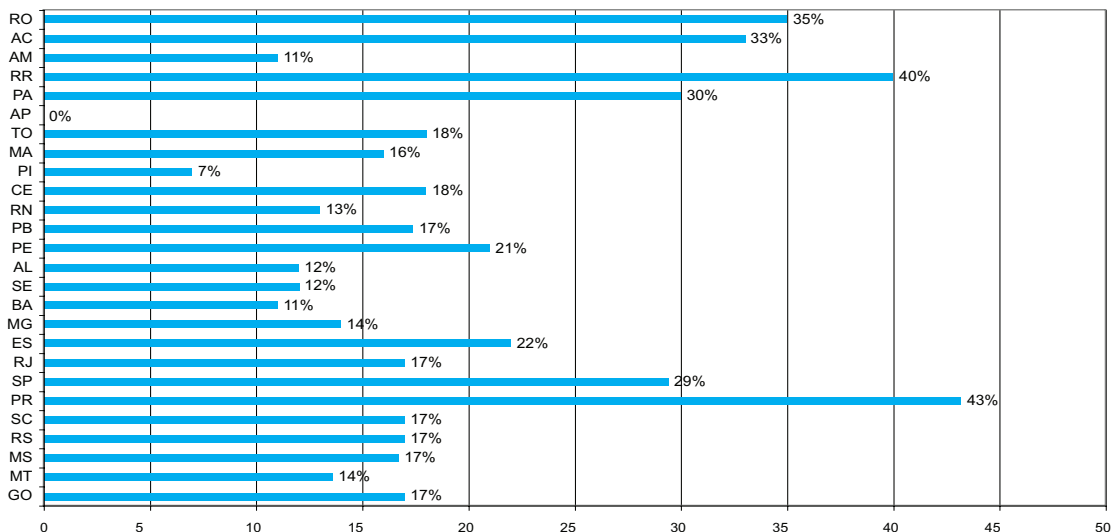
É necessário, portanto, considerar que o envolvimento com drogas manifesta-se por meio de grande variedade e intensidade de comportamentos e o grande desafio dos profissionais que lidam com os jovens é conseguir encontrar a ação preventiva, educacional ou terapêutica adequada à intensidade e singularidade dos diversos padrões de uso. A consequência dessa concepção é a defesa da convivência da pluralidade de propostas, visando responder à diversidade de situações a serem enfrentadas (CARLINI, 2003: pp.181-192).

Ao lidar com situações que envolvam uso e abuso de drogas é preciso reconhecer que não há um modelo único de atenção à questão da dependência de substâncias psicoativas. É fundamental compreender as diferentes propostas em debate, que vão desde os modelos mais tradicionais de internação em clínicas, processos de desintoxicação, comunidades terapêuticas, medidas de repressão ao comércio e consumo, grupos de auto-ajuda, medidas de prevenção com campanhas informativas ao público em geral e aos jovens em especial, até políticas de redução de danos.

Já afirmamos nos capítulos anteriores que o bom funcionamento do SGDCA depende da participação, do controle social e da defesa de direitos. Portanto, todos os envolvidos neste Sistema precisam produzir respostas às seguintes perguntas: 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? Nenhuma instituição que compõe o SGDCA é capaz de responder sozinha a essas perguntas, pois todas elas dependem do acesso e da troca de informações. E, certamente, quanto mais formos capazes de respondê-las mais próximos estaremos do cumprimento da responsabilidade de proteger as crianças e adolescentes em todos os cantos do país.

Portanto, conhecer melhor como e onde os conselhos de direitos e os tutelares estão fundamentando suas decisões passa a ser essencial. Esse foi um dos temas abordados pela pesquisa *Conhecendo a Realidade*, que apontou para o grande número de Conselhos Municipais dos direitos que não possuía diagnóstico da situação da população infanto-juvenil do município. Com isso grande parte dos serviços de promoção dos direitos, ofertados pelas políticas públicas, são implantados sem estarem baseados em informações e planejamentos consistentes. Apenas 20% dos CMDCA's pesquisados tinham diagnósticos e em 35% o documento estava em elaboração. Lamentavelmente, em 45% dos conselhos restantes não existia diagnóstico e não havia previsão de mudar esta situação no curto prazo. A desagregação dos dados por unidades da federação (gráfico a seguir) revela o avanço de alguns estados no cumprimento desta importante atribuição dos Conselhos de Direitos, quando comparados à média nacional (20%).

% de CMDCA's com diagnóstico, por UF



Fonte: Pesquisa Conhecendo a Realidade, 2006 (SEDH; Conanda); Elaboração: Instituto Pólis, 2008

A primeira vista, chama a atenção o maior percentual de realização de diagnósticos em alguns estados da região norte. Contudo, é preciso atentar para o pequeno número de conselhos envolvidos, que acabam por “inflacionar” os resultados (os 35% em Rondônia envolvem 6 conselhos, os 33% no Acre são 2 CMDCA, os 40% em Roraima correspondem a 2 e os 30% no Pará a 13 conselhos). Os destaques positivos ficam por conta do Paraná, onde 43% dos CMDCA possuem diagnóstico (responsável pela elevação da média regional), e São Paulo (29%). No caso do Paraná, é possível levantar como hipótese que o elevado número de Conselhos Tutelares que alimentam o SIPIA contribua para este bom resultado dos Conselhos Municipais. Além do SIPIA, os processamentos estatísticos realizados apontaram algumas condições que tendem a tornar mais favoráveis a realização de diagnósticos pelos CMDCA: o funcionamento regular do conselho, o fato de pertencer a município de maior porte infanto-juvenil e contar com pessoal de apoio, às quais podemos acrescentar também a essencial disponibilização de informações pelos governos.

A lacuna geral na realização de diagnósticos é bastante preocupante, pois compromete a capacidade do Conselho de Direitos de exercer o controle social sobre as ações do governo, dificultando a possibilidade de inserir na agenda de prioridades aquelas situações ainda não resolvidas na localidade, seja pela ausência de serviços específicos, seja pela sua limitada cobertura ou ainda pela baixa qualidade dos serviços oferecidos às crianças e adolescentes.

É preciso fazer uma ressalva: a ausência de diagnósticos capazes de orientar a atuação dos conselheiros é uma fragilidade que se observa em praticamente todos os conselhos gestores de políticas públicas. Esse fato agrava ainda mais o cenário da participação popular e da garantia dos direitos sociais. Por isso, entendemos como urgente a definição das medidas necessárias para qualificar a atuação dos conselhos, sobretudo na sua capacidade de produção de informações e diagnósticos.

O resultado da pesquisa sugere que há um reconhecimento dos conselhos pesquisados sobre a relevância desta questão, pois ao serem indagados sobre necessidades para aperfeiçoamento de sua atuação e para assegurar o cumprimento de suas atribuições, 45% dos Conselhos destacaram a necessidade de apoio para a realização de diagnóstico.

Mas, para que serve o diagnóstico das violações, de que forma um bom diagnóstico pode alterar a prática do controle social? Quais os principais desafios na construção do diagnóstico? Essas são as perguntas que buscaremos tratar nesse item.

A importância do diagnóstico para o controle social e construção da agenda política dos conselhos

Em primeiro lugar, possuir um bom diagnóstico das violações é um passo essencial para planejar as ações públicas de proteção. O avanço no estabelecimento dos direitos requer, de um lado, a criação de condições concretas para exercê-lo e, de outro, mecanismos de fiscalização para que se apure quando o direito foi garantido e quando foi violado. Assim, ao analisar as situações de violação é fundamental identificar em que localidades elas acontecem, com que frequência ocorrem, quais os grupos sociais que são mais atingidos – sexo, faixa etária, opção religiosa ou sexual, enfim, quais segmentos da sociedade sofrem maiores ameaças ou vivem maiores violações. Essas informações são fundamentais para que, a partir delas, seja possível planejar as ações públicas de proteção a esses direitos na perspectiva que todas as pessoas daquela localidade tenham as mesmas condições de desenvolver-se e de usufruir os saberes e riquezas coletivamente produzidos.

Em resumo, podemos afirmar que sem conhecimento da realidade é muito difícil, para não dizer impossível, que as políticas públicas possam mudar os quadros de violação de direitos que se traduzem em condições de vida precárias, indignas e desprovidas de acessos a bens e serviços.

Diagnósticos da realidade são essenciais para se formulem políticas bem sucedidas, voltadas a atender as demandas identificadas.

Um segundo aspecto importante quando abordamos a questão do diagnóstico é, sem dúvida, a possibilidade de tomá-lo como instrumento político de controle social sobre as ações do Estado. O controle social da sociedade será exercido com mais força de decisão sobre a política de atendimento infanto-juvenil se estiver fundamentado em informações que demonstrem claramente quais prioridades estão e quais não estão sendo enfrentadas, quem são os principais responsáveis pelas violações mais freqüentes, quantas crianças e adolescentes não têm acesso aos seus direitos e onde elas vivem.

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.

Há consenso de que um bom diagnóstico depende de informações de qualidade. Por isso, queremos chamar a atenção para o direito ao acesso às informações, bem como para as habilidades necessárias para sua interpretação e a importância do registro e publicação para que possam ser acessadas por quaisquer interessados. Portanto, para que as políticas públicas alcancem resultados efetivos, que garantam o acesso aos direitos previstos no ECA, é essencial que suas diretrizes e princípios se expressem em ações concretas, ou seja, naquelas que constam dos planos formulados e acompanhados nos espaços dos Conselhos. Logo, cabe aos órgãos responsáveis pela gestão das políticas públicas disponibilizar o conjunto de informações necessárias para subsidiar o debate em torno do planejamento proposto e, assim, efetivar o controle social.

A representação do governo no espaço dos Conselhos deve ser tão qualificada quanto a da sociedade civil, pois o setor governamental tem por obrigação disponibilizar informações administrativas, pesquisas avaliativas e outros dados para subsidiar o diagnóstico da situação das crianças e adolescentes e fundamentar as decisões do Conselho. Cabe aos conselheiros que representam setores da sociedade civil solicitarem estas informações e insistirem para que elas cheguem em tempo oportuno para serem analisadas e compreendidas pelas distintas comissões do Conselho, orientando as decisões tomadas em plenário.

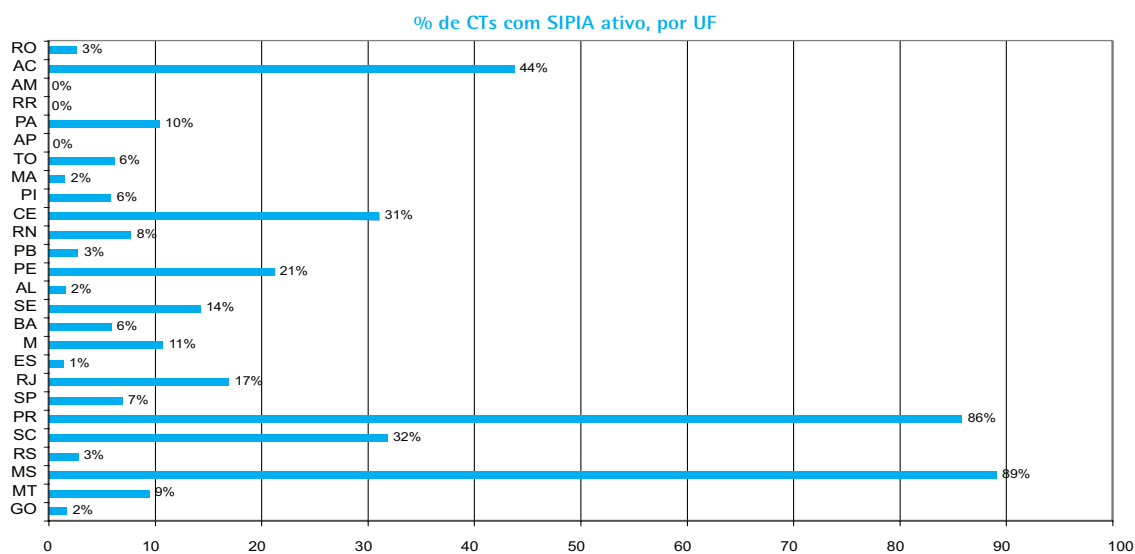
A diretriz da descentralização da política de atendimento da população infanto-juvenil traz como uma de suas conseqüências a abertura para que os Conselhos possam formular os planos de acordo com as características regionais ou locais. Assim, é fundamental perceber as tradições culturais de distintas localidades, as relações nelas estabelecidas, a dinâmica vivida e os impactos gerados, como por exemplo, a criação de novos serviços, as mudanças nas condições de atendimento dos serviços instalados, os deslocamentos populacionais, entre outras questões.

SIPIA e plano de ação: distância entre o potencial e a realidade dos Conselhos

A instalação e atualização do Sistema de Informações para Infância e Adolescência – SIPIA é freqüentemente tida como condição para elaboração de diagnósticos da situação infanto-juvenil. Criado na década de noventa, a partir de discussões iniciais desencadeadas pelo Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA, o SIPIA é um sistema de registro e tratamento de dados sobre violações dos direitos.

Atualmente mantido pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), o SIPIA prevê atualização pelos Conselhos Tutelares, que precisam ter seus computadores ligados em rede. Seu objetivo é favorecer o registro das demandas atendidas pelos CTs. Constitui-se, assim, numa ferramenta estratégica para armazenar informações fornecidas pelos próprios Conselhos e fundamentais para (re) orientar a política de atenção à criança e ao adolescente.

Apesar de ser uma ferramenta estratégica, apenas 19% dos CTs participantes da pesquisa tinham SIPIA ativo. A imensa maioria dos estados tendem a ter maior proporção de CTs sem sequer SIPIA instalado, sendo que os maiores percentuais de não instalação se concentram no Norte e Nordeste. Por outro lado, como mostra o gráfico a seguir, dois estados revelam significativos avanços: no Mato Grosso do Sul, 89% dos CTs tinham SIPIA ativo e no Paraná eram 86%.



Investindo no diagnóstico: o exemplo do Paraná

O Estado do Paraná é um destaque na utilização do SIPIA. A pesquisa Conhecendo a Realidade apontou que em 86% dos municípios paranaenses pesquisados o Sistema está ativo e em funcionamento.

Esse é o resultado de uma ação desencadeada há quase dez anos. No final da década de 90 o governo estadual enviou para 40% dos municípios os equipamentos de informática necessários para a instalação do Sistema e criou uma estrutura de coordenação e desenvolvimento do SIPIA, envolvendo diferentes setores da administração. A partir de então, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente desenvolve um programa permanente de capacitação para orientar os Conselheiros Tutelares na utilização do Sistema.

Os dados sistematizados e concentrados num portal na internet são utilizados como indicadores para financiamento de projetos, definição de municípios prioritários para recebimento de recursos estaduais, base para a realização de Seminários, elaboração de planos de intervenção, atuação de Conselheiros Tutelares em audiências públicas e para a construção do diagnóstico da infância e adolescência do Paraná.

A iniciativa conta ainda com o apoio de universidades nas capacitações e na análise das informações coletadas.

Conheça melhor essa experiência no site: www.secj.pr.gov.br

Um olhar mais apurado sobre a realidade municipal hoje permite afirmar que o SIPIA é sim um facilitador para o levantamento e padronização das informações a serem utilizadas em diagnósticos e mesmo na defesa política dos direitos de crianças e adolescentes. Entretanto, sua instalação não é pré-condição para realização dessas atribuições.

Os processamentos estatísticos feitos ao longo do processo de análise dos dados, mostraram que, no restrito universo de Conselhos Municipais respondentes da pesquisa que afirmam possuir diagnóstico da situação infanto-juvenil em seu município, somente 16% utilizam o relatório gerado pelo SIPIA como base de informação. Ou seja, a maioria dos municípios que desenvolveram diagnósticos utilizaram outras estratégias e bases de informação para realizá-los. Dentre essas outras estratégias, podemos destacar o fluxo de comunicação entre o Conselho Tutelar e o Conselho dos Direitos como uma das formas de incorporação das demandas captadas pelos conselheiros tutelares na agenda dos Conselhos Municipais, independentemente da alimentação do SIPIA.

A pesquisa demonstrou que entre os CMDCA's que possuíam diagnósticos, 71% utilizavam as informações fornecidas pelo Conselho Tutelar. Destes, somente 18% utilizavam o SIPIA. Portanto, o atendimento realizado pelos conselheiros tutelares é reconhecidamente uma fonte importante de identificação das situações de violação de direitos de crianças e adolescentes para os conselheiros municipais. Quando o atendimento dos CTs é registrado e organizado, torna-se parte importante do diagnóstico da situação vivida pelas crianças e adolescentes em cada localidade.

É fundamental intensificar a competência dos conselheiros na ação de defesa dos direitos, como forma de qualificá-los para atuar na produção e interpretação de informações que sirvam como subsídio para elaboração da política pública. Lembrar que outros conselhos setoriais, como os da assistência social, saúde e educação podem contribuir bastante com os seus diagnósticos e planos.

As dificuldades em torno da utilização de sistemas de informação para subsidiar os diagnósticos não se limitam a verificar as estratégias utilizadas para esses levantamentos. Elas passam também pela questão fundamental sobre a utilização dessas informações na formulação das políticas e planos de atendimento à criança e adolescente. Nesse aspecto constatou-se outra fragilidade: a separação entre a coleta e gestão de informações e a formulação das políticas públicas. No restrito universo de CMDCA's que possuem diagnóstico, somente 191 (7% dos conselhos pesquisados) têm plano de ação documentado. Logo, 60% desses municípios têm diagnóstico, mas eles não são aproveitados para a formulação da política de atendimento infanto-juvenil. Quando associamos a esse aspecto a auto-avaliação dos conselhos sobre sua atuação no processo orçamentário, na qual 66% deles avaliam como baixa sua eficiência, fechamos o ciclo da ausência de atuação no processo de formulação e implementação de políticas públicas – justamente a principal atribuição dos conselhos de direitos.

Os CMDCA's, utilizando subsídios fornecidos pelos CTs, devem contribuir no processo de elaboração da proposta orçamentária anual. Como a metade dos conselheiros representam o governo, fica clara a importância da qualidade desta representação na perspectiva de produzir um orçamento que responda às prioridades apontadas pelo diagnóstico. Vale o registro de que mesmo que o CT não esteja alimentando o SIPIA, ele tem a obrigação de consolidar e apresentar as informações sobre as violações atendidas, participando de sua análise com o CMDCA e contribuindo assim para fornecer subsídios para a elaboração do orçamento municipal.

Por outro lado, 545 CMDCA's (22% do universo total) afirmam ter estruturado planos de ação e procedimentos de monitoramento e avaliação de políticas, mas em sua maioria sem estar amparados em diagnósticos da situação infanto-juvenil. São, portanto, planos e procedimentos de avaliação descolados das situações prioritárias a serem enfrentadas pela política e que deveriam ser foco do controle social. Somente 7% dos CMDCA's pesquisados elaboram diagnósticos e a partir deles contribuem para a construção de políticas e planos de atendimento a criança e adolescente, monitorando sua execução. Tal situação é compreendida pelos conselhos pesquisados como um importante gargalo, como ficou demonstrado pelo fato de esta ser uma das atribuições nas quais os conselheiros municipais se julgam menos eficazes.

O cenário é, portanto, repleto de desafios, mas também aponta possibilidades. Aprender com esse pequeno número de municípios que prioriza a construção de um ciclo racional e planejado desde o diagnóstico até a proposição e avaliação das políticas públicas de atendimento à infância e juventude é uma das tarefas desse momento. Pois é fato que mudar a realidade de violação de direitos de crianças e adolescentes requer atitude consciente, organizada e articulada que conheça o conjunto de suas causas e que contribua para direcionar os recursos (financeiros, políticos, tecnológicos) para as prioridades pactuadas. Sem essa definição, o que se observa é a tradicional dispersão e sobreposição dos recursos escassos e a tendência geral a uma atuação restrita a situações emergenciais, marcadas por improvisação, fragmentação e descontinuidades e cujos resultados são de baixa eficácia. Tal cenário nos distancia cada vez mais do horizonte de proteção integral de crianças e adolescentes que ainda vivem numa realidade de cotidiana violação de seus direitos. Alterá-lo significa interromper o ciclo perverso para a presente e as futuras gerações.

Orçamento Público e Orçamento da Criança e do Adolescente - OCA

O orçamento público é como um termômetro que indica as prioridades do governo. Por meio dele podemos avaliar onde o dinheiro público está sendo investido: se ele tem sido direcionado para o desenvolvimento de setores ou regiões da cidade, se sua destinação tem contribuído para combater as desigualdades sociais que afetam segmentos da população e, em especial, para assegurar os direitos de crianças e adolescentes brasileiras.

Além dos planos de ação e planos municipais que detalham as ações e metas a serem cumpridas pelo governo, o orçamento público também deve ser objeto de atenção dos Conselhos de Direitos. O planejamento orçamentário é feito a partir das leis orçamentárias, isto é, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto os planos definem as ações, o público ao qual elas se dirigem e quem é responsável por realizá-las, os orçamentos públicos detalham os recursos financeiros necessários para o alcance das metas previstas.

A responsabilidade pela elaboração orçamentária é do Poder Executivo. No caso das políticas públicas que têm controle social dos Conselhos gestores, a proposta orçamentária deve ser encaminhada ao Conselho com antecedência para que ele possa analisá-la e modificá-la, antes de aprová-la. Somente depois disso é que a proposta orçamentária é encaminhada ao Poder Legislativo para apreciação e aprovação.

A lei orçamentária é autorizativa, ou seja, ela autoriza o gasto dos recursos mas não obriga o Poder Executivo a realizar tudo o que está previsto no PPA e na LOA. Por isso, sua aprovação pelo Legislativo não garante a efetivação das despesas pelo Executivo. A execução do que está previsto no planejamento orçamentário, portanto, é entremeada por questões políticas e administrativas que cercam as administrações públicas. Na fase de execução há uma disputa pelos recursos efetivamente arrecadados durante o ano. Nesse processo, como se vê, o acesso à informação sobre o ritmo da arrecadação própria e as transferências das demais esferas de governo é fundamental para o pleno exercício do controle social.

Os Conselhos precisam acompanhar o processo de elaboração da proposta orçamentária para que as demandas da população sejam contempladas. Este acompanhamento deve continuar ao longo da execução do orçamento, visando garantir que o que foi previsto seja cumprido. Cabe aos Conselhos a aprovação do balanço orçamentário do período anterior, portanto, os conselheiros têm grande responsabilidade sobre o acompanhamento e avaliação de como os recursos foram gastos e sobre os resultados que eles trouxeram para o cumprimento dos DCA.

A Constituição Federal, ao colocar a criança e o adolescente como prioridade absoluta das políticas públicas, determinou que programas de saneamento, habitação, educação, saúde e assistência social fossem desenhados em benefício primeiro do segmento infante-juvenil. Deter-

minou, ainda, prioridade na instalação de mecanismos eficientes para a proteção contra abusos, violências e explorações. E, acima de tudo, determinou prioridade na alocação de recursos e na efetivação de gastos pelos orçamentos federal, estadual e municipal para que os direitos das crianças e adolescentes fossem garantidos.

Exercer o controle social do orçamento na área da criança e do adolescente não é tarefa fácil, pois exige analisar os orçamentos de diferentes políticas públicas, uma vez que a política de atendimento aos direitos infanto-juvenis é, por sua natureza, intersetorial. Para enfrentar esse desafio, organizações da sociedade civil se dedicaram à construção da metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), que procura explicar e decodificar as ações e despesas de diferentes áreas responsáveis pelo desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, tais como saúde, saneamento, habitação, educação e assistência social.

O Orçamento Criança e Adolescente é um instrumento que facilita o controle social do orçamento público das esferas municipal, estadual e federal. A metodologia do OCA está disponível aos conselheiros na cartilha *De olho no Orçamento Criança – Atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público*, editada pela Fundação ABRINQ, INESC e UNICEF em 2005. A apuração do OCA e o seu monitoramento permitem verificar o compromisso do poder público com os direitos da população infanto-juvenil, oferecendo às instâncias de controle social, em especial aos Conselhos de Direitos, informações para o estabelecimento de um diálogo e negociação com o Executivo a favor da efetivação do direito humano de crianças e adolescentes.

Como discutimos no capítulo anterior, sem um diagnóstico claro e fundamentado em informações consistentes fica difícil compatibilizar a demanda infanto-juvenil e o volume de recursos financeiros e humanos necessários (quanto em dinheiro público precisa ser investido). Sem conhecer a real demanda e buscar traduzi-la em recursos, o orçamento pode virar uma peça de ficção.

Sabemos que o fortalecimento do SGDCA implica necessariamente na melhoria da qualidade e na universalização dos programas e serviços. Portanto, é necessário avançar na identificação das demandas prioritárias, de modo a fortalecer a atuação do movimento de defesa da criança e do adolescente no processo orçamentário, bem como na análise da cobertura necessária para atender todas as crianças e adolescentes. Assim, os Conselhos poderão utilizar melhor a metodologia do OCA, equilibrando a relação entre o planejamento e definição das prioridades e os recursos financeiros necessários.

Visando fortalecer o controle social, é fundamental:

- Elaborar e apurar o Orçamento da Criança e do Adolescente nas três esferas de governo, com base na metodologia existente;
- Capacitar os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para o acompanhamento do OCA;
- Qualificar as demandas do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente de modo a traduzir e inserir suas prioridades nas leis orçamentárias.

Fundos Especiais e Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente - FDCA

O orçamento público tem regras próprias de funcionamento, prestação de contas, controle administrativo – feito pelos Tribunais de Contas, e controle social – feito pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. A Lei nº 4320, de 1964, estabelece as regras gerais para o orçamento público e prevê a criação dos chamados Fundos Especiais como parte do orçamento.

Os Fundos são constituídos por receitas específicas que ficam vinculadas à realização de determinados objetivos previstos em lei, como a efetivação do Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Assistência Social etc. Os Fundos Especiais tem algumas particularidades em relação ao conjunto do orçamento público: eles têm regularidade dos fluxos financeiros, prevêm a vinculação do recurso a determinada finalidade e seus recursos ficam disponíveis para uso no ano seguinte à sua aprovação. Além disso, o mecanismo conhecido como repasse “fundo a fundo” facilita a definição de fontes de receita e transferência de recursos entre os governos federal, estaduais e municipais e garante continuidade de recursos para as políticas públicas.

A partir da Constituição Federal de 1988, por meio da atuação dos Conselhos paritários – sejam eles setoriais (saúde, educação, assistência social) ou de segmentos (criança e adolescente, idoso), os Fundos Especiais tornaram-se importante “instrumento de acompanhamento e controle dos recursos pela sociedade” (Pólis, 2004: 29). Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são responsáveis pela deliberação e fiscalização da aplicação dos recursos nas áreas de saúde, assistência social, educação, dentre outras.

Seguindo o modelo adotado para o desenvolvimento das políticas sociais na Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente determina que sejam mantidos fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente (art.88, inciso IV), com o objetivo de implementar o ordenamento político-institucional e democratizar a gestão do atendimento.

Cabe aos Conselhos dos DCA deliberar, gerir e fiscalizar os fundos em cada esfera de governo, tendo como referência o plano de aplicação de recursos, aprovado em reunião plenária do Conselho. A manutenção do Fundo é uma das diretrizes da política de atendimento, pois ele foi criado para aporte de recursos em áreas consideradas prioritárias, como a proteção especial.

A pesquisa *Conhecendo a Realidade* mostrou que, atendendo à diretriz da política de atendimento à criança e ao adolescente, foram instituídos e regulamentados fundos em apenas 71% dos municípios pesquisados e em 92% dos estados. Como fator impeditivo da criação dos fundos os conselheiros participantes destacaram especialmente o desconhecimento da base legal.

Os Fundos Especiais ligados às áreas de saúde e educação contam com fontes de financiamento determinadas por lei, com vinculação de percentuais de receitas de cada esfera de governo, garantindo o financiamento da política pública. Eles têm critérios de partilha dos recursos vinculados às competências dos entes federados na execução da política e são alimentados por meio de transferências de recursos entre esferas de governo, permitindo maior controle na aplicação do recurso público. Cabe ressaltar que estas duas áreas já avançaram muito na definição dos custos relativos aos serviços de saúde e educação, com valores *per capita* ou por serviço. Essa clareza contribui no debate técnico e na decisão política em torno dos recursos que devem ser investidos e as metas que precisam ser alcançadas. Este caminho precisa ser trilhado por outras políticas, como a de assistência social e de atenção à criança e ao adolescente para que a discussão em torno do orçamento público ganhe em objetividade, transparência e eficiência.

Para superar esta fragilidade na implantação dos Fundos Municipais DCA, é preciso que o Conanda e os CEDCAs assessorarem os CMDCA na criação e regulamentação dos Fundos de Direitos.

Outros Fundos, como o da Assistência Social, não têm, ao menos por enquanto, receita vinculada. Nesta perspectiva, cabe destacar a deliberação na III Conferencial Nacional (2001) de vinculação de 5% dos recursos da Seguridade Social (excluindo-se os recursos do pagamento dos benefícios de prestação continuada), bem como os esforços que o Conselho Nacional de

Assistência Social vem empreendendo na definição de critérios de partilha do recurso federal aos estados e municípios, visando superar a instabilidade na efetivação da proteção social que o Sistema Nacional de Assistência Social deve ofertar a população.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) também não têm vinculação de recursos orçamentários previstos em lei. As receitas do FDCA vêm de dotações orçamentárias do Executivo, transferências intergovernamentais, doações de pessoas físicas e jurídicas – dedutíveis do imposto de renda – e multas e penalidades administrativas aplicadas pela justiça. Trata-se, portanto, de um recurso público complementar àquele destinado pelo orçamento às políticas setoriais afins ao atendimento infanto-juvenil e que podem ser apuradas pela metodologia do OCA.

A relação entre o Plano de Aplicação e o FDCA

O plano de aplicação é um instrumento que indica onde e como será gasto o recurso do Fundo, respeitando as prioridades definidas no Plano de Ação. Ao orientar a execução financeira, ele se configura também como um instrumento de prestação de contas. Os Conselhos de Direitos devem promover plenárias ampliadas, mobilizando organizações e movimentos da sociedade civil, para aprovação e acompanhamento do plano de aplicação. Nesse processo, a divulgação dos critérios para recebimento de doações e a apresentação da prestação de contas da aplicação dos recursos do FDCA são estratégias que incentivam a captação de recursos de pessoas físicas e empresas.

O FDCA, vale frisar, é instituído para destinar recursos para áreas consideradas prioritárias, como a da proteção especial. Ele deve prover com recursos financeiros o processo de descentralização do atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, permitir a elaboração de diagnósticos, estudos, pesquisas e a construção de planos de ação dos Conselhos de Direitos.

Os recursos do Fundo prioritariamente devem financiar programas e serviços voltados à proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos ameaçados ou violados e aqueles voltados aos adolescentes em conflito com a lei. O financiamento do FDCA volta-se, portanto, a complementar o orçamento público no financiamento da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme estabelecida no ECA, Livro II, Título I, que trata da gestão da política e do atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, com medida protetiva ou socioeducativa. Corrobora essa função do Fundo o art. 260 do ECA, parágrafo 2º, que determina que os Conselhos de Direitos tenham “necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfão ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI da Constituição Federal”. Cabe, então, aos Conselhos de Direitos, inclusive com os recursos do Fundo, dentre outras ações apoiar a implementação do Sistema Nacional Socioeducativo e do Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária a partir da realidade local.

Os recursos do FDCA devem financiar programas, projetos ou serviços inovadores da política de promoção, proteção, defesa dos direitos da criança e do adolescente, por tempo determinado; de acolhimento, sob a forma de guarda; de estudos e pesquisas; de elaboração de diagnósticos e sistemas de informações; de capacitação e formação dos operadores do SGDCA.

A pesquisa demonstrou que a realização de diagnósticos e a elaboração de planos de ação facilitam o estabelecimento de prioridades pelos Conselhos Municipais e o correspondente financiamento dessas prioridades pelo Fundo, reforçando a importância da ação planejada dos Conselhos. Do total de CMDCA's participantes da pesquisa, apenas 14% usavam a relação de

prioridades e/ou projetos previamente aprovados pelo Conselho como critério para direcionar as doações feitas para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD). O uso deste critério aumenta para 37% quando se considera o sub-grupo de CMDCA's que possuía diagnóstico e para 43% quando considerados os CMDCA's que tinham plano de ação.

Composição de recursos do FDCA e o exercício do controle social

Com relação à destinação dos recursos aportados no FDCA, cabe aos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: (i) definir critérios de utilização das doações e demais receitas do Fundo; (ii) criar estratégias para garantir recursos orçamentários; (iii) estabelecer procedimentos para recebimento de multas junto ao Poder Judiciário; e (iv) manter e ampliar os recursos advindos de doações.

Na Tabela 5 estão sintetizadas as informações sobre as fontes dos recursos do FUMCAD 2005, respondidas por 903 Conselhos Municipais de todo o País. Destaca-se a maior participação dos conselhos das regiões sudeste (48,3%) e sul (46%) no universo considerado. É importante assinalar que a falta de respostas dos demais conselhos pesquisados sugere que há muitos desafios a enfrentar em torno da gestão dos fundos. Essa discussão passa inclusive pela necessária transparência nos FDCA, até para que se possa compará-los ao montante do orçamento público destinado à política de atendimento infanto-juvenil, que pode ser apurada com o uso da metodologia do OCA, citada anteriormente.

Chama a atenção que 32% dos municípios, portanto um município em cada três, contava apenas com recursos do governo e ainda que em outros 20% os recursos governamentais representavam mais de 50% dos recursos do fundo, indicando o peso preponderante dos recursos do poder público na composição de mais da metade dos municípios abrangidos. Em termos de montante de recursos, o total proveniente da fonte governamental (quase R\$ 60 milhões) era superior à soma das doações de empresas e de pessoas físicas (R\$ 58,5 milhões), cabendo destacar que a primeira corresponde a 88% do total das doações.

Pelos dados da pesquisa perceber-se que não há um padrão de destinação de recursos para os FUMCADs, ao mesmo tempo em que chama a atenção o potencial pouco explorado de arrecadação via doação, mesmo nas regiões sul e sudeste. Mais além, é especialmente preocupante o número de municípios que não contam com qualquer aporte de recursos do governo (213), na medida em que o governo deve assegurar recursos do orçamento público, pactuados e inscritos no PPA, para o Fundo.

Por outro lado, cabe atentar que quase 15% dos fundos municipais eram mantidos apenas por doações (em 74% das localidades provenientes de empresas) e ainda que em outros 15% eles eram compostos predominantemente por recursos advindos de doações empresariais. Por fim, vale apontar que as outras fontes (incluindo as multas) tendem a não ter peso expressivo na composição do FUMCAD, salvo em 9% dos municípios que não tem nenhuma outra fonte de receita.

Os dados analisados trazem uma informação que merece nossa atenção: a ausência de critérios para destinação de doações. Entre os 1.581 CMDCA's (64% dos Conselhos Municipais que participaram da pesquisa) que responderam à questão sobre os procedimentos/critérios para destinação de recursos para o FUMCAD, 52% (812 conselhos) afirmaram que "não têm procedimentos planejados para receber destinações de recursos de pessoas físicas ou jurídicas". Tal lacuna foi identificada também em 46% dos Conselhos Estaduais.

Tabela 5. FUMCAD 2005, segundo agrupamento de municípios a partir das fontes de recursos (CMDCA respondentes)

Nº municípios	Característica	FONTES (R\$)				Total
		Governo	Empresa	Pessoa Física	Outras fontes	
903	Total geral	59.971.260	51.339.649	7.128.809	4.560.569	123.000.287
291	Apenas governo	18.595.520	0	0	0	18.595.520
98	Apenas empresas	0	7.387.789	0	0	7.387.789
35	Apenas pessoa física	0	0	803.627	0	803.627
80	Apenas outras fontes	0	0	0	1.061.022	1.061.022
184	Governo com 50% a 99%	34.744.125	4.176.081	1.042.735	982.988	40.945.929
139	Empresas com 50% a 99%	3.324.149	36.846.770	2.420.684	663.541	43.255.144
76	Outros casos	3.307.466	2.929.009	2.861.763	1.853.018	10.951.256

Fonte: Pesquisa “Conhecendo a Realidade”, 2006 (SEDH e Conanda); Elaboração: Instituto Pólis, 2008.

Como ressaltamos no capítulo anterior, o plano de ação é um importante instrumento de orientação do investimento necessário para o desenvolvimento das ações de promoção, controle e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Nele devem estar definidas as prioridades de intervenção local e regional na perspectiva de desenvolvimento pessoal e social de crianças e adolescentes. Estas prioridades devem ultrapassar o trato das necessidades humanas e é por essa razão que passa a ser fundamental o estabelecimento de critérios de recebimento de recursos provenientes de renúncia fiscal, seja de empresas ou de pessoas físicas.

Cuidar dos procedimentos de recebimento das doações provenientes de renúncia fiscal nos FDCA é estratégico para que os Conselhos continuem exercendo o controle social e, portanto, tenham possibilidade de analisar e decidir sobre a melhor destinação destes recursos, zelando pelo princípio da garantia da proteção integral das crianças e adolescentes. Este cuidado merece atenção redobrada uma vez que a pesquisa mostrou que “a possibilidade de que empresas escolham um projeto do interesse delas e doem recursos ao Fundo para serem direcionados segundo a indicação da empresa” é o procedimento mais freqüente nos CMDCA: 14,5% dos Conselhos pesquisados adotam este procedimento, percentual superior aos que utilizam o critério de aprovação de uma relação de prioridades e/ou projetos pelo CMDCA para apoio por pessoas físicas ou jurídicas (14%).

A Tabela 5 merece mais um comentário: ao se dividir o total arrecadado pelos 903 municípios informantes, percebe-se o pequeno volume de recursos do Fundo que cada município dispõe. Este dado fica mais evidente ao se comparar o recurso do Fundo com o orçamento anual do município. Foi possível levantar a informação sobre os orçamentos de 801 destes municípios⁵. O Fundo representou em média apenas 0,4% da despesa total no ano de 2005. Menos de um em cada dez municípios tiveram fundos que ultrapassavam 1% do orçamento municipal.

Em outras palavras: os municípios contavam em 2005 com R\$ 1.030 para cada habitante (valor médio). Este valor médio serve como referência para o valor do orçamento disponível para cada criança ou adolescente do município, podendo ser maior naqueles municípios que realmente priorizaram a infância e a adolescência. Podemos afirmar que, na maioria absoluta dos municípios, os recursos movimentados pelos FDCA não atingiram o valor médio de R\$ 10 para cada criança ou adolescente.

5 Os municípios devem enviar seus balanços à Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

Estes dados não devem desanimar os conselheiros empenhados no aumento da receita dos FD-CAs, mas alertam para a importância do controle e participação ativa dos conselhos quanto ao destino do orçamento global do município, e particularmente do OCA. E a melhor forma de incidir sobre o orçamento é buscando a unidade e a articulação dos conselhos municipal e tutelar, e destes com os demais conselhos setoriais – como os da assistência social e saúde, garantindo também a necessária interação com as entidades e movimentos de defesa dos direitos.

As prioridades da destinação dos recursos do Fundo devem estar devidamente justificadas no Plano de Ação do Conselho. O Plano de Ação deve ser amplamente divulgado para que se discutam e se estabeleçam diferentes formas de apoio para a superação das graves situações de violação de direitos.



Buscando contribuir com os debates gerados em função da comemoração dos 18 anos do Estatuto essa publicação buscou enfrentar o desafio de discutir o lugar dos Conselhos Tutelares e de direitos no fortalecimento do SGDCA. Buscamos avaliar limites e possibilidades, quanto avançamos e os desafios a superar. Uma avaliação que foi construída a partir das percepções e angústias dos que estão diretamente envolvidos no processo: conselheiros de direitos e tutelares, aos quais essa publicação se destina.

Não se trata de um balanço qualquer, mas de um balanço que tem como objetivo intervir positivamente na prática de cada conselheiro. A estratégia principal para isso, e que responde pelo ineditismo da pesquisa, foi o olhar sobre o conjunto do território nacional.

Três princípios gerais orientaram a publicação. O primeiro, o reconhecimento da vinculação dos direitos das crianças e adolescentes com a agenda dos direitos humanos. Acreditamos que por essa chave é possível encaminhar de forma positiva os debates acerca do aprimoramento do sistema de garantias. O segundo, a centralidade da política pública. A defesa dos direitos da criança e adolescente está intimamente relacionada à produção de políticas públicas de qualidade. O terceiro, a visão dos Conselhos como agentes de articulação: favorecendo a comunicação da sociedade com o SGDCA, a interface entre os diferentes setores de políticas públicas, e a articulação territorial, no plano dos estados e da União.

Chamamos a atenção para a leitura que os conselheiros nos forneceram a respeito das violações. Como vimos, mesmo não havendo um diagnóstico preciso das violações, houve forte convergência na avaliação de que um dos gargalos principais da rede de atenção está relacionado ao uso e abuso de drogas. A rede de atenção é escassa e não há políticas efetivas para encaminhamento do problema. Esse nos parece um problema urgente a ser enfrentado. Também destacamos a questão do direito à convivência familiar e comunitária, enfatizando os avanços no sentido da superação de uma visão que reforça a cultura da institucionalização. Ou seja, a pesquisa nos permitiu visualizar uma positiva mudança de cenário, pela qual conselheiros tutelares não mais entendem a institucionalização como solução para as dificuldades de convivência, mas sim a atenção socioeducativa. Como consequência, a questão da família como sujeito de direitos emerge no centro da discussão.

Reforçando o disposto no relatório final da Conferência, entendemos que o fortalecimento do convívio familiar e comunitário requer a instalação de condições favorecedoras de acesso, o que diz respeito ao necessário investimento do Estado na provisão de políticas públicas articuladas e complementares voltadas às famílias e aos espaços coletivos.



BIDARRA, Zelimar Soares e OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. *Infância e Adolescência: o processo de reconhecimento e de garantia de direitos fundamentais*. Serviço Social e Sociedade nº 94. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. 2004.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: 2006.

BRASIL. IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* – edição nº 13. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em www.ipea.gov.br.

CAMPOS, Marta Silva. *Que família é essa?* In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore e OLIVEIRA, Isaura Isoldi. *Trabalho com famílias v.2*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2004.

CARLINI, Beatriz. *Drogas e Jovens: abordagens contemporâneas*. In: FREITAS, Maria Virgínia e PAPA, Fernanda de Carvalho. *Políticas Públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003.

CARLINI-COTRIM. *Drogas: estranhando o óbvio*. In ABRAMO, H.; FREITAS, M.V.; SPOSITO, M. *Juventude em Debate*. São Paulo: Cortez, 2000.

CEATS (Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor). Relatório Os Bons Conselhos. Pesquisa “Conhecendo a Realidade”. São Paulo: Ceats, 2006. Disponível para consulta no sítio: www.sedh.gov.br (acessar link Crianças e Adolescentes).

CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL – CENDHEC. *Conselhos Municipais de Direitos. Recife – Estado da Arte*, 1993.

CONANDA. Deliberações da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: 2007.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - Programa Prefeito Amigo da Criança. *Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – Guia para ação – Passo a passo*. São Paulo, Fundação ABRINQ, s/d.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - Programa Prefeito Amigo da Criança. *Conselhos Tutelares – Guia para ação – Passo a passo*. São Paulo, Fundação ABRINQ, s/d.

FUNDAÇÃO ABRINQ, INESC e UNICEF. *De olho no Orçamento Criança: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público*, Caderno 1 e 2. São Paulo, s/d.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Guia Prefeito Amigo da Criança 2005-2008*. São Paulo, Fundação ABRINQ, 2005.

FUNDAÇÃO ABRINQ. *Um Brasil para as Crianças e os Adolescentes – a sociedade brasileira e os objetivos do milênio para a infância e adolescência – II Relatório*. São Paulo: FADC, 2007. Disponível em www.redeamiga.org.br.

MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). *Fundos Públicos*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2004. XXXp. (Publicações Pólis, 45) Anais do Seminário Fundos Públicos e Políticas Sociais; São Paulo, Agosto de 2002.

MARTINS, Mayra Costa; PILLON, Sandra Cristina. *A relação entre a iniciação do uso de drogas e o primeiro ato infracional entre os adolescentes em conflito com a lei*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 5, 2008. Disponível em: www.scielosp.org. Acesso em: 03 de Ago de 2008.

MÉDICI, André Cezar e MARQUES, Rosa Maria. *O processo orçamentário e a participação popular*. Revista Fórum DCA, Políticas e prioridades políticas, Número 1. São Paulo: Forja Editora, 1º Semestre de 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. *A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, 1998. Disponível em: www.scielosp.org. Acesso em: 03 de Ago de 2008.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. *A maternidade na adolescência e a (des)proteção social*. Serviço Social e Sociedade nº 83. São Paulo: Cortez, 2005.

PRÓ-CONSELHO Brasil. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento*. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. CONANDA, 2007.

RIZZINI, Irene. *O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. 2ª Ed. Revista. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Agnaldo dos; TATAGIBA, Luciana. *Criança e adolescente : controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 128 p. – (Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo; 28).

SAWAYA, Bader Burian. *A família, fonte de todo bem e de todo mal*. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore e OLIVEIRA, Isaura Isoldi. Trabalho com famílias v.2. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2004.

SILVA, Suelene dos Anjos da Conceição e SARMENTO, Helder Boska de Moraes. *Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das políticas setoriais*. Disponível em <http://www.congressoec.locaweb.com.br/artigos32006/571.pdf>.

TEIXEIRA, Ana Cláudia e TATAGIBA, Luciana. *Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas*. Texto apresentado no 6º ENCONTRO DA ABCP. 29/07 a 01/08/2007, Unicamp, Campinas, SP.

VOLIC, Catarina e BAPTISTA, Myriam Veras. *Aproximações ao conceito de negligência*. Serviço Social e Sociedade nº 83. São Paulo: Cortez, 2005.

