

OS BONS CONSELHOS

– Pesquisa ‘Conhecendo a Realidade’ –



DEZEMBRO DE 2006

FICHA TÉCNICA

PESQUISA:

Realização: CEATS / FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração
Coordenação Geral: Rosa Maria Fischer, Ph.D.
Coordenação: Mariana Rocha de Mello Serrajordia Lopes
Equipe do Projeto: Gisella Lorenzi
Juliana Miranda
Lia Palm
Clarissa Inserra Bernini
Consultoria: Pratein – Consultoria em Educação e Desenvolvimento Social

PUBLICAÇÃO:

Direitos autorais da publicação 2007 – (nome)

Todos os direitos são reservados pelos autores.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra por quaisquer meios: gráficos, reprográficos, mecânicos, eletrônicos, digitais etc. sem citação da fonte.

Coordenador Editorial: (nome)

Capa: “Cuia feita da casca da fruta coité” Cordel.
Digilogravura de Paulo Brabo. www.baciadasalmas.com.br

Diagramação: (nome)

Revisão: Elidia Maria de Novaes Souza

Impressão: (gráfica)

Ficha Catalográfica:

Os bons conselhos: pesquisa “conhecendo a realidade” / (nomes dos autores) – São Paulo: (editora), 2007

1. Direitos Humanos 2. Direitos da Criança e do Adolescente 3. SEDH/CONANDA 4. CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente 5. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente 6. Conselho Tutelar 7. ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ISBN _____

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
I. CARTA AOS CONSELHEIROS.....	6
II. A SECRETARIA E O CONSELHO (SEDH/CONANDA)	7
Ações e Projetos	7
O CONANDA.....	8
III. O CEATS	8
IV. INTRODUÇÃO.....	10
Em busca da garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	14
O papel dos Conselhos	15
A Pesquisa 'Conhecendo a Realidade'	16
V. COMO A PESQUISA FOI REALIZADA	17
Análises dos dados	17
Os Dados Secundários.....	19
Gráficos e Tabelas	21
VI. CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	22
Os Conselhos pesquisados	22
Mapeamento dos Conselhos existentes.....	22
Histórico.....	23
Composição e perfil.....	31
Infra-estrutura	50
Organização e funcionamento.....	61
Informação e imagem.....	84
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	88
As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes	113
Dificuldades e desempenho dos CMDCAs	149
Necessidades de aprimoramento das ações dos CMDCAs.....	164
VII. CONSELHOS TUTELARES	168
Os Conselhos pesquisados	168
Histórico.....	169
Composição e perfil.....	175
Infra-estrutura	193
Direitos e benefícios trabalhistas do conselheiro tutelar	209
Funcionamento.....	216
SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência	217
Informação e imagem.....	226
As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes	227
Dificuldades e desempenho dos Conselhos Tutelares	252
Necessidades de aprimoramento das ações dos Conselhos Tutelares.....	267
VIII. CONSELHOS ESTADUAIS.....	278
Os Conselhos pesquisados	278

Histórico.....	278
Composição e perfil dos conselheiros.....	283
Infra-estrutura.....	300
Organização e Funcionamento.....	307
Informação e imagem.....	321
Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	323
As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes.....	347
Dificuldades de desempenho dos Conselhos Estaduais.....	362
Necessidades de aprimoramento das ações dos Conselhos Estaduais.....	376
IX. CONSOLIDAÇÃO E RECOMENDAÇÕES.....	382
A pesquisa.....	382
Institucionalização dos Conselhos.....	383
Criação de Conselhos Tutelares.....	386
Fortalecimento dos Conselhos Estaduais.....	387
O diagnóstico como instrumento de gestão.....	388
O SIPIA como instrumento de gestão.....	389
Entidades de atendimento.....	390
Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	390
Ser conselheiro.....	391
ANEXO I – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	395
ANEXO II – BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA.....	397

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e à Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), sem cujo esforço, esta importante ferramenta jamais teria sido elaborada. Somos gratos pela clareza da idéia e pela determinação na consecução. Além, é claro, da confiança em nossa competência para a realização de tão significativa tarefa.

Todo nosso reconhecimento às prefeituras, que tanto colaboraram no encaminhamento dos questionários e no fortalecimento das alianças estratégicas que viabilizaram esta pesquisa.

Ao Instituto Telemig Celular, nosso grande parceiro nesta empreitada, nosso 'muito obrigado'.

Nossa gratidão, também, a todos aqueles que conseguiram dedicar tempo e atenção ao preenchimento da pesquisa e às fontes que cederam os dados secundários.

Equipe CEATS / FIA

I. CARTA AOS CONSELHEIROS

A vocês, que estão envolvidos em todas as instâncias da defesa dos direitos da criança e do adolescente, nossos cumprimentos e eterna gratidão por sua determinação e envolvimento honesto com a causa dos jovens – aqueles que, um dia, nos substituirão na lida com o desenvolvimento de nosso país. Estamos todos nesta ação para que, quando chegar sua vez, a visão do futuro seja mais rósea. Que haja, quando esse tempo chegar, mais justiça social e mais respeito pelo meio ambiente, mais ética e mais orgulho cidadão.

Por ora, observamos a dimensão dos problemas historicamente enfrentados por crianças e adolescentes em nossa sociedade e a lentidão no processo de atenção e proteção. Vejam, por exemplo, no capítulo introdutório a seguir – há, ali, um quadro ilustrativo que denota o movimento lento e inconstante até que existisse o que vemos hoje: uma ação mais efetiva em prol dessa população. Vemos, ali, o grande salto nesse sentido, ocorrido na promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. São fatos recentes, mas que nos trazem uma expectativa mais favorável de futuro.

Por dez anos, ainda faltava tornar o Estatuto prático para a população em geral. Faltava sentir que ali estavam impressos os direitos que todos deveríamos fazer respeitar e ver respeitados. A criação da versão brasileira do portal Pró-menino/RISolidaria trouxe novo alento. A Cidade dos Direitos era visitada por mais e mais gestores de organizações e por pais e mães. Gerava dúvidas e promovia debates. Trazia conhecimento. Foi por isso que envolvemos o CEATS – gestor de conteúdo do portal – nesta pesquisa.

Enxergar essa evolução da demanda social e a gravidade do freqüente desrespeito aos direitos desses jovens traz à mente a importância dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos e dos Conselhos Tutelares. É nesses colegiados que 'a mágica se dá'. São 'pessoas de bem' – membros da comunidade e representantes do governo refletindo juntos e encontrando os caminhos.

Ainda assim, sabíamos que faltava grande volume de informação sobre os Conselhos e suas demandas. Faltavam até mesmo simples dados de contato. Quantos conselhos havia? Eram ativos? Tinham exemplares do ECA? Um lugar para reuniões? Dispunham de todos os dados necessários? Resolvemos descobrir. Foi assim que chegamos a esta iniciativa. Nosso interesse é manter e fortalecer os Conselhos, também por sua característica de aproximação entre comunidade e governo. Esta pesquisa ora publicada oferece grandes perspectivas – espaços para mais ações da SEDH, ações mais eficazes. Oportunidades de capacitação de conselheiros. Formulação de políticas para fortalecimento dos Conselhos.

A análise está feita. Os capítulos a seguir vêm organizados por instância: CMDCAs, Conselhos Tutelares e Conselhos Estaduais. Há conclusões ao longo do texto e no capítulo final. É um retrato do que existe no Brasil, hoje. Conseguimos falar com boa parte dos Conselhos e agora temos seu contato. Nossa comunicação já é mais fácil. Estamos satisfeitos!

Boa leitura a todos

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS

II. A SECRETARIA E O CONSELHO (SEDH/CONANDA)

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, criada pela Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, é o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos. As unidades que a compõem são:

▶ **Órgãos Colegiados:**

Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA

Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI

▶ **Órgãos Executivos:**

Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos

Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

▶ **Assessorias:**

Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

Compõem a SEDH, ainda, grupos de trabalho temáticos que auxiliam o Secretário Especial dos Direitos Humanos a implementar a política nacional de direitos humanos, conforme as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH.

Ações e Projetos

A SEDH tem como principal competência a coordenação da política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do PNDH. Nesse sentido, atua tanto por meio da articulação com órgãos governamentais em nível federal, estadual e municipal, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por meio de parcerias com organizações da sociedade.

O apoio a projetos governamentais e de organizações da sociedade tem como premissa sua adequação ao Plano Plurianual 2004-2007, especificamente na execução dos seguintes:

Programa de erradicação do trabalho infantil

Programa de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e de adolescentes

Programa de atendimento sócio-educativo do adolescente em conflito com a lei

Programa de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente

Direitos Humanos, direitos de todos

Programa de gestão da política de direitos humanos

Programa de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas

Programa de erradicação do trabalho escravo

Programa nacional de acessibilidade
Programa de promoção e defesa dos direitos de pessoas com deficiência
Programa de proteção social especial
Programa de proteção da adoção e combate ao seqüestro internacional

No cumprimento do papel que lhe cabe como gestor federal da política nacional dos direitos humanos, a SEDH instituiu um Manual de Convênios, onde estão descritas as orientações básicas para a formulação e apresentação de projetos a SEDH/PR, com vistas a permitir a descentralização de recursos e a prestação de mais e melhores serviços públicos à sociedade.

O CONANDA

Entre suas atividades, a Secretaria oferece apoio e suporte administrativo aos cinco Conselhos Nacionais acima citados – órgãos colegiados com representação do poder público e da sociedade civil organizada. Os Conselhos buscam promover a articulação entre governo e sociedade, com o objetivo de implementar políticas públicas que levem em consideração as reivindicações dos diversos grupos sociais. Um desses órgãos é o CONANDA, encarregado de cuidar para que sejam respeitados os direitos das crianças e dos adolescentes em nível nacional. Nas demais instâncias, foram constituídos órgãos estaduais – os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente –, e órgãos municipais, ou CMDCA – Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nessas duas, o formato do colegiado se repete, sendo todos compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

III. O CEATS

O Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS foi constituído como programa institucional em 1998, com suporte da Fundação Instituto de Administração – FIA e da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP. Sua equipe multidisciplinar reúne professores e pesquisadores, que realizam atividades voltadas para os temas da gestão do desenvolvimento social, das organizações da sociedade civil, da responsabilidade socioambiental e da cidadania empresarial. São desenvolvidos pesquisas, projetos de consultoria para empresas, ONGs e órgãos do governo (sempre com perspectiva de geração de conhecimento), além de cursos e publicações.

É coordenado por Rosa Maria Fischer, professora titular do Departamento de Administração da FEA/USP, com mestrado em Ciências Sociais e doutorado em Administração de Empresas pela mesma universidade.

Alguns dos diferenciais do trabalho do CEATS consistem no emprego de métodos de pesquisa-ação, na combinação equilibrada entre precisão teórica e aplicação prática do conhecimento acadêmico e na possibilidade de integrar, em sua equipe, docentes, pesquisadores e técnicos de diversas especialidades, conforme as necessidades do projeto.

Na área de ensino, mantém disciplinas sobre Terceiro Setor, Empreendedorismo e Responsabilidade social nos cursos de graduação e nos diversos níveis de pós-graduação da FEA/USP, além de disciplinas nos cursos de MBA integrantes do Programa de Educação Continuada em Administração para Executivos – PECAE, da FIA. Nesse mesmo Programa, no papel de gestor, lançou em 2003 o MBA Gestão e Empreendedorismo Social – único curso brasileiro nesse patamar, orientado simultaneamente para a especialização de gestores de empresas, de organizações do Terceiro Setor e de órgãos públicos, visando desenvolver suas competências empreendedoras.

Também desenvolve programas de treinamento e capacitação, seminários e simpósios, a fim de divulgar o conhecimento e propiciar a reflexão e a participação de segmentos sociais não vinculados diretamente à Universidade.

Suas atividades de extensão de serviços à comunidade atendem demandas de clientes e parceiros provenientes da esfera acadêmica ou de organizações da sociedade civil, órgãos públicos e empresas. Também desenvolve ações em conjunto com a FEA/USP, reunindo graduandos, pós-graduandos e a comunidade.

Alguns projetos desenvolvidos recentemente ou ainda em andamento são:

PESQUISA PARA ESTRUTURAÇÃO DE PROGRAMA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA – ABIMAQ

Pesquisa para servir como base ao desenvolvimento de uma política de Responsabilidade Social Corporativa da ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos. O objetivo principal é potencializar seu papel junto aos associados e à sociedade no que concerne ao desenvolvimento social e econômico. Será realizado um plano estratégico de atuação para a ABIMAQ e também a mobilização dos principais atores para sua implantação, preparando o contexto interno da associação bem como as principais lideranças entre os associados para etapas subsequentes de detalhamento e implementação deste plano.

O trabalho do CEATS foi encerrado no segundo semestre de 2006, tendo sido cobertas as fases de: levantamento e análise de dados sobre a associação, os associados e o setor de atuação; workshop com a alta direção; elaboração e aplicação de questionário com a participação de todos os associados, para levantamento das práticas e perfil de atuação social; pesquisa com os associados, em busca de consenso quanto aos desafios de uma estratégia de responsabilidade social e o papel da ABIMAQ nesse cenário; workshop de validação e consolidação de resultados.

PORTAL PRÓ-MENINO / RISOLIDARIA

O portal Pró-menino / RISolidaria é uma iniciativa da Fundação Telefônica, como forma de contribuir para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes por meio da educação. Tem a escola como seu principal foco, disseminando informações e apoiando organizações governamentais e não-governamentais que lidam com o tema. O portal visa tornar a comunidade escolar (diretores, coordenadores, professores, funcionários, pais e alunos) e organizações aptas a atuar na garantia dos direitos do público infante-juvenil. Outro importante público-alvo do portal inclui os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e demais organizações que fazem atendimento direto ou indireto a crianças e adolescentes.

No Brasil, o PróMenino / RISolidaria foi lançado em novembro de 2003 e sua gestão executiva está a cargo do CEATS, que participa nas decisões estratégicas e atua na rotina do portal, elaborando, organizando e editando o conteúdo que vai ao ar diariamente, estabelecendo e gerindo parcerias e interagindo com os internautas. O projeto também atua na capacitação de jovens e adultos sobre os direitos do público infanto-juvenil, por meio de oficinas presenciais.

PESQUISA 'ALIANÇAS ESTRATÉGICAS INTERSETORIAIS'

Pesquisa-ação sobre as parcerias entre empresas, organizações da sociedade civil e órgãos do Estado, com o apoio da *Ford Foundation*. Gerou oficinas, seminários, conteúdo e material didático para disciplinas e cursos. O projeto destinava-se a analisar as práticas de responsabilidade social e cidadania resultantes de parcerias, divulgar essas experiências e sistematizar resultados e lições aprendidas. Foi realizado durante o biênio 2001 / 2002.

Na fase descritiva, foram enviados questionários a 2085 empresas com atuação social e analisados 385 (18,4%). Na fase qualitativa, foram analisadas empresas, organizações governamentais e de terceiro setor que desenvolvem projetos através de alianças intersetoriais, sendo 60 empresas e 41 organizações parceiras, de primeiro e terceiro setores.

IV. INTRODUÇÃO

Eis uma breve história dos direitos da criança e do adolescente no Brasil: ¹

ATÉ 1900 (FINAL DO IMPÉRIO E INÍCIO DA REPÚBLICA) – SANTA CASA DE MISERICÓRDIA

Não se tem registro, até o início do século XX, do desenvolvimento de políticas sociais pelo Estado brasileiro. As populações economicamente desprovidas, órfãos e doentes ficavam aos cuidados da Igreja Católica através de instituições, entre as quais as Santas Casas de Misericórdia. No Brasil, a primeira Santa Casa foi fundada em 1543, na Capitania de São Vicente (Vila de Santos), no litoral do que se tornaria o estado de São Paulo.

ENSINO E TRABALHO

O ensino obrigatório foi regulamentado em 1854, embora a lei, evidentemente, não se aplicasse aos escravos. O acesso também era negado àqueles com moléstias contagiosas e aos que não tivessem sido vacinados. Estas restrições atingiam as crianças vindas de famílias sem pleno acesso ao sistema de saúde, configurando uma população duplamente excluída de seus direitos sociais.

Quanto à regulamentação do trabalho, o Decreto nº 1.313, de 1891, definia em 12 anos a idade mínima para o trabalho. Segundo alguns autores, no entanto, as indústrias e a agricultura recorriam à mão de obra infantil.

¹ Texto e quadro sintetizados a partir do site www.promenino.org.br

1900 A 1930 (A REPÚBLICA) – LUTAS SOCIAIS

O início do século XX foi marcado por lutas sociais do proletariado nascente. Liderado por trabalhadores urbanos, o Comitê de Defesa Proletária foi criado durante a greve geral de 1917. Reivindicava, entre outras coisas, a proibição do trabalho de menores de 14 anos e a abolição do trabalho noturno de mulheres e menores de 18 anos.

Em 1923, foi criado o Juizado de Menores. Em 1927, era promulgado o primeiro Código de Menores. Esse regulamento era endereçado não a todas as crianças, mas apenas àquelas tidas como “em situação irregular”. Já em seu Artigo 1º, informava:

“O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e protecção contidas neste Código.” (grafia original) Código de Menores – Decreto N. 17.943 A – de 12 de outubro de 1927

Regulamentava questões como trabalho infantil, tutela e pátrio poder, delinqüência e liberdade vigiada e revestia de grande poder a figura do juiz, sendo que o destino de muitas crianças e adolescentes ficava a mercê do seu julgamento e ética.

1930 A 1945 (ESTADO NOVO) – PROGRAMAS ASSISTENCIALISTAS

O Estado Novo, como ficou conhecido este período, foi marcado, no campo social, pela instalação do aparato executor das políticas sociais no país. Dentre elas destacam-se a legislação trabalhista, a obrigatoriedade do ensino e a cobertura previdenciária associada à inserção profissional (alvo de críticas por seu caráter não universal, como uma espécie de cidadania regulada – restrito àqueles que tinham carteira assinada).

O sufrágio universal foi reconhecido nesta época como um direito político de indivíduos, excluídos até então, como as mulheres.

Em 1942, período considerado especialmente autoritário do Estado Novo, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM. Tratava-se de um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente do sistema Penitenciário para a população menor de idade. Sua orientação era correccional-repressiva. O sistema previa atendimento diferente para o adolescente autor de ato infraccional e para o menor carente e abandonado, sendo que o primeiro seria recolhido em internatos (reformatórios e casas de correção) e o segundo, seguiria para patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos. Além do SAM, foram criadas:

- ▶ LBA – Legião Brasileira de Assistência (criada por Darcy Vargas), voltada primeiramente ao atendimento de crianças órfãs da guerra. Mais tarde expandiu sua atividade
- ▶ Casa do Pequeno Jornaleiro – programa de apoio a jovens de baixa renda baseado no trabalho informal e no apoio assistencial e sócio-educativo.
- ▶ Casa do Pequeno Lavrador – programa de assistência e aprendizagem rural para crianças e adolescentes filhos de camponeses
- ▶ Casa do Pequeno Trabalhador – Programa de capacitação de crianças e adolescentes urbanos de baixa renda e encaminhamento ao trabalho

- ▶ Casa das Meninas – programa de apoio assistencial e sócio-educativo a adolescentes do sexo feminino com problemas de conduta

1945 A 1964 (REDEMOCRATIZAÇÃO) – ABERTURA POLÍTICA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL

O governo Vargas foi deposto em 1945 e uma nova constituição promulgada em 1946, a quarta do país. De caráter liberal, ela simbolizou a volta das instituições democráticas. Restabeleceu a independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, trouxe de volta o pluripartidarismo, a eleição direta para presidente (com mandato de 5 anos), a liberdade sindical e o direito de greve. Acabou também com a censura e a pena de morte.

Em 1950, foi instalado o primeiro escritório do UNICEF no Brasil, em João Pessoa, na Paraíba. O primeiro projeto realizado destinou-se às iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante em alguns estados do nordeste do país.

A opinião pública passou a considerar o SAM como repressivo e desumanizante. Era a chamada "universidade do crime". O início da década de 60 denotava uma sociedade civil mais bem organizada, e um cenário internacional polarizado pela guerra fria.

1964 A 1979 (REGIME MILITAR) – FUNABEM E CÓDIGO DE 79

O Golpe Militar de 64 posicionou o Brasil, frente ao panorama internacional da guerra fria, em linha com os países capitalistas. Uma ditadura militar foi instituída, interrompendo por mais de 20 anos o avanço da democracia no país. Em 1967, uma nova Constituição estabeleceu novas diretrizes para a vida civil. A presença autoritária do estado trouxe restrição à liberdade de opinião e expressão; recuos no campo dos direitos sociais e instituição dos Atos Institucionais que permitiam punição, exclusão e marginalização política.

Para a área da infância, esse período foi pautado por dois documentos significativos:

- ▶ A Lei que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM
- ▶ O Código de Menores de 79

A FUNABEM tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem Estar do Menor, herdando do SAM prédio e pessoal e, com isso, toda a sua cultura organizacional. Propunha-se a ser a grande instituição de assistência à infância, baseada na internação, tanto dos abandonados e carentes como dos infratores, seu principal foco.

O Código de Menores de 1979 era uma revisão do texto de 27, não rompendo com sua linha de arbitrariedade, assistencialismo e repressão.

DÉCADA DE 80 (ABERTURA POLÍTICA E NOVA REDEMOCRATIZAÇÃO) – BASES PARA O ESTATUTO

A década de 80 permitiu que a abertura democrática eclodisse. Isto se materializou com a promulgação da chamada 'Constituição Cidadã', em 1988. Para os movimentos sociais pela infância brasileira, a década de 80 representou também importantes e decisivas conquistas. Uns defendiam a manutenção do Código de Menores,

enquanto outros defendiam uma grande mudança no código, instituindo novos e amplos direitos às crianças e aos adolescentes, que passariam a ser sujeito de direitos e a contar com uma Política de Proteção Integral.

Formada em 1987, a Assembléia Nacional Constituinte era composta por 559 congressistas e durou 18 meses. Em 5 de outubro de 1988, era promulgada a Constituição Brasileira. Marcada por avanços na área social, introduziu um novo modelo de gestão das políticas sociais, passando a contar com a participação ativa das comunidades através dos conselhos deliberativos e consultivos.

Na Assembléia Constituinte, organizou-se um grupo de trabalho comprometido com o tema da criança e do adolescente, que redigiu o artigo 227, o qual introduz conteúdo e enfoque próprios da Doutrina de Proteção Integral da ONU. Este artigo garantia às crianças e adolescentes os direitos fundamentais de sobrevivência, desenvolvimento pessoal e social, e integridade física, psicológica e moral, além de protegê-los através de dispositivos legais diferenciados contra negligência, maus tratos, violência, exploração, crueldade e opressão.

Estavam lançadas, portanto, as bases do Estatuto da Criança e do Adolescente. É interessante notar que a Comissão de Redação do ECA era formada por três grupos expressivos: representantes de movimentos da sociedade civil, juristas (principalmente do Ministério Público) e técnicos de órgãos governamentais (notadamente da própria FUNABEM).

Muitas entidades derivadas dos movimentos da sociedade civil surgiram em meados da década de 80 e tiveram participação fundamental na construção deste arcabouço legal que temos hoje. Como exemplo, destaca-se a Pastoral da Criança, criada em 1983 pela CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, envolvendo forte militância proveniente dos movimentos sociais da igreja católica.

DÉCADA DE 90 (CONSOLIDANDO A DEMOCRACIA) – ECA E REALIDADE

A promulgação do ECA (Lei 8.069/90) ocorreu em 13 de Julho de 1990, consolidando uma grande conquista da sociedade brasileira: a produção de um documento de direitos humanos que contempla o que há de mais avançado na normativa internacional com relação aos direitos da população infanto-juvenil. Este novo documento alterava significativamente as possibilidades de uma intervenção arbitrária do Estado na vida de crianças e jovens. Como exemplo, pode-se citar a restrição que o ECA impõe à medida de internação, aplicando-a como último recurso, nos casos de ato infracional.

Desde a promulgação do ECA, grande esforço para sua implementação passou a ser feito nos âmbitos governamental e não-governamental. A crescente participação do terceiro setor nas políticas sociais, fato que se tornaria mais evidente a partir de 1990, era particularmente forte na área da infância e juventude. A constituição dos conselhos dos direitos – uma das diretrizes da política de atendimento apregoada na lei – determina que a formulação de políticas para a infância e a juventude deve vir de um grupo formado paritariamente por membros representantes de organizações da sociedade civil e representantes das instituições governamentais. No entanto, a implementação integral do ECA ainda representa um desafio para todos que estão envolvidos e comprometidos com a garantia dos direitos da população infanto-juvenil. Antonio Carlos Gomes da Costa, um dos autores do texto do ECA, escreveu o artigo “O Desafio da Implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente”, no qual denomina de ‘salto triplo’ os passos necessários à efetiva implementação da lei. São eles:

Mudanças no panorama legal: os municípios e estados precisam se adaptar à nova realidade legal. Muitos deles ainda não contam, em suas leis municipais, com os conselhos e fundos para a infância.

Ordenamento e reordenamento institucional: colocar em prática as novas instituições trazidas pelo ECA: conselhos dos direitos, conselhos tutelares, fundos, instituições que executam medidas sócio-educativas e articulação das redes locais de proteção integral.

Melhoria nas formas de atenção direta: *'É preciso mudar a maneira de ver, entender e agir dos profissionais que trabalham diretamente com as crianças e adolescentes'*. Estes profissionais são marcados pelas históricas práticas assistencialistas, corretivas e repressoras, presentes por longo tempo na história das práticas sociais do Brasil.

Os direitos das crianças e dos adolescentes na linha do tempo:

1890	1891 – Proibição do Trabalho Infantil no Brasil
1895	
1900	
1905	
1910	
1915	
1920	1923 – Criação do 1º Juizado de Menores no Brasil
1925	1927 – Promulgação do Código de Menores no Brasil
1930	1930 – Criação do Ministério da Educação
1935	
1940	1942 – Criação do Serviço de Assistência ao Menor
1945	1945 – Criação da ONU
1950	1950 – UNICEF no Brasil
1955	1959 – Aprovação da Declaração Universal dos Direitos da Criança
1960	1964 – Criação da FUNABEM
1965	
1970	
1975	1979 – Instituição do Ano Internacional da Criança
	1979 – Aprovação do 2º Código de Menores
1980	1983 – Criação da Pastoral da Criança
1985	1987 – Reunião da Assembleia Constituinte
	1988 – Promulgação da Constituição Federal do Brasil
	1989 – Aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança
1990	1990 – Promulgação do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
	1990 – Criação da Fundação ABRINQ
1995	1995 – I Conferência Nacional dos Direitos da Criança
2000	
2005	

Em busca da garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente destina-se a materializar a doutrina da proteção integral, conquistada no Brasil a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou simplesmente 'ECA'. Consiste em dar garantias legais para que toda criança e todo adolescente tenham direito ao pleno desenvolvimento físico, psicológico e social.

Esse Sistema encontrou seu fundamento legal nos artigos 204 e 227 da Constituição Federal de 1988 – a chamada Constituição Cidadã. O artigo 204 estabelece as diretrizes para ações governamentais na área da assistência social; são elas: descentralização político-administrativa, e participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações delas derivadas. E o 227 atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de promover e garantir os direitos humanos fundamentais a cada criança e adolescente.

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO E SEUS TRÊS EIXOS

Satisfazendo os preceitos constitucionais, o ECA determina que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente seja realizado por meio de uma política de atendimento – resultante da articulação de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A política de atendimento consiste em um conjunto de ações no qual se destacam a adoção de políticas sociais básicas, programas de assistência social e programas de proteção especial e jurídica de crianças e adolescentes.

O Sistema da Garantia de Direitos organiza-se em três eixos constitutivos: promoção, controle social e defesa de direitos. Esta divisão é importante para compreender o lugar e o papel dos dois órgãos criados pelo ECA – os Conselhos dos Direitos e o Conselho Tutelar. O eixo da promoção de direitos compreende as políticas sociais básicas destinadas à população infanto-juvenil e às suas famílias. O eixo do controle social trata da participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas voltadas para a criança e o adolescente, por meio da ação de organizações da sociedade civil ou por meio das instâncias formais de participação estabelecidas na lei, que são os Conselhos dos Direitos. E, por fim, o eixo da defesa dos direitos, que consiste em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, por meio de intervenções onde e quando houver ameaça ou violação desses direitos. O Conselho Tutelar atua precisamente nesse eixo, junto com outras instâncias do poder público e da sociedade civil, tais como a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública e os Centros de Defesa.

O papel dos Conselhos

O Conselho dos Direitos é uma instância de concretização da democracia participativa. Suas funções essenciais são:

- ▶ Formular políticas que atendam a infância e a adolescência em geral
- ▶ Monitorar os procedimentos de atendimento
- ▶ Controlar as operações do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Faz parte do Poder Executivo e é composto por representantes do governo e da sociedade civil, com presença nas esferas municipal, distrital, estadual e federal. Estão também entre suas atribuições:

- ▶ Fazer com que o ECA seja cumprido
- ▶ Divulgar os direitos das crianças e adolescentes e os mecanismos de exigibilidade desses direitos
- ▶ Participar da construção de uma política de proteção integral
- ▶ Estabelecer normas e orientar o funcionamento das entidades governamentais e não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes
- ▶ Proceder ao registro formal das entidades governamentais e não governamentais e comunicá-lo ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária
- ▶ Conhecer e acompanhar as demandas de atendimento, identificando áreas carentes de intervenção, bem como a adequação dos programas existentes às reais necessidades
- ▶ Presidir o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares

O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, independente do Poder Judiciário, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Seus membros são escolhidos pela própria sociedade. Estão entre suas atribuições:

- ▶ Receber denúncias de violações dos direitos
- ▶ Prover orientações
- ▶ Aplicar medidas de proteção. Essas medidas podem ser aplicadas em relação às crianças e adolescentes, às suas famílias, às entidades de atendimento, ao Poder Executivo, ao Ministério Público, à autoridade judiciária e às suas próprias decisões.

A Pesquisa 'Conhecendo a Realidade'

Em 2006, dezesseis anos após a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, muitas carências ainda se evidenciam na efetivação do Sistema de Garantia de Direitos. Faltam Conselhos em alguns municípios e é precário seu funcionamento em muitos outros, configurando-se a dificuldade de implementar e obter bom desempenho dessa esfera de gestão social, que é básica para a efetividade do Sistema de Garantia dos Direitos.

A Pesquisa 'Conhecendo a Realidade' foi desenhada com o objetivo de fazer o levantamento nacional dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares existentes, de modo a conceder insumos à ação do Estado e da sociedade civil, em prol dessa efetividade. A expectativa da Secretaria Especial dos Direitos Humanos consiste em poder oferecer capacitação para conselheiros, formular de políticas para fortalecimento de conselhos, entre outras ações. São objetivos desta pesquisa:

- ▶ Produzir o mapeamento dos Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares do país, detalhando os aspectos que retratam suas condições de atuação
- ▶ Analisar o estágio de desenvolvimento dos Conselhos, tanto no âmbito nacional como na divisão regional do país, identificando as principais prioridades para aperfeiçoar seu funcionamento e fortalecer seu papel de gestor social
- ▶ Oferecer subsídios para o planejamento de ações voltadas ao fomento e fortalecimento dos Conselhos e ao aprimoramento das políticas de atenção à criança e ao adolescente

Para que esta pesquisa pudesse ser aqui publicada, a SEDH observou a evolução e demandas dos Conselhos e todas as informações com as quais a instituição não contava. Entrou em contato com o Instituto Telemig e, juntos, contrataram o CEATS para desenvolver o plano de pesquisa, atualizar o questionário já preexistente, viabilizar a coleta de dados e produzir o presente relatório.

As informações levantadas se dividiram em blocos temáticos nos quais foram elaboradas questões. Assim se compôs um questionário abrangente acerca dos vários aspectos que era necessário conhecer sobre o universo dos Conselhos. Os títulos destes blocos – que serão abordados neste relatório – são:

- ▶ Histórico dos Conselhos
- ▶ Composição e perfil da gestão

- ▶ Infra-estrutura
- ▶ SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência²
- ▶ Organização e funcionamento
- ▶ Comunicação, informação e imagem
- ▶ Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente ³
- ▶ As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes
- ▶ Dificuldades e desempenho
- ▶ Necessidades de apoio e aprimoramento

V. COMO A PESQUISA FOI REALIZADA

A pesquisa foi feita entre fevereiro e novembro de 2006, sendo que a etapa inicial consistiu no levantamento de bibliografia, dados secundários⁴ e documentais, seguido de modelagem metodológica, elaboração e teste do instrumento de coleta de dados primários⁵ e planejamento da logística. Entre maio e setembro, realizou-se o trabalho de campo através de contatos preliminares, envio e monitoramento dos questionários, recepção do material, análise da consistência dos dados e tabulação. Na etapa subsequente, procedeu-se à análise estatística.

Análises dos dados

Muitas variáveis foram analisadas e os resultados se mostraram mais expressivos, ora em uma abordagem, ora em outra. De modo geral, prevaleceu a análise descritiva das médias e frequências dos dados levantados – os dados globais retratam a situação nacional e dados agrupados por regiões permitem a comparação das diversas realidades vividas pelos Conselhos no País. Porém, há casos em que a realidade intra-regional se mostrou heterogênea, com médias regionais levando os pesquisadores a conclusões pouco significativas. Mudando o enfoque, a análise nessas situações se mostrou, freqüentemente, mais transparente considerando a realidade dos municípios. Sendo assim, também foi adotado o cruzamento por porte de município.

Como informação complementar, foi inserido o índice de Desenvolvimento Humano – IDH⁶, com resultados bastante satisfatórios. Exemplos disso são os números de crianças desaparecidas, de crianças de rua e de adolescentes autores de ato infracional. Os resultados permitiram concluir que, muitas vezes, as diferenças entre as diversas realidades existentes no País mostram-se muito mais marcantes por porte de

² Perguntas dirigidas somente aos Conselhos Tutelares

³ Perguntas dirigidas somente aos Conselhos de Direitos

⁴ Dados secundários são coletados a partir da consulta a fontes existentes: relatórios, documentos, outras pesquisas

⁵ Dados primários, ou 'dados de fontes primárias' são levantados especificamente para o trabalho em questão, de modo a complementar os dados secundários. O levantamento de dados primários se dá diretamente com os indivíduos envolvidos com o tema abordado.

⁶ Criado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – o IDH é obtido pela média aritmética entre indicadores de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: longevidade, nível educacional e renda. Com valores em uma escala entre 0 e 1, é possível enquadrar países, regiões, estados, municípios, ou qualquer outra divisão espacial, em três categorias: baixo desenvolvimento humano, quando o IDH for inferior a 0,5; médio desenvolvimento humano, quando o IDH ficar entre 0,5 e 0,8; e alto desenvolvimento humano, quando for superior a 0,8.

município e IDH do que por divisões político-geográficas, denotando que, para além do escopo desta pesquisa, há muitas informações ainda a serem obtidas dos dados coletados, se este procedimento for aplicado às demais variáveis do estudo.

O porte dos municípios foi identificado a partir de dados da população infanto-juvenil. Sendo assim, refletem o seguinte:

- ▶ 'Pequenos' são os municípios com menos de 6 mil pessoas com 17 anos de idade ou menos
- ▶ 'Médios' são aqueles com 6.001 a 20 mil pessoas com 17 anos de idade ou menos
- ▶ 'Grandes' são os municípios com mais de 20 mil pessoas com 17 anos de idade ou menos

A fim de organizar os Conselhos respondentes em grupos numericamente equivalentes, as faixas de IDH dos municípios foram adaptadas para:

- ▶ IDH baixo: até 0,653
- ▶ IDH médio: de 0,654 a 0,750
- ▶ IDH alto: maior que 0,750

A *Tabela 1* apresenta o número de municípios brasileiros distribuído pelas faixas de porte e IDH acima descritas e o percentual de municípios enquadrados em cada categoria.

TABELA 1

QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL E POR FAIXA DE IDH NO BRASIL

IDH					IDH				
Porte	Baixo	Médio	Alto	Total	Porte	Baixo	Médio	Alto	Total
Pequeno	1.121	1.317	1.131	3.569	Pequeno	20%	24%	20%	64%
Médio	668	390	438	1.496	Médio	12%	7%	8%	27%
Grande	60	145	294	499	Grande	1%	3%	5%	9%
Total	1.849	1.852	1.863	5.564	Total	33%	33%	33%	100%

As tabelas abaixo apresentam o número e o percentual de conselhos participantes da pesquisa em cada faixa de porte da população infanto-juvenil e em cada faixa de IDH. A distribuição dos respondentes assemelha-se à dos municípios brasileiros. A *Tabela 2* apresenta os dados dos CMDCA's e a *Tabela 3*, os dados dos CTs.

TABELA 2

QUANTIDADE DE CMDCA'S POR POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL E POR FAIXA DE IDH

IDH					IDH				
Porte	Baixo	Médio	Alto	Total	Porte	Baixo	Médio	Alto	Total
Pequeno	349	475	588	1.412	Pequeno	14%	19%	24%	58%
Médio	324	183	290	797	Médio	13%	7%	12%	33%
Grande	16	54	171	241	Grande	1%	2%	7%	10%

Total	689	712	1.049	2.450 ⁷
-------	-----	-----	-------	--------------------

Total	28%	29%	43%	100%
-------	-----	-----	-----	------

TABELA 3

QUANTIDADE DE CTs POR POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL E POR FAIXA DE IDH

IDH					IDH				
Porte	Baixo	Médio	Alto	Total	Porte	Baixo	Médio	Alto	Total
Pequeno	501	786	824	2.111	Pequeno	15%	23%	24%	61%
Médio	364	266	358	988	Médio	11%	8%	10%	29%
Grande	20	80	244	344	Grande	1%	2%	7%	10%
Total	885	1.132	1.426	3.443 ⁸	Total	26%	33%	41%	100%

O capítulo de conclusão (página 382) apresenta os Conselhos conforme os traços mais marcantes que caracterizam sua situação e atuação, enquanto propõe desdobramentos das análises feitas, sugerindo debates e indicando linhas de ação para o objetivo final de efetivação do papel desses Grupos na garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Os Dados Secundários

Antes da aproximação dos Conselhos de Direitos e Tutelares no Brasil, foi feito um levantamento dos dados fornecidos acerca daqueles colegiados pelas seguintes fontes:

- ▶ SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – os dados cadastrais acerca dos Conselhos, mantidos neste sistema, são concedidos pelos próprios Conselhos, e coletados e gerenciados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos
- ▶ Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente – cadastros de Conselhos Municipais dos Direitos e Conselhos Tutelares mantidos por alguns dos Conselhos Estaduais

Um esforço inicial foi necessário para comparar as informações obtidas nessas duas fontes, de forma a consolidá-las em um único conjunto. Como as informações são geradas em cada município e fornecidas espontaneamente, alguns dados poderiam estar repetidos, outros ausentes em uma e presentes noutra e, ainda, muitos desatualizados.

Este levantamento de dados secundários resultou em um cadastro consolidado de 4.545 Conselhos Municipais (incluindo o Conselho do Distrito Federal), 4.343 Conselhos Tutelares e 26 Conselhos Estaduais. Esses números passaram a ser considerados como o universo a ser estudado, e usados no planejamento do levantamento de dados primários.

Enquanto isso, os questionários eram elaborados e testados – a equipe enviava um questionário, por exemplo, destinado a Conselhos Tutelares, para dois CTs. Os conselheiros respondiam, tendo em mente a

⁷ Não havia dados sobre a população infanto-juvenil e/ou sobre o IDH dos municípios onde estão 24 dos CMDCA's participantes.

⁸ Não havia dados sobre a população infanto-juvenil e/ou sobre o IDH dos municípios em que se inserem 33 dos CTs participantes.

perspectiva de informar a equipe sobre quaisquer inconsistências, dificuldades no entendimento ou no preenchimento. O mesmo procedimento foi realizado com CMDCAs e Conselhos Estaduais. Nessa fase, foram recebidas muitas sugestões de modificações, acréscimos e aperfeiçoamentos, resultando em três versões, cada qual atendendo a especificidades do órgão respondente, a saber:

- ▶ Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs), com 68 questões
- ▶ Conselhos Tutelares (CTs), com 42 questões
- ▶ Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, com 78 questões

Na fase seguinte, os questionários de coleta de dados primários foram enviados por correio a todos os Conselhos do cadastro. Apesar das atividades preliminares visando a atualização e correção dos dados secundários, muitos endereços continuavam incorretos, o que resultou em devolução de correspondência e a necessidade de voltar a investigar junto às fontes de informação previamente mencionadas. Desta feita, também foram consultados os Correios, concessionárias telefônicas e sites de busca. Este trabalho adicional já é indicativo de uma característica desse grupo: os Conselhos tendem a não manter dados sistematizados e não atualizar alterações que ocorram em sua composição e funcionamento.

Os questionários remetidos totalizaram 8.914, sendo 4.545 a CMDCAs, 4.343 a Conselhos Tutelares e 26 a Conselhos Estaduais. Todos seguiram como correspondência pré-paga, de modo a facilitar e incentivar a devolução pelos respondentes. Foram recebidos 5.975 questionários preenchidos, sendo 2.474 de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (quantidade equivalente a 49% do total desse grupo), 3.476 de Conselhos Tutelares (ou 71% do número de CTs existentes) e 25 questionários de Conselhos Estaduais (96% do total de Conselhos Estaduais).

A participação dos Conselhos na pesquisa foi dificultada por alguns fatores:

- ▶ Disponibilidade de tempo dos conselheiros – foi solicitado que o questionário fosse respondido por um número de conselheiros reunidos, para assegurar o preenchimento completo e a participação coletiva. Entretanto, os conselheiros muitas vezes dedicam apenas parte do seu tempo a esta função, o que prejudicou e, em alguns casos, impediu o preenchimento e a devolução dos questionários.
- ▶ Precariedade de infra-estrutura – embora fosse mantido, durante o trabalho de campo, um serviço de apoio aos respondentes, muitos Conselhos eram carentes até mesmo de sistemas de comunicação (tais como sistema de telefonia, correio eletrônico, serviços de correio), o que provocou dificuldades de contato que resultaram em atrasos e, em certos casos, em não-devolução.
- ▶ Para atender as demandas dos solicitantes desta pesquisa (SEDH, CONANDA e Programa Pró-Conselho), foi necessário elaborar questionários bastante extensos. Ainda que monitorados pelo serviço de apoio da Equipe CEATS, muitos conselheiros alegaram falta de tempo e dificuldade para o preenchimento. Observou-se que as pessoas não estão habituadas a fornecer tais informações e, muitas vezes, demonstraram constrangimento pela inabilidade, ou se sentiram “fiscalizadas”. Essa resistência à participação no levantamento de informações é um dado a ser trabalhado no relacionamento com os Conselhos, pois cria obstáculos ao funcionamento em rede.

- ▶ Houve casos em que alguns conselhos receberam o questionário e não responderam à pesquisa, por terem sido recém-criados ou por estarem temporariamente fora de atividade. Estas ocorrências indicam a precariedade de funcionamento: há gestões municipais preocupadas em implementar e fazer funcionar estes órgãos; há outras nas quais eles são simplesmente encerrados.

Durante todo o período de coleta de dados primários, permaneceu ativo um serviço de apoio com facilidade de chamada telefônica gratuita para esclarecimento de dúvidas e orientação no preenchimento do questionário. Durante as semanas de pico, o serviço recebeu cerca de 20 chamadas diárias. Nesta fase, foi enviado um ofício da SEDH a todas as prefeituras do país, solicitando que auxiliassem no contato com os Conselhos de seus municípios e incentivassem o envio dos questionários respondidos. Esta última medida permitiu que muitos Conselhos que não constavam do cadastro inicial (como aqueles recém-criados, por exemplo) viessem a participar da pesquisa. Esta observação do comportamento dos Conselhos reforça a recomendação para que sejam implantados procedimentos de relacionamento e comunicação no Sistema de Garantia dos Direitos, de modo a promover sua configuração em rede, integrando o funcionamento das diversas esferas de participação e gestão.

Gráficos e Tabelas

Neste relatório, os dados obtidos foram organizados e apresentados em gráficos e tabelas. Deve-se observar que, em vários deles, estão representadas variáveis levantadas em questões nas quais mais de uma alternativa podia ser assinalada, e, portanto, as porcentagens não devem ser somadas.

Nas questões abertas, foi adotada a técnica de análise de conteúdo. A partir daí, foram criadas categorias analíticas que correspondem às respostas mais freqüentes, permitindo aferir quantitativamente as tendências das opiniões expressas pelos respondentes.

Em algumas questões, foi solicitado que o respondente indicasse um valor qualitativo correspondente a importância, grau de impacto ou gravidade do item avaliado (por exemplo, indicar se a situação do local de trabalho é boa, média ou ruim). Nesses casos, atribuiu-se valores que distribuíam essas qualificações em uma escala de 0 a 1, sendo ruim = 0, média = 0,5 e boa = 1. Desta forma, foi possível calcular médias destas qualificações, obtendo um número para a amostra ou um recorte dela, que representa a situação média dos respondentes.

Para oferecer melhor visualização dos resultados, a equipe optou por excluir as frações na finalização dos gráficos. Sendo assim, os números com frações entre ,01 e ,50 foram arredondados para menos (por exemplo, o número 48,35, tornou-se 48) e as frações entre ,51 e ,99 foram arredondadas para mais (como em 71,67, que passou a 72). Em razão dessa estratégia em busca de maior clareza, é importante frisar que serão encontrados gráficos em que a soma de todos os números será equivalente a 101. Em outros casos, ela somará 99. De qualquer modo, os valores originais, com todos os detalhes, foram coletados e serão mantidos, embora essa variação não venha a interferir no significado e resultados da pesquisa.

VI. CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os CMDCA são conselhos dos direitos (*ver o tópico O papel dos Conselhos, página 15*) cujas atribuições incluem, principalmente: deliberar sobre a política municipal para atendimento, promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente; registrar entidades de atendimento e estruturar – como também apoiar – os CTs, ou Conselhos Tutelares do município.

Todo município brasileiro deve contar com um CMDCA.

Os Conselhos pesquisados

No nível municipal, participaram da pesquisa 2.474 Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, além do colegiado do Distrito Federal, totalizando 49% dos Conselhos Municipais existentes no país. O maior número de questionários respondidos veio das Regiões Sul (58%) e Sudeste (52%). A região com menor retorno foi a Norte, com 34% do total de Conselhos, perfazendo um volume inferior à média nacional (*Tabela 4*).

Tabela 4

CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES E PARTICIPANTES DA PESQUISA

Regiões	Total de Municípios ⁹	Total de CMDCA ¹⁰	Número de CMDCA ^s existentes sobre o número de municípios	CMDCA ^s pesquisados	
				Total pesquisado	Número de respondentes sobre o número de CMDCA ^s existentes
Norte	449	390	87%	131	34%
Nordeste	1793	1570	88%	711	46%
Sudeste	1668	1609	96%	830	52%
Sul	1188	1141	96%	640	58%
Centro-Oeste	466	393	84%	162	41%
Brasil	5564	5103	92%	2474	49%

Mapeamento dos Conselhos existentes

Apenas 8% dos municípios brasileiros são desprovidos de CMDCA^s ativos¹¹. Este dado foi fornecido pelos Conselhos Estaduais, com base em informações referentes a 2006, exceto em 4 estados (das Regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste), nos quais o dado foi obtido a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002, do IBGE. Enquanto as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam, respectivamente, 10%, 9% e 9% de municípios sem Conselhos, esses números acerca das Regiões Sul e Sudeste atingem meros 4% e 3%.

Os estados com mais municípios sem Conselhos são a Paraíba, com 29% do total, o Maranhão, com 28%, Tocantins e Amazonas, ambos com 27%. Além destes, há 14 outros estados que não têm cobertura completa de CMDCA^s.

⁹ Fonte: IBGE, 2005

¹⁰ Fonte: IBGE, 2002 e informações coletadas junto aos Conselhos Estaduais.

Nos últimos tempos, o número de Conselhos sendo criados vem diminuindo ano a ano. No entanto, Bahia, Minas Gerais, Piauí e Rio Grande do Norte têm apresentado ritmo satisfatório. Se esses estados mantiverem o andamento de criação de Conselhos que impuseram entre 2004 e 2005, terão CMDCA's em todos os seus municípios até 2008. Os demais estados mantêm uma frequência mais desacelerada, tendo, nesse mesmo período, ou nenhum Conselho criado ou um volume pouco representativo. Os Estados cuja totalidade de municípios já conta com Conselhos são: Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

Os dados demonstram que houve importantes avanços na implantação de Conselhos Municipais desde a promulgação do ECA. No entanto, a distribuição dos municípios nos quais os Conselhos ainda não foram criados é muito desigual. Se de um lado, uma porção considerável de estados já tem todos os Conselhos Municipais criados, de outro, há estados com grandes lacunas. Há ainda no país, 461 municípios desprovidos de Conselho dos Direitos (*Tabela 4*), distribuídos em 18 estados (95% deles em 10 estados). Porém, apenas 4 estados vêm criando número significativo de Conselhos, enquanto o restante não parece estar caminhando no sentido de ter, nos próximos anos, Conselhos criados em todos os seus municípios.

Histórico

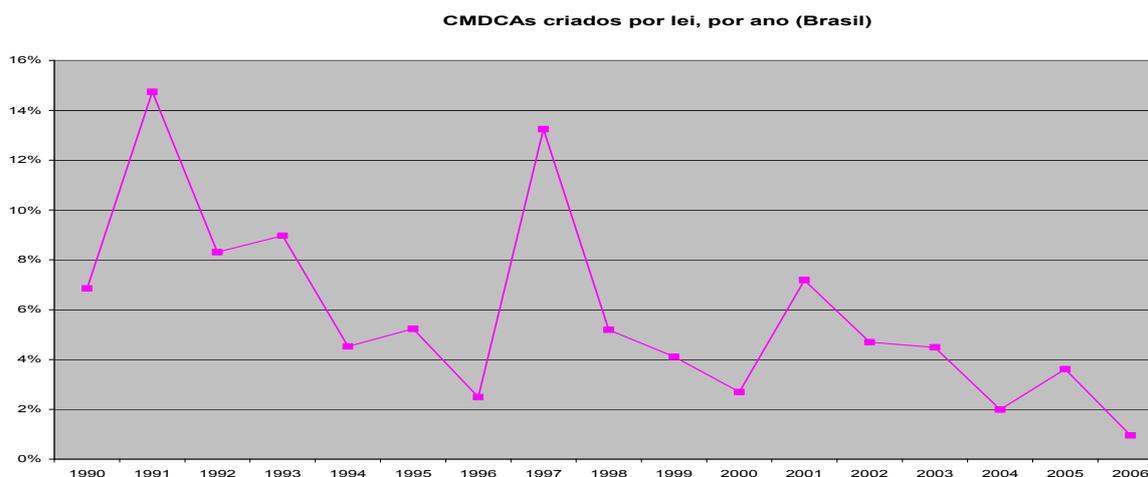
CRIAÇÃO LEGAL E INÍCIO EFETIVO DOS CONSELHOS

A criação de Conselhos Municipais é uma obrigatoriedade determinada pelo ECA. A estruturação legal destes órgãos em cada município deve resultar da articulação entre organizações governamentais e não-governamentais, de modo a garantir ampla participação democrática. Os Conselhos Estaduais também devem participar deste processo, identificando os municípios desprovidos de Conselhos e incentivando sua criação. Cada CMDCA é regido por um regimento interno, que define suas atribuições legais e seu modo de funcionamento.

Ao longo dos 16 anos de vigência do Estatuto no país, a criação de Conselhos Municipais tem ocorrido de maneira irregular, tendo apresentado alguns picos significativos. A média de crescimento da amostra estudada foi da ordem de 6% ao ano. Nos cinco primeiros anos, foram criados 35% dos Conselhos da amostra e nos 10 primeiros anos, somavam 63%. 15% dos Conselhos participantes desta pesquisa foram criados em 1991 e os anos de 1993, 1997, 2001 e 2005 se destacam na amostra estudada, pelo crescimento em relação ao ano anterior (9%, 13%, 7% e 4%, respectivamente). Essas datas correspondem ao início de gestões das administrações públicas municipais, o que pode revelar que, em tais ocasiões, há maior disposição para a implementação das instâncias participativas dentro dos municípios (*Gráfico 1*). É importante ressaltar que o ritmo de criação de Conselhos vai diminuindo ao longo dos anos, já que passa a haver, gradativamente, um universo menor de municípios sem presença de Conselhos.

¹¹ Este dado desconsidera 88 CMDCA's existentes, porém inativos, de acordo com os Conselhos Estaduais.

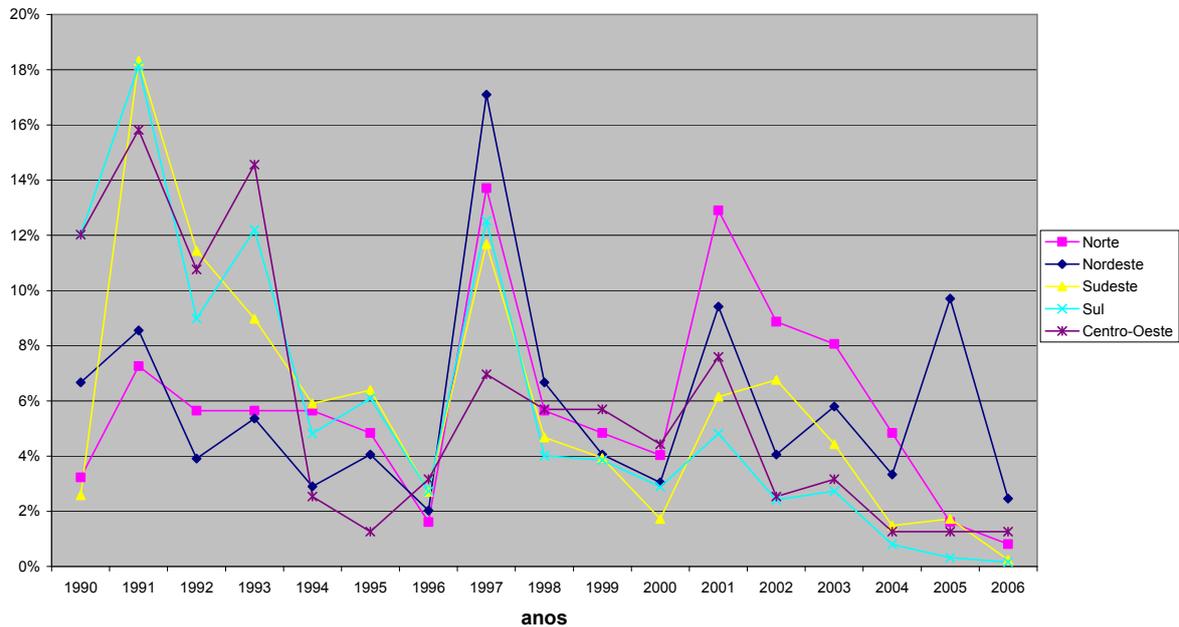
Gráfico 1



Ao analisar as regiões, verifica-se que o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentam comportamento semelhante ao nacional: um bom índice de criação de Conselhos logo após a promulgação do Estatuto, com média de 17% de Conselhos da amostra criados logo em 1991. Já as Regiões Norte e Nordeste apresentam índice bem inferior nesse mesmo período, tendo estruturado, nos primeiros 5 anos, 24% e 20% respectivamente dos Conselhos hoje existentes. Foi no ano de 1997 que ocorreu o maior pico de criação de Conselhos nas Regiões Norte e Nordeste as quais, a partir de então, passaram a criar seus Conselhos a uma taxa média de 7% ao ano, enquanto que as outras localidades, já em ritmo decrescente, criaram, em média, 4% dos Conselhos da amostra ao ano. O Gráfico 2 mostra a porcentagem por região dos Conselhos da amostra que foram criados ano a ano.

Gráfico 2

Ano da Lei que criou o CMDCA (Regiões)



Tão ou mais importante que a criação dos CMDCA em acatamento à legislação é o início de seu funcionamento. Nota-se que, entre a ocorrência destes dois fatos, há uma defasagem média de três anos (do Gráfico 3 ao Gráfico 8). A Região Sul destaca-se das demais por apresentar menor intervalo; no Sul do país, entre a criação e o efetivo funcionamento, decorre um período médio de 1 ano.

Gráfico 3

CMDCAs criados por lei x CMDCA que iniciaram efetivamente (Brasil)

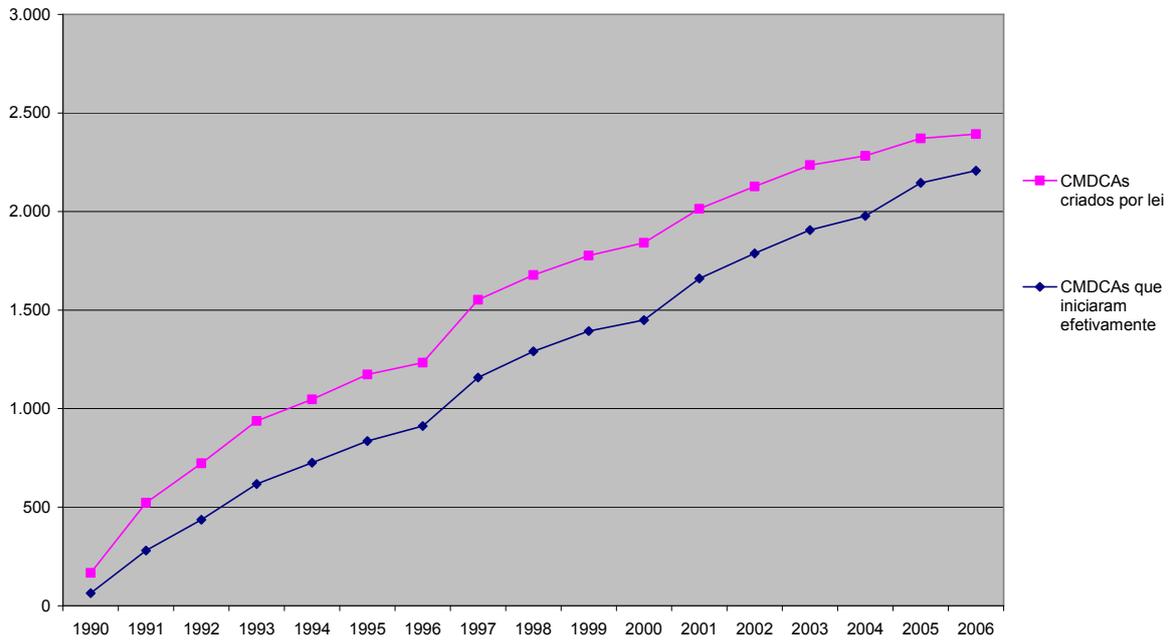


Gráfico 4

CMDCAs criados por lei x CMDCA que iniciaram efetivamente (Região Norte)

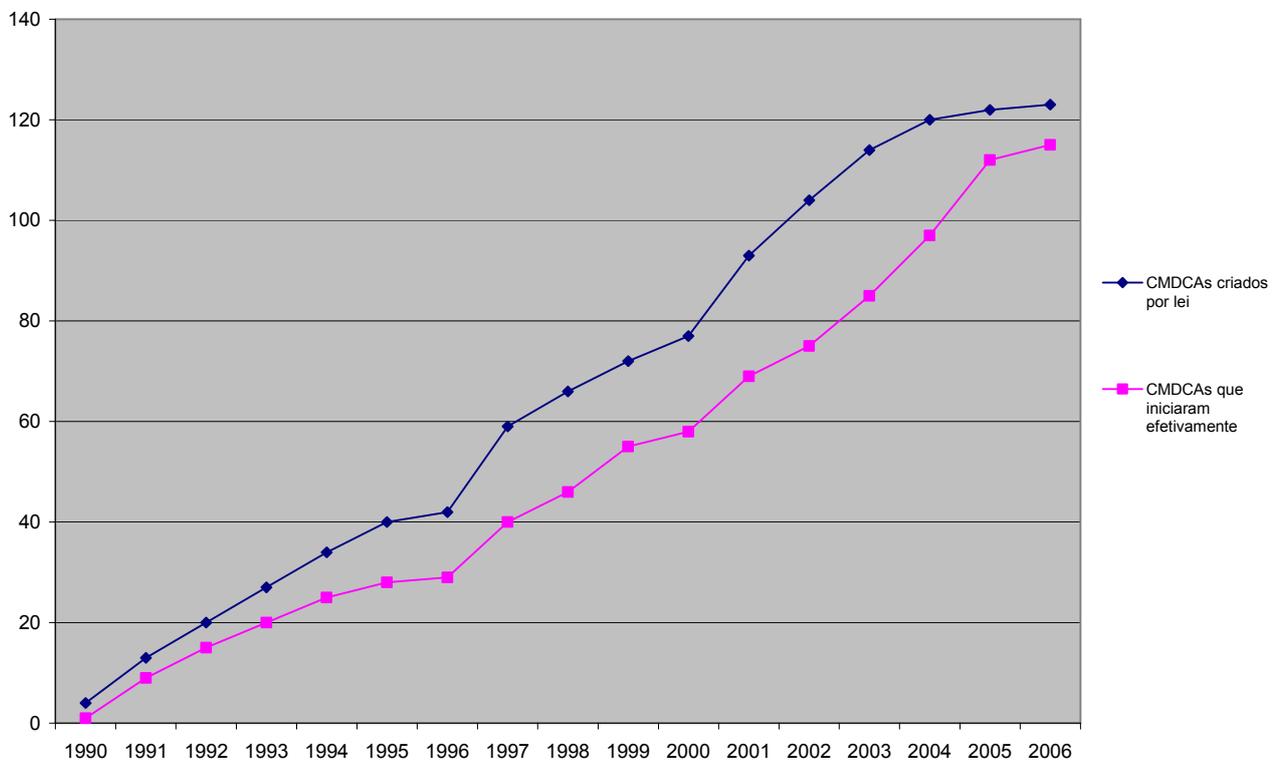


Gráfico 5

CMDCAs criados por lei x CMDCAs que iniciaram efetivamente (Região Nordeste)

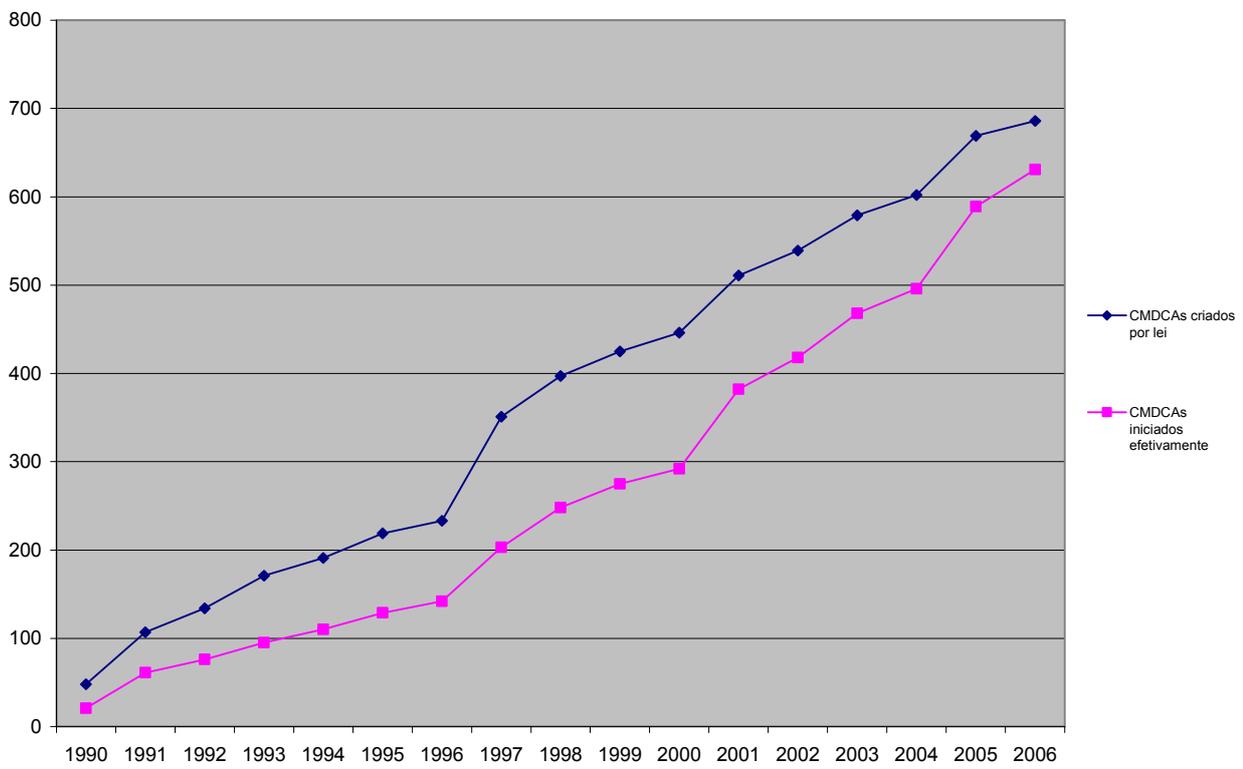


Gráfico 6

CMDCA's criados por lei x CMDCA's que iniciaram efetivamente (Região Sudeste)

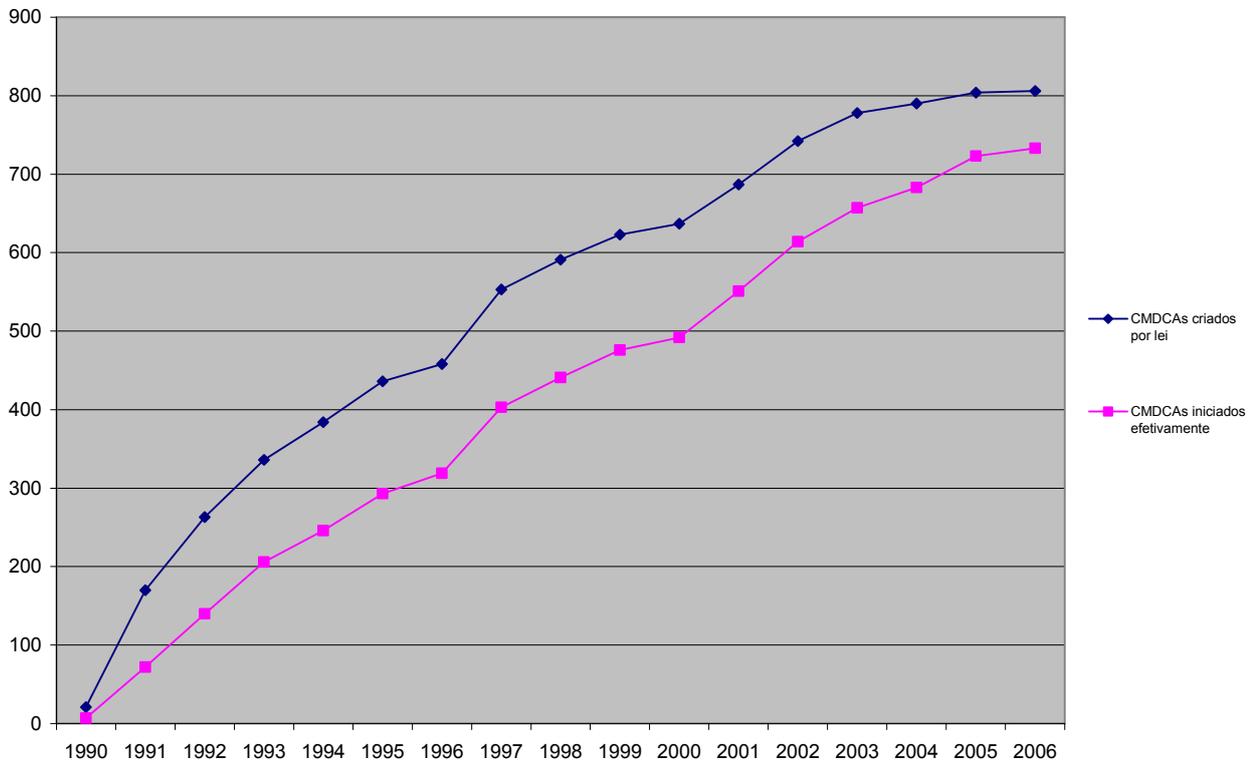


Gráfico 7

CMDCAs criados por lei x CMDCAs que iniciaram efetivamente (Região Sul)

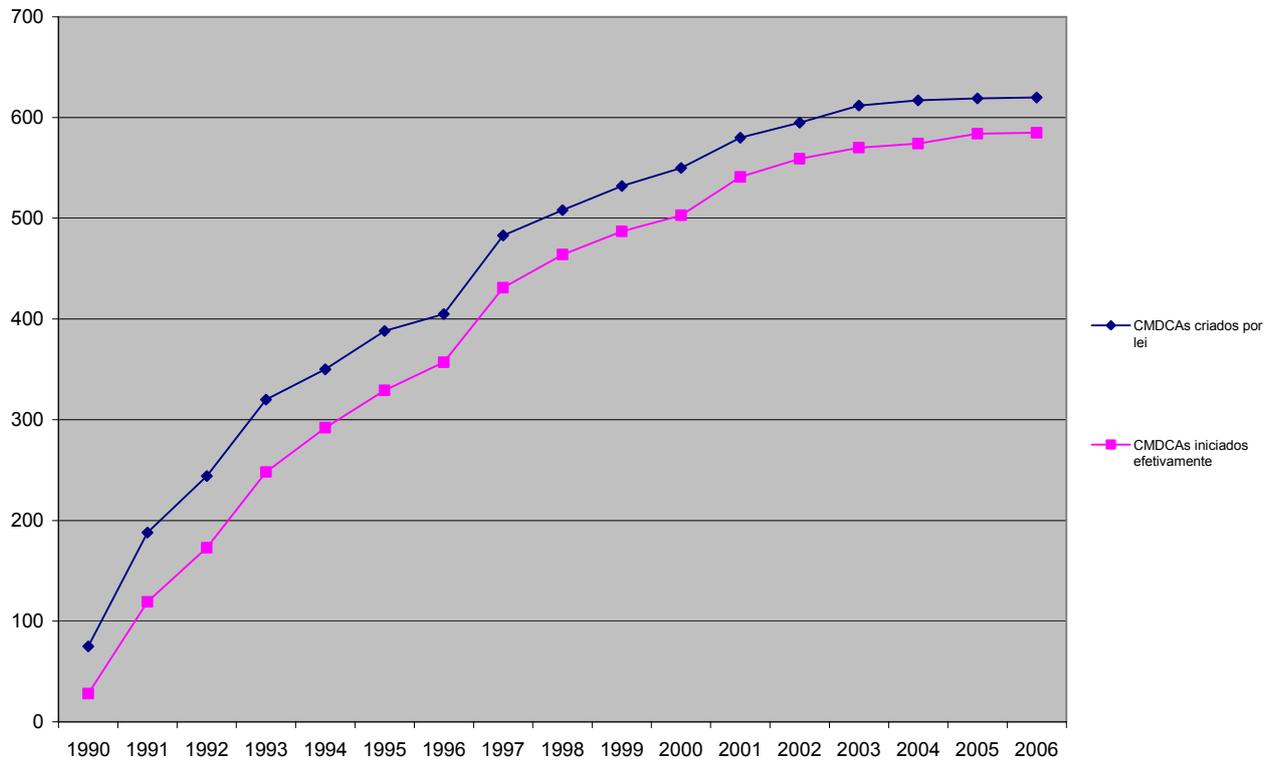
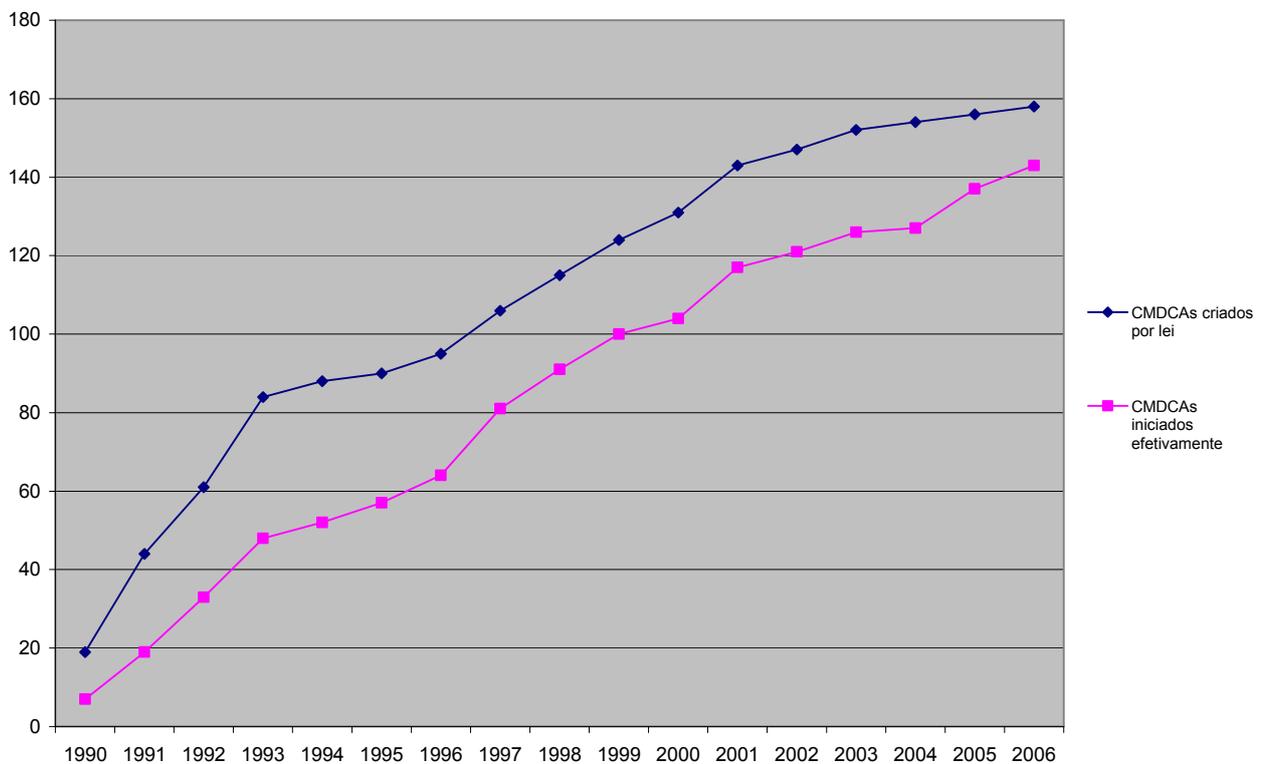


Gráfico 8

CMDCAs criados por lei x CMDCAs que iniciaram efetivamente (Região Centro-Oeste)

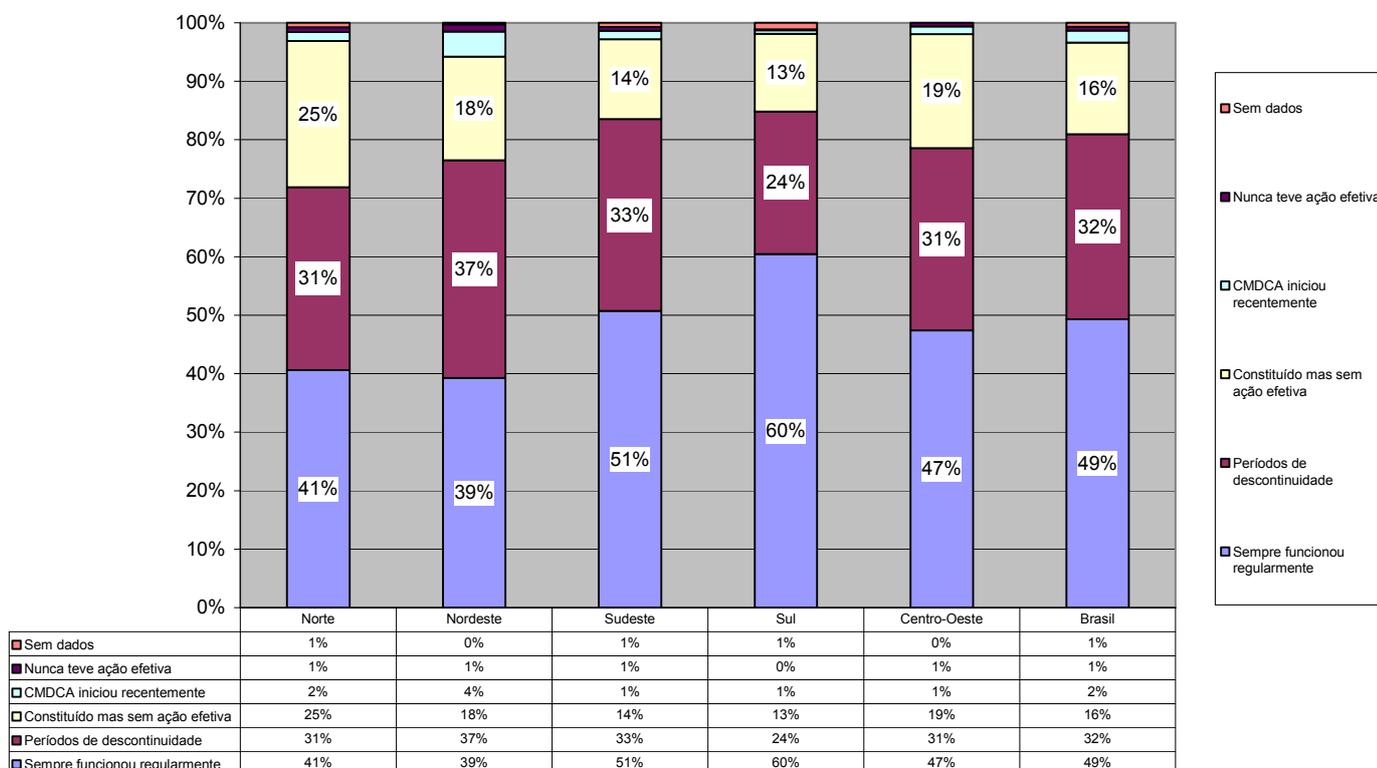


Os embaraços em iniciar a atividade dos Conselhos Municipais encontram ressonância no relato de seu funcionamento, considerando que esses colegiados, por norma, deveriam consolidar sua atuação em um trabalho contínuo e determinante em cada localidade. No entanto, apenas 49% deles funcionam regularmente, e 47% ou tiveram períodos de interrupção das atividades ou nunca desenvolveram ação efetiva no município.

A situação mais favorável é percebida na Região Sul, com 60% dos Conselhos com histórico de funcionamento regular e discretos 14% sem ação efetiva. O Nordeste apresenta a mais elevada frequência de falta de continuidade (37%), enquanto a Região Norte tem a maior frequência de Conselhos constituídos, mas sem ação efetiva (25%) (Gráfico 9).

Gráfico 9

Histórico de continuidade (Brasil e Regiões)



Após os avanços sensíveis no número de Conselhos criados, observa-se a necessidade de concentrar esforços pelo amadurecimento desses órgãos. O fato de metade dos Conselhos pesquisados ter apresentado interrupções no seu funcionamento, ou mesmo inoperância, denota fragilidade. Nesse sentido, um esforço duplo deve ser feito: de um lado, para que a totalidade dos municípios passe a ter Conselhos; e de outro, para que todos os Conselhos firmem-se como instituições robustas e ativas, e que tenham condições de contribuir efetivamente na proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Composição e perfil

Os CMDCA são regidos pelo princípio da paridade: uma parcela de seus membros é formada por representantes do Governo Municipal – indicados pelo prefeito –, e a outra, por representantes de entidades da sociedade civil –, escolhidos e indicados de acordo com o Regimento Interno de cada Conselho.

A composição paritária é obrigatória, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, para garantir equilíbrio no sistema de co-gestão da política da infância e juventude pelos Conselhos dos Direitos. A idéia é consolidar a função desse órgão, tendo em vista seu formato de colegiado e sua natureza deliberativa.

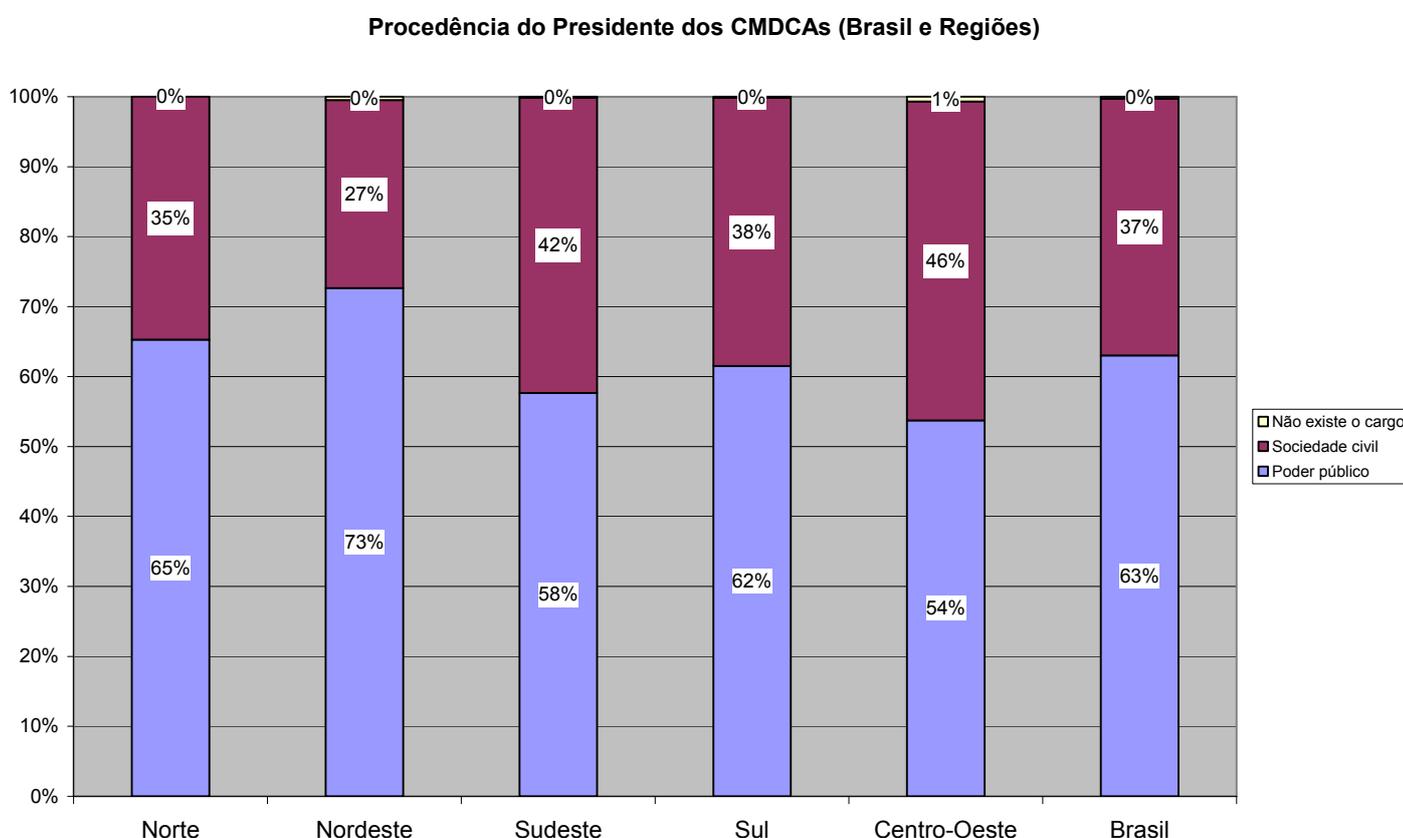
O presente capítulo visa refletir sobre a composição dos CMDCA e o perfil dos conselheiros: procedência, regime de dedicação às atividades do cargo, tempo de atuação na área, formação escolar e profissional, e vínculo institucional dos conselheiros dos direitos.

PRESIDÊNCIA

A seleção do Presidente de CMDCA é feita entre os próprios conselheiros da entidade. Este membro tem a função de representar o Conselho – em juízo ou não –, e de gerenciar seu funcionamento.

Segundo os dados obtidos na pesquisa, os CMDCA são presididos por membros do poder público em 63% da amostra estudada. O segundo cargo, ocupado pelo indivíduo que responde na ausência do presidente, também revela preponderância do poder público em 53% dos conselhos. Embora todas as regiões apresentem maioria de presidentes vinculados ao poder público, a sociedade civil tem porcentagem maior nas Regiões Centro-Oeste e Sudeste, enquanto que o poder público é preponderante no Nordeste, chegando a ocupar 73% das presidências dos Conselhos (Gráfico 10).

Gráfico 10



Quanto aos vice-presidentes, as Regiões Norte e Nordeste destacam-se das demais, apresentando maioria de representantes da sociedade civil (55% e 52% respectivamente). Nas demais regiões, a presença do poder público continua sendo predominante (Gráfico 11).

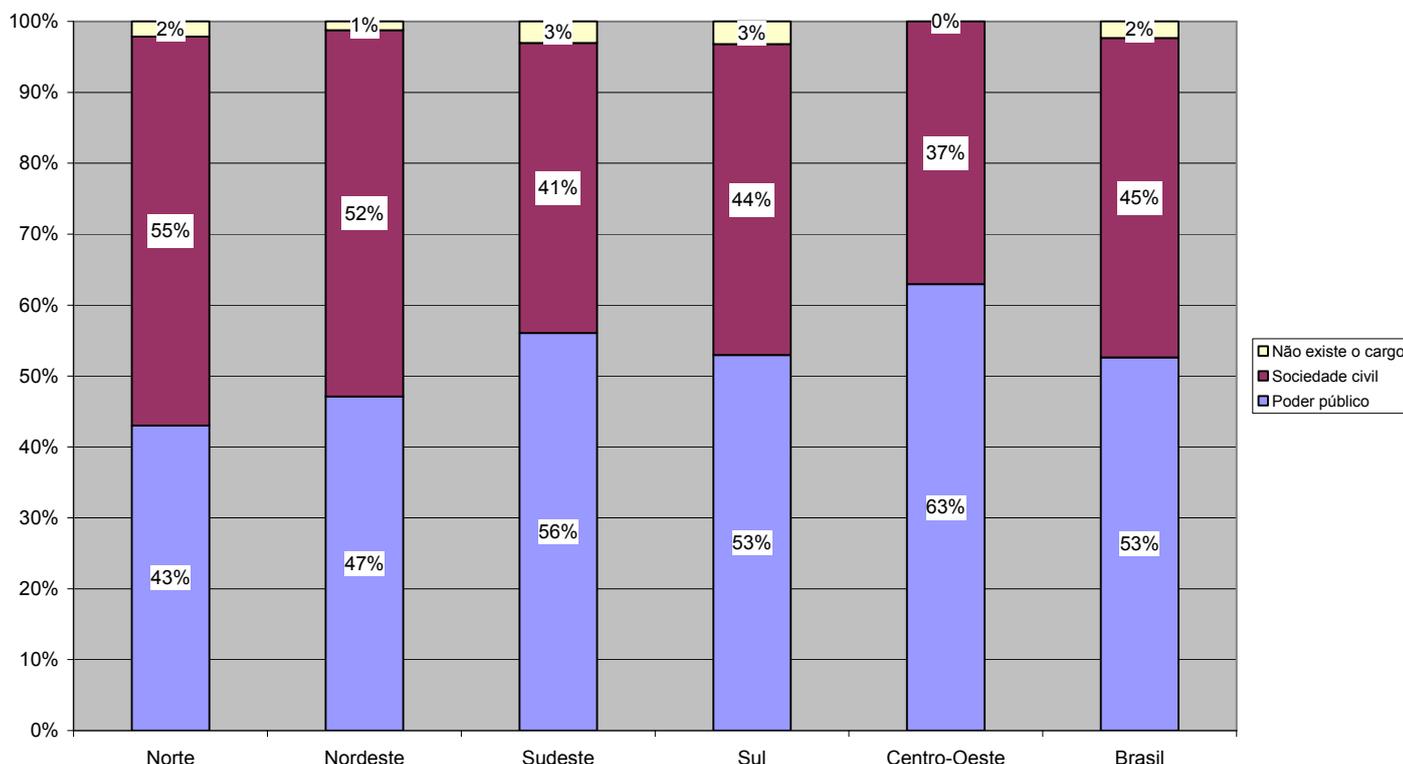
Esses dados indicam desigualdade de forças entre poder público e sociedade civil, já que as figuras do presidente e do vice são mais comumente vindos do governo. Segundo resolução do CONANDA¹², deve haver alternância entre presidentes representantes do poder público e da sociedade civil. Embora os dados

¹² CONANDA, Resolução nº. 105, de 15 de junho de 2005, art. 14º, alínea b.

coletados não trazem a variação ao longo do tempo, evidenciam que há, hoje, preponderância do poder público. Se ela se confirmar como tendência, demonstrará dificuldade existente em tornar efetiva a garantia do espírito paritário, ou seja, a igualdade de forças dentro do Conselho.

Gráfico 11

Procedência do Vice-Presidente dos CMDCA's (Brasil e Regiões)

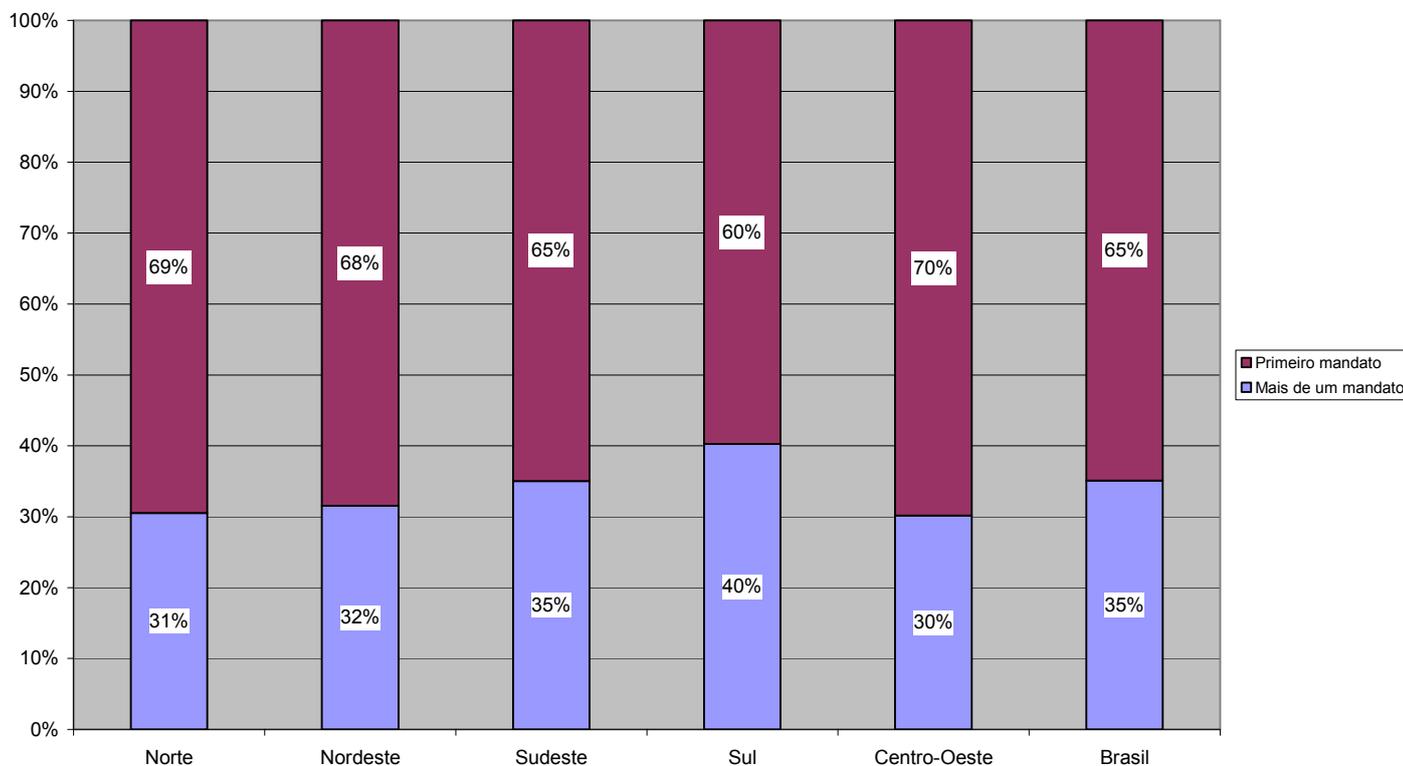


CONSELHEIROS TITULARES

Segundo a pesquisa, há 10 conselheiros titulares por Conselho, em média. E 65% dos membros ocupam o cargo pela primeira vez. A situação é um pouco diferente na Região Sul, onde o número cai para 60%, em contraste com as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nessas áreas, tal número chega a quase 70% (Gráfico 12). O tempo de vida dos Conselhos da Região Sul pode ajudar a explicar essa diferença, uma vez que eles se estruturaram antes dos demais (ver Gráfico 2), havendo aí, número maior de pessoas com experiência. A recondução de conselheiros deve, portanto, estar associada ao tempo de funcionamento efetivo do CMDCA – quanto maior for o tempo de funcionamento do Conselho, maior será a chance de que os conselheiros tenham experiência na função.

Gráfico 12

Recondução de conselheiros (Brasil e Regiões)



REGIME DE DEDICAÇÃO

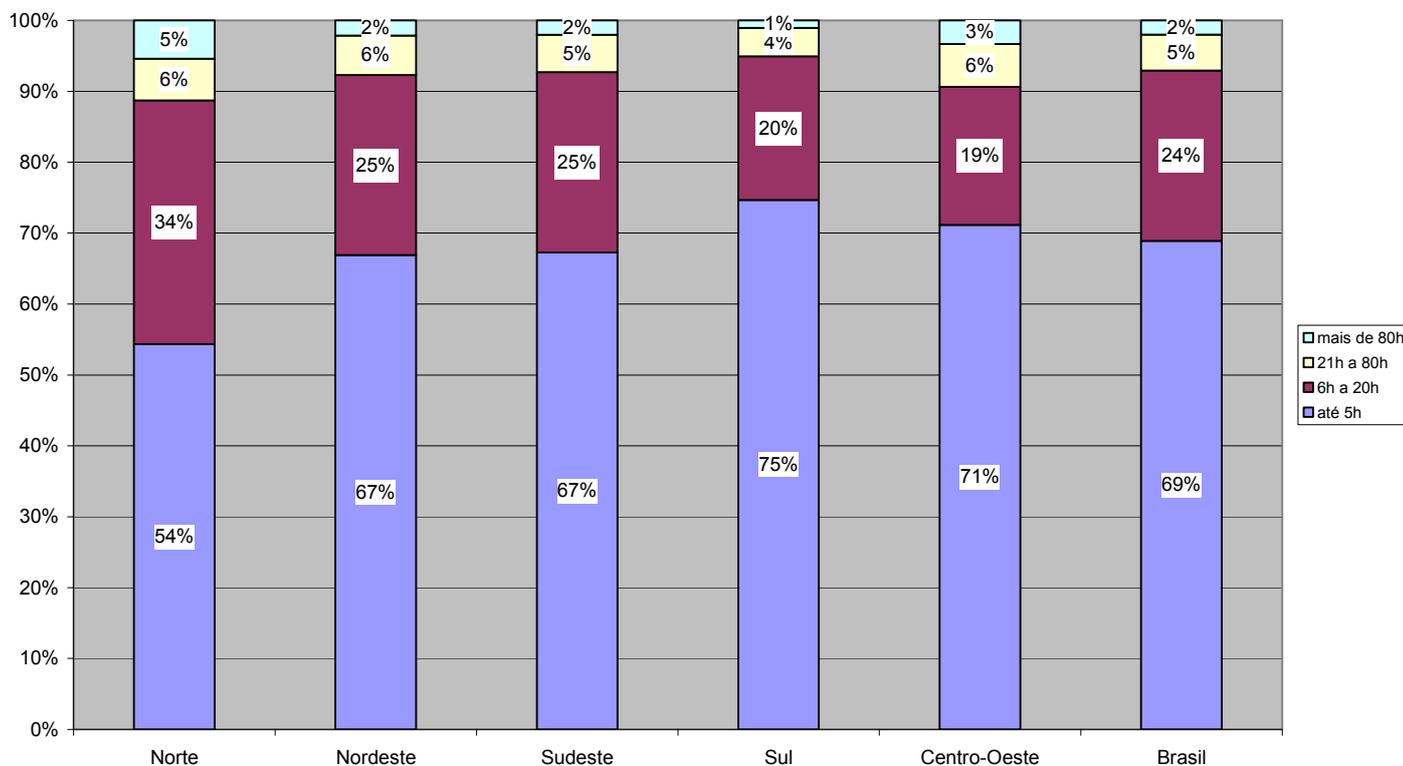
A dedicação dos conselheiros às atividades do Conselho é significativamente baixa, como demonstra o Gráfico 13: 69% deles dedicam até 5 horas por mês, e 24% têm dedicação de 6 a 20 horas.

Verificou-se que, em 25% dos Conselhos, a totalidade dos membros dedica até 5 horas mensais. Nos 75% restantes, há conselheiros em diferentes níveis de dedicação, e provavelmente os conselheiros que ocupam cargos de presidência, vice-presidência e representantes de comissões temáticas dedicam mais tempo ao Conselho, enquanto os demais integrantes têm dedicação de até 5 horas.

A região que mais difere do resultado nacional é a Região Norte, onde a dedicação dos conselheiros é a maior da amostra: 34% dos conselheiros ocupam entre 6 e 20 horas mensais com as atividades do Conselho. A Região Sul apresenta a menor dedicação: ali, 75% dos conselheiros dedicam ao Conselho até 5 horas mensais.

Gráfico 13

Carga horária mensal dos conselheiros (Brasil e Regiões)



ESCOLARIDADE

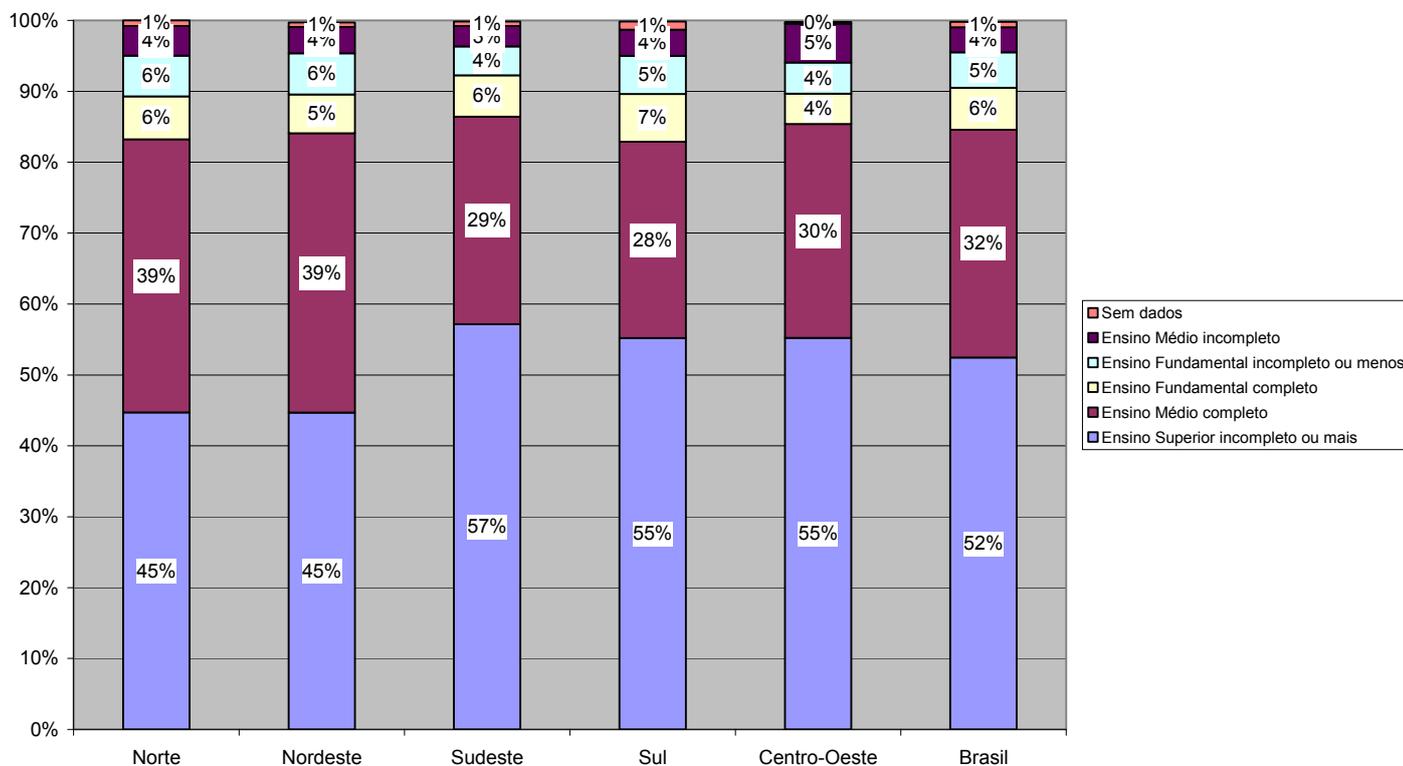
Com relação à escolaridade (*Gráfico 14*), 52% dos conselheiros têm curso superior incompleto, completo ou algum tipo de pós-graduação. 32% têm ensino médio completo e 11% têm ensino fundamental completo ou incompleto. Na divisão por região, o Sudeste apresenta 57%, e as Regiões Sul e Centro-Oeste, 55% de conselheiros com nível superior incompleto ou mais, enquanto que nas Regiões Norte e Nordeste, esse percentual cai para 45%.

Vale frisar que a formação escolar de nível superior não deve ser critério para escolha dos conselheiros dos direitos, para que possam ser incorporadas lideranças expressivas da área e evitar que se formem Conselhos elitistas¹³.

¹³ FUNDAÇÃO ABRINQ, 2006, pp. 85.

Gráfico 14

Escolaridade dos conselheiros (Brasil e Regiões)



FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Sobre as áreas de formação profissional, 28% têm formação vinculada à área da educação – magistério ou pedagogia, 13% têm outra formação de nível médio e 8% dos conselheiros estão na categoria “Outra formação de nível universitário”. O restante apresenta-se bastante pulverizado entre diversas áreas de formação como mostra o *Gráfico 15*. Na divisão por região (*Gráfico 16*), o Norte e o Nordeste são os que mais apresentam conselheiros vinculados à área da educação, em especial ao magistério.

Gráfico 15

Área de formação profissional dos conselheiros dos CMDCA's (Brasil)

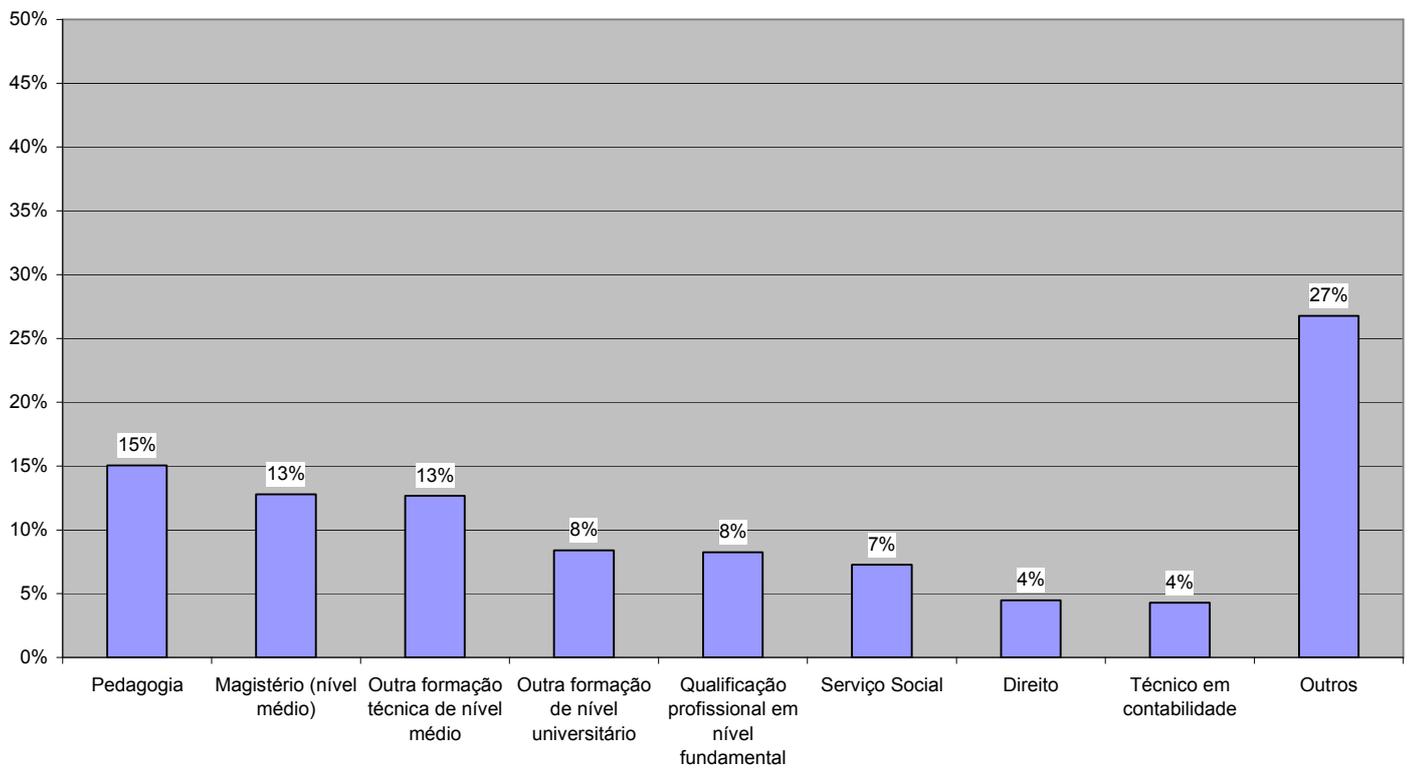
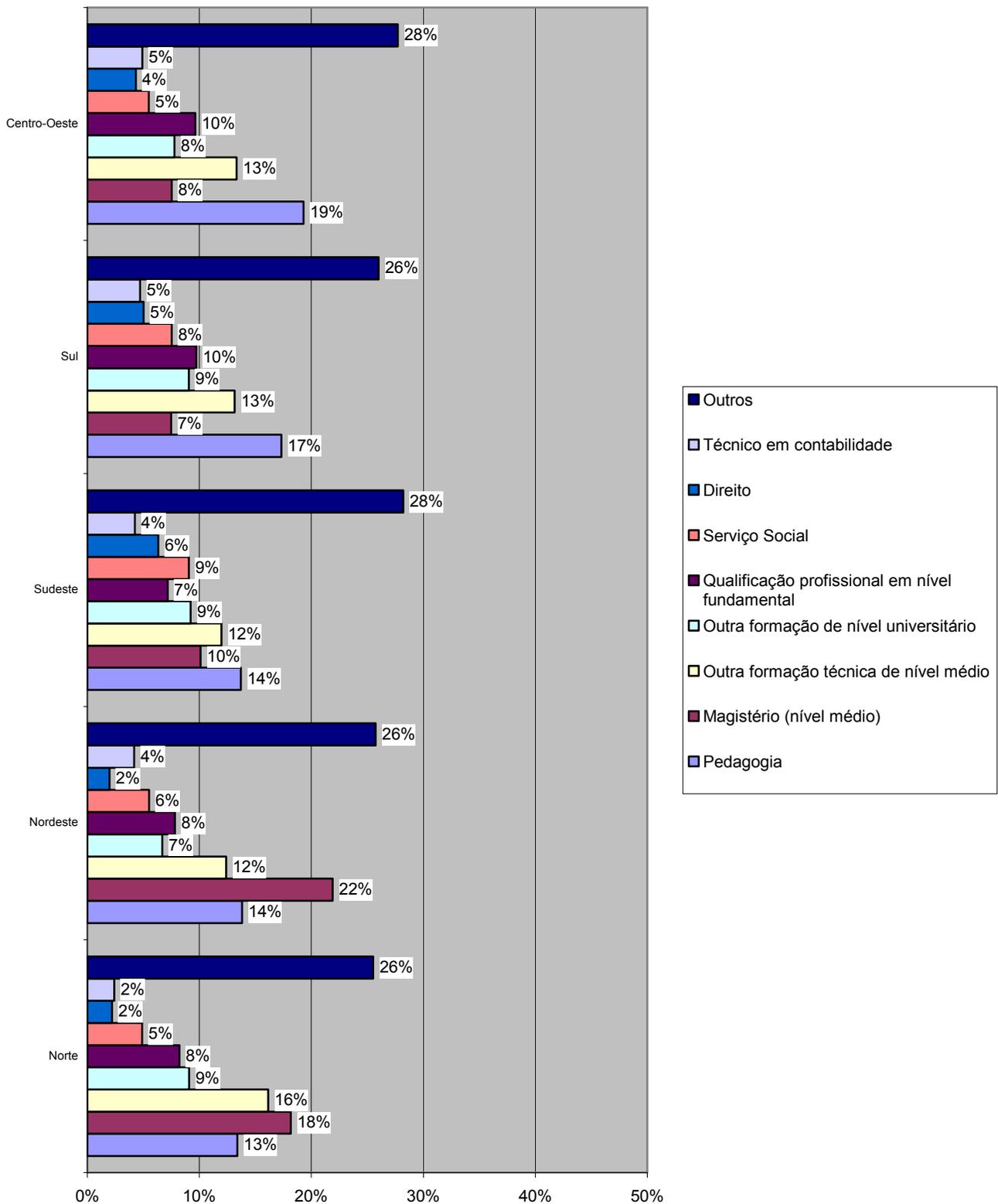


Gráfico 16

Formação profissional dos conselheiros dos CMDCA's (Regiões)

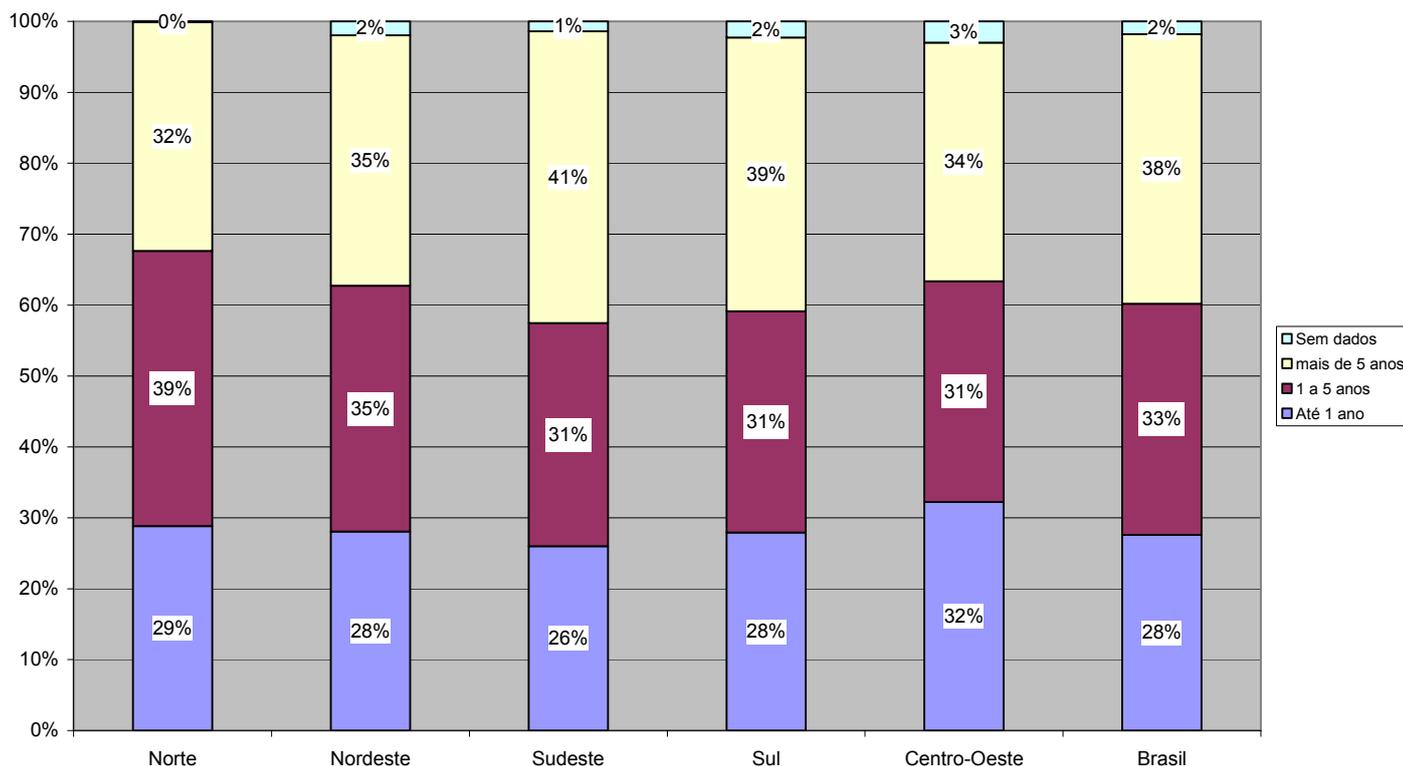


ATUAÇÃO PROFISSIONAL

Apesar de 65% dos membros dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente ocuparem o cargo pela primeira vez, um significativo percentual já possui experiência na área da infância e da adolescência: 38% dos conselheiros atuam na área há mais de 5 anos, e 33% têm entre 1 e 5 anos de experiência. Apenas 28% dos conselheiros figuram como sem experiência ou com menos de 1 ano de atuação. (Gráfico 17). A divisão por região não apresenta diferenças significativas da amostra nacional.

Gráfico 17

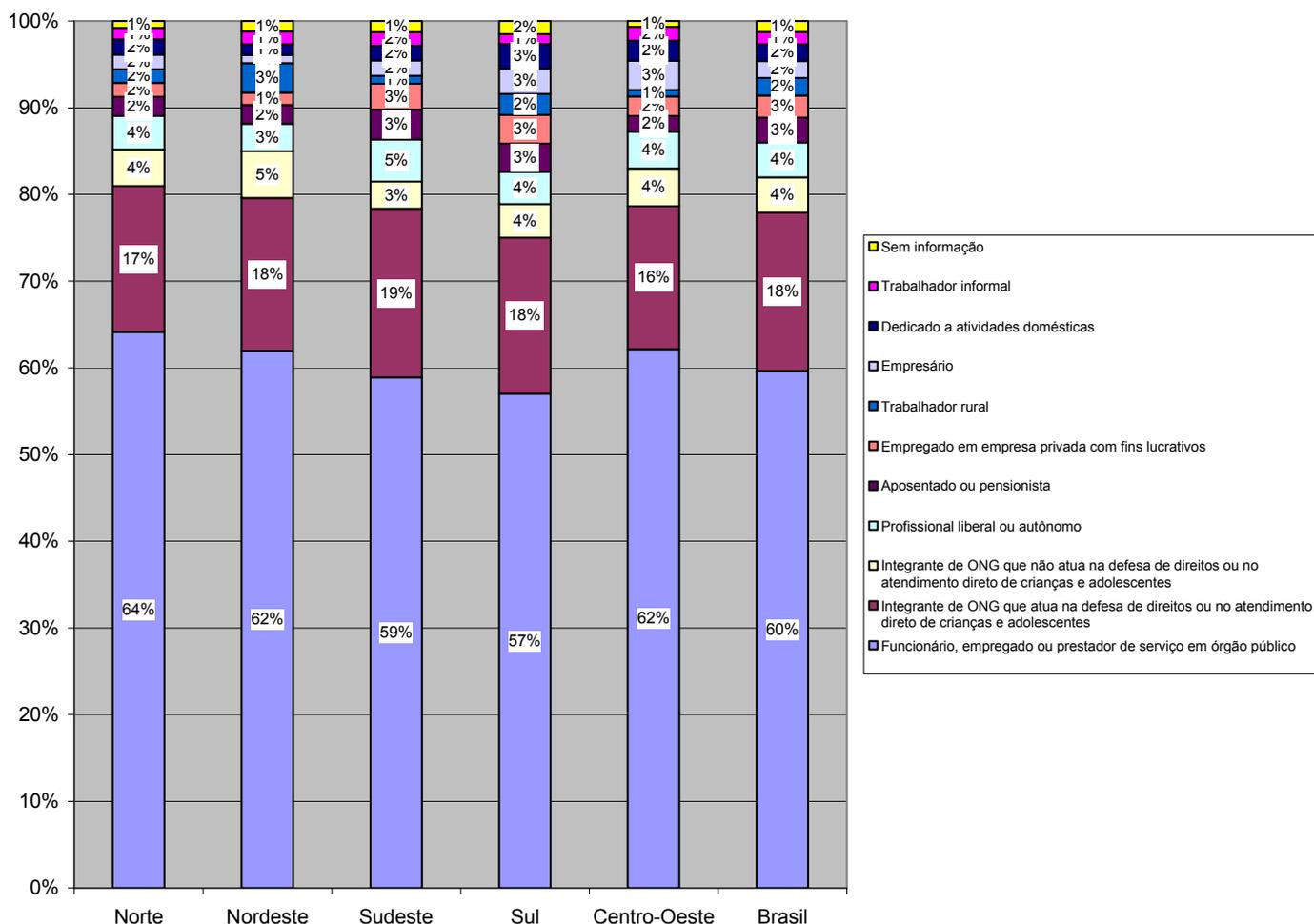
Experiência na área (Brasil e Regiões)



Dados sobre a situação ocupacional dos conselheiros mostram que 60% deles são funcionários, empregados ou prestadores de serviço em órgãos públicos e 18% são colaboradores em organizações não governamentais de defesa de direitos ou de atendimento de crianças e adolescentes (Gráfico 18).

Gráfico 18

Situações ocupacionais dos conselheiros (Brasil e Regiões)



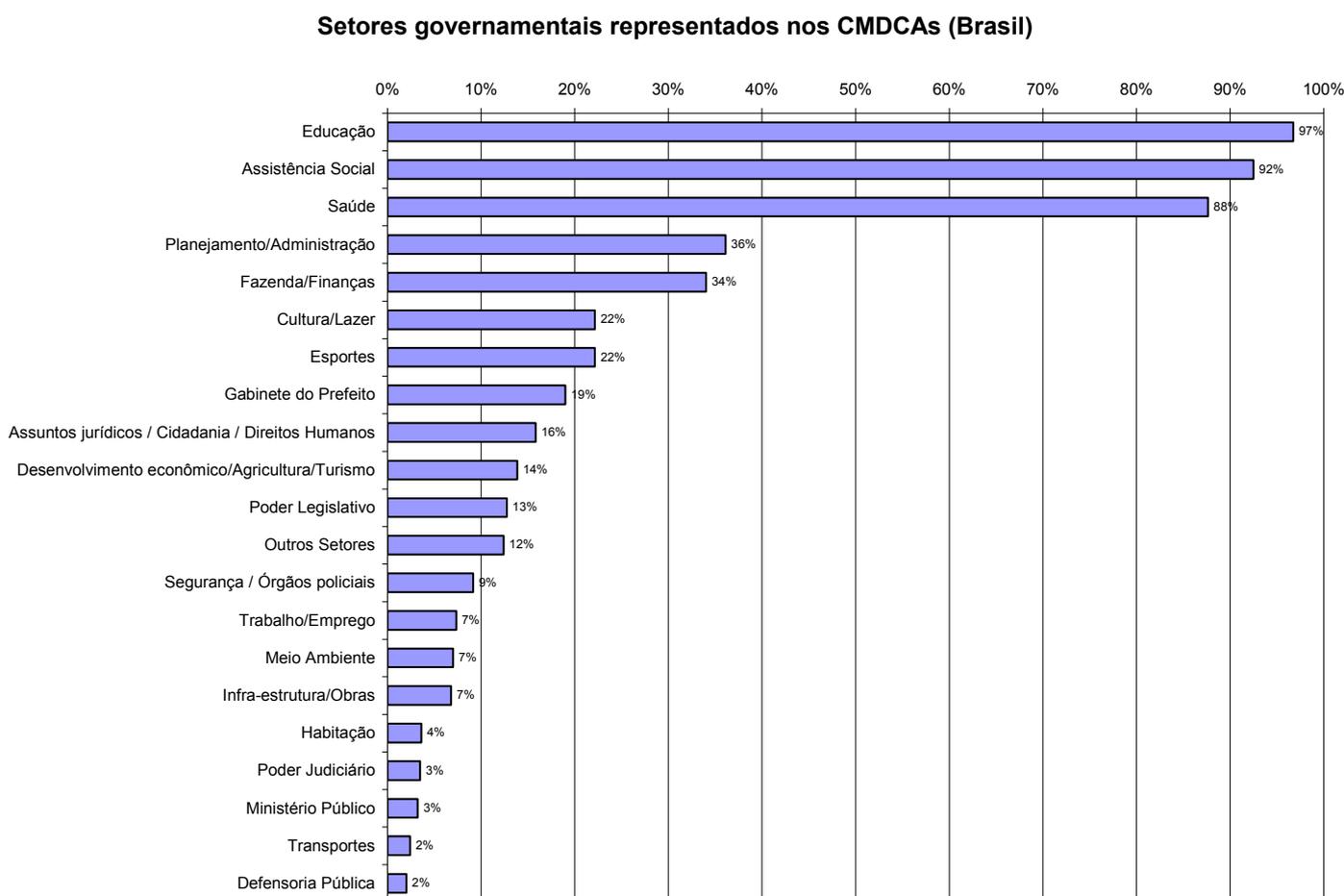
Os dados voltam a chamar a atenção para a predominância do poder público nos Conselhos; não mais apenas em relação aos presidentes, mas à totalidade de conselheiros titulares. O fato de a principal ocupação da maioria dos conselheiros ser vinculada a um órgão público indica que há servidores públicos atuando como representantes da sociedade civil, o que implica em uma importante distorção da característica de paridade. Esse quadro se repete em todas as regiões, com variação pequena. Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam porcentagens um pouco mais elevadas de conselheiros ligados ao poder público do que as demais regiões. Essa informação reforça o que foi apontado acima sobre a fragilidade do princípio da paridade, uma vez que, pelas respostas, muitos conselheiros são simultaneamente representantes da sociedade civil e funcionários de órgãos públicos, o que pode favorecer a inclinação para o lado governamental. Tal fragilidade parece ser ainda maior nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

VÍNCULO INSTITUCIONAL DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO

Os conselheiros que representam o poder público são provenientes, em sua maioria, de 3 áreas: educação, assistência social e saúde. Os Conselhos da amostra contam, respectivamente, com 97%, 93% e 88% de representantes destas áreas¹⁴. A quarta área mais citada é Planejamento / Administração, com 36%, seguida por Fazenda / Finanças (34%). Causa espécie a baixa representatividade das áreas de Esporte e Cultura, sabidamente influentes e importantes na vida de crianças e jovens – ambas têm participação correspondente a apenas 22% dos Conselhos (Gráfico 19).

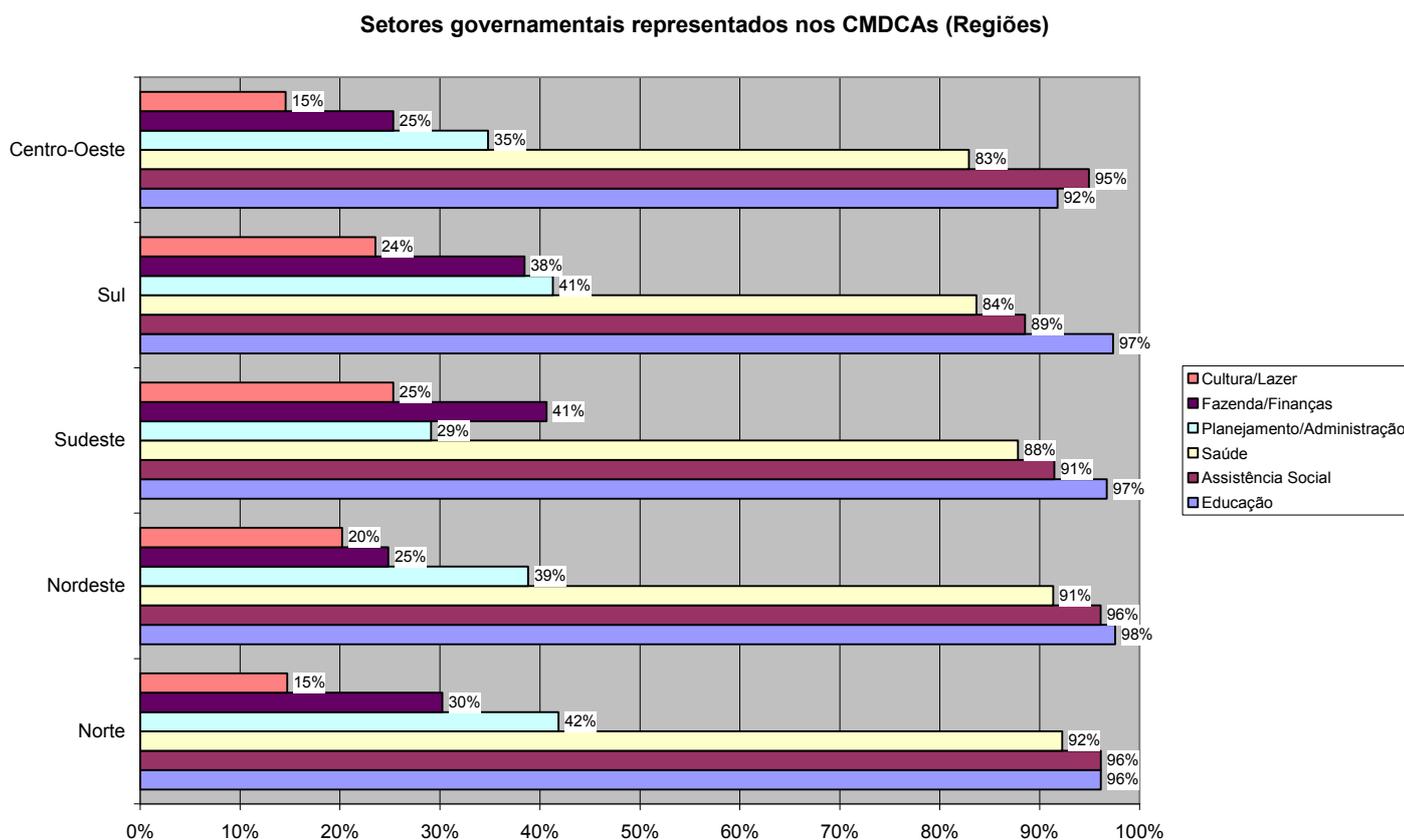
Outro dado relevante é a pouca representação de segmentos como Habitação, Trabalho, Assuntos Jurídicos / Direitos Humanos / Cidadania, Desenvolvimento Econômico / Agricultura / Turismo, os quais poderiam oferecer visões diversificadas ao Conselho e ajudar na formulação de propostas de ação mais abrangentes e integradas. A análise regional revela certa homogeneidade entre as regiões (Gráfico 20).

Gráfico 19



¹⁴ Estes dados foram levantados em uma questão de múltipla escolha, na qual mais de uma alternativa podia ser assinalada. Sendo assim, os percentuais das categorias não devem necessariamente somar 100%.

Gráfico 20

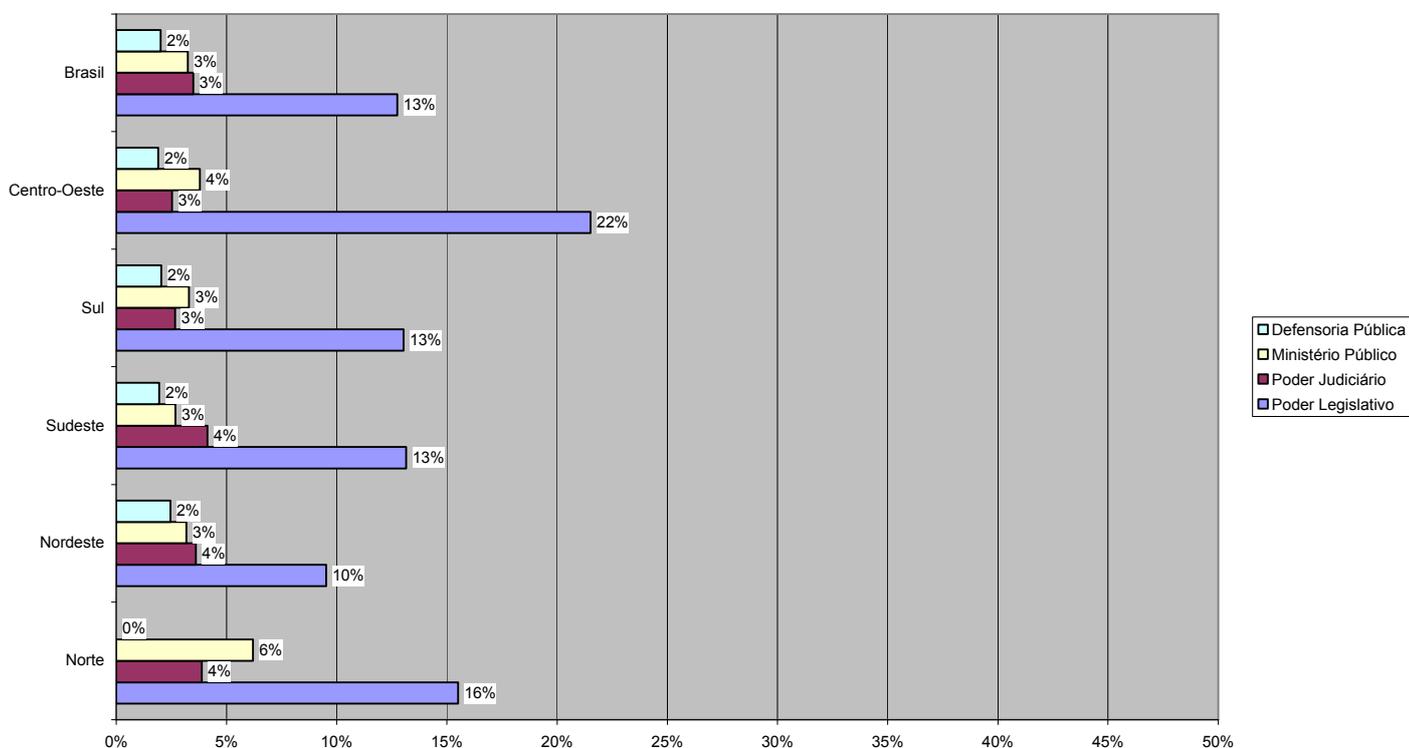


Vale destacar, ainda, a presença dos Poderes Legislativo e Judiciário, com representação em 13% e 3% dos Conselhos Municipais do país (Gráfico 21). Na Região Centro-Oeste, a presença do Poder Legislativo é ainda mais expressiva, em 22% dos Conselhos.

É importante esclarecer que a participação de representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública no Conselho dos Direitos contraria o princípio constitucional da independência entre os poderes e, expressamente, a resolução 105/2005 do CONANDA, art.11, que determina que “representantes de órgãos de esferas governamentais – que não o executivo – não devem compor os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito do seu funcionamento”.

Gráfico 21

Representantes governamentais pertencentes aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público (Brasil e Regiões)



VÍNCULO INSTITUCIONAL DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Entre os CMDCA's participantes da pesquisa, 66% reportaram que contam com conselheiros que representam exclusivamente a sociedade civil (provenientes de ONGs, movimentos ou entidades sociais que atuam na área da criança e do adolescente vinculadas a entidades religiosas¹⁵) e 49%, com representantes de instituições que atuam na mesma área, mas sem vínculo religioso (*Gráfico 22*).

Associações de moradores são o terceiro grupo representado com maior frequência, enquanto que sindicatos e associações ou grupos de jovens aparecem juntos em quarto lugar. A presença de grupos ou associações de jovens no Conselho pode ser um dado interessante, pois aponta para a possibilidade de crescimento da participação e do protagonismo dos jovens na formulação de políticas a eles destinadas.

Os Poderes Judiciário e Legislativo estão presentes também entre os conselheiros da sociedade civil. Cada um aparece com representação, respectivamente, em 4% e 8% dos Conselhos estudados. (*Gráfico 23*).

¹⁵ Idem.

Gráfico 22

Setores da sociedade civil representados nos CMDCA's (Brasil)

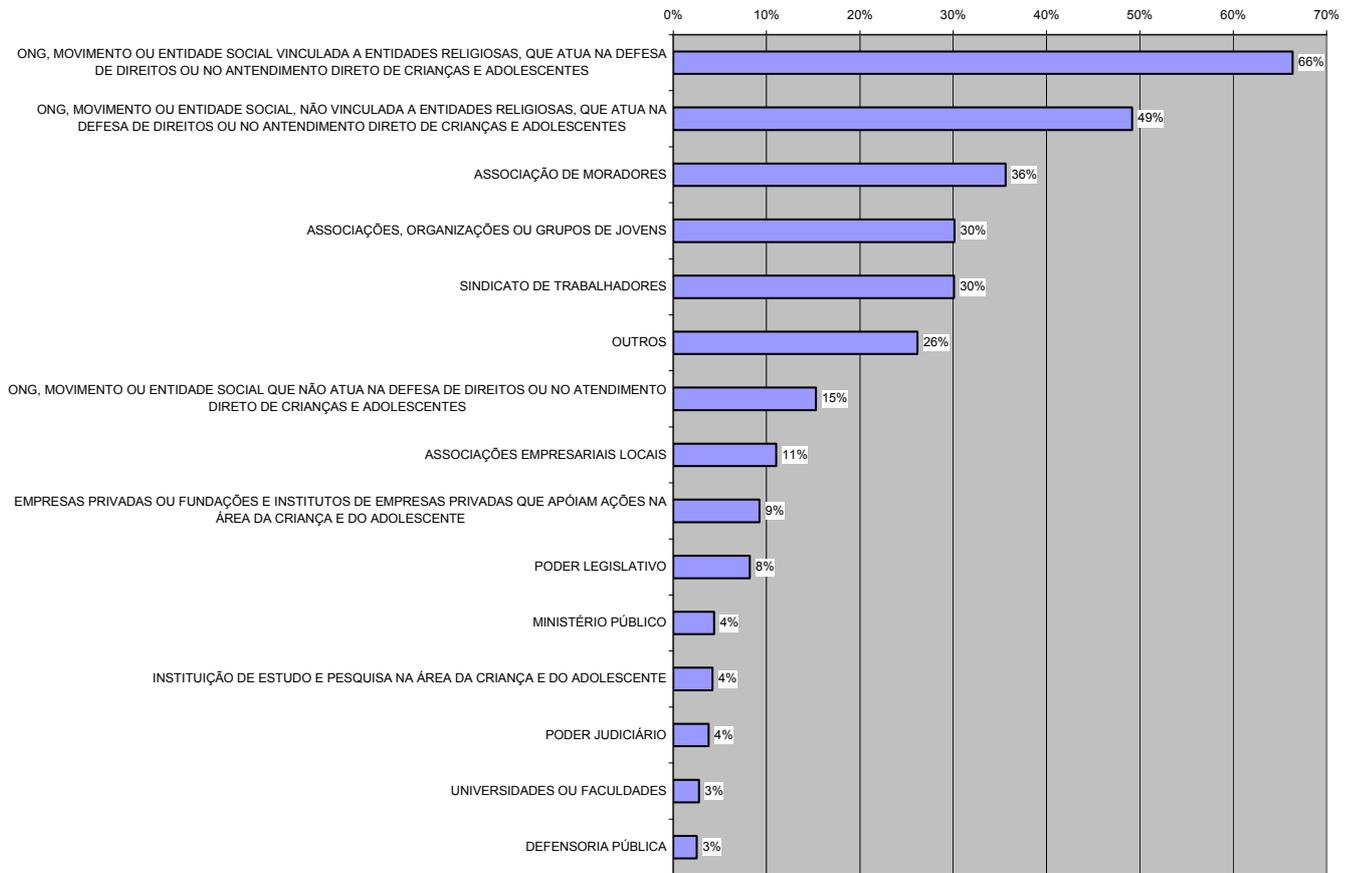
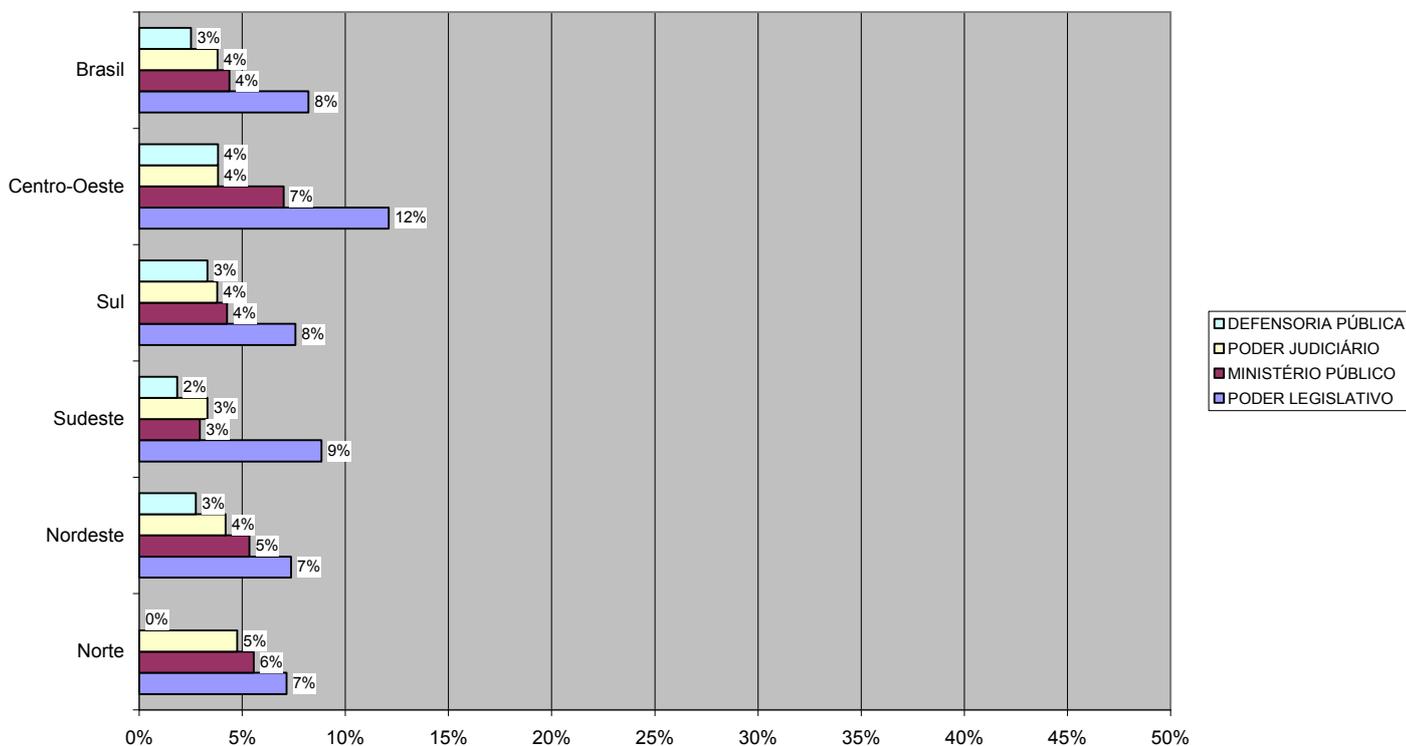


Gráfico 23

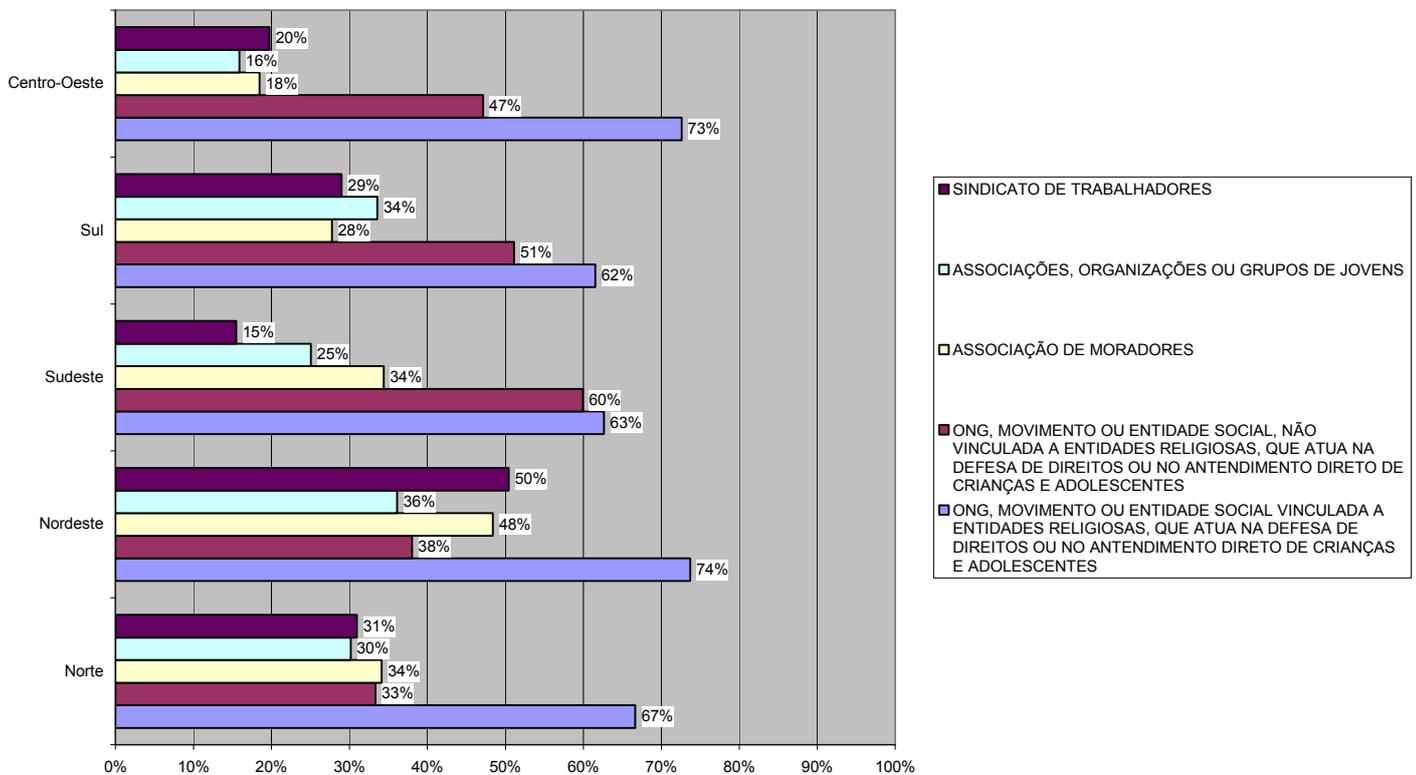
Representantes da sociedade civil pertencentes aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público
(Brasil e Regiões)



Em todas as regiões, a presença institucional mais freqüente foi a de ONGs vinculadas a entidades religiosas. As Regiões Centro-Oeste e Nordeste contam com mais Conselhos com essa representação: 73% e 74% respectivamente. A participação das associações ou grupos de jovens é significativa em todas as regiões, com destaque para 36% no Nordeste e 34% no Sul (Gráfico 24).

Gráfico 24

Setores da sociedade civil representados nos CMDCA's (Regiões)



Ainda quanto a conselheiros que atuam como representantes da sociedade civil, 26% dos Conselhos respondentes acrescentaram espontaneamente outros vínculos institucionais. Parte dessas respostas pode ser alocada nas categorias acima, como os 6% dos Conselhos que se referem à presença de ONGs, entidades ou movimentos sociais que não atuam diretamente na defesa de direitos e/ou atendimento direto de crianças e adolescentes, como Rotary Clube e Lions.

Observam-se também outros casos que geram novas categorias, das quais a mais representativa é a menção a representantes de escolas, creches, orfanatos e associações de pais e mestres, feita por 6% dos respondentes. Representantes de igrejas participam de 3% dos Conselhos respondentes, e representantes de entidades de classe, como a OAB, colaboram com outros 3%.

REQUISITOS PARA ACEITAÇÃO DE CANDIDATURAS DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Dentre os requisitos considerados para aceitação ou indicação de candidatos da sociedade civil, 'ser membro de uma entidade que atua de forma expressiva na área da criança e do adolescente' foi mencionado por 66% dos Conselhos; 'atuação pessoal expressiva na área' foi mencionado por 41%¹⁶. 'Ter conhecimento em áreas específicas' também é importante para uma boa parte dos Conselhos: 37%. Em 12% deles, não são estabelecidos requisitos.

A visão favorável do poder público sobre o candidato é colocada como um requisito por 9% dos Conselhos, o que contraria a Resolução 105/2005 do CONANDA em seu Artigo 9º¹⁷, que proíbe a ingerência do poder público sobre a escolha dos representantes da sociedade civil.

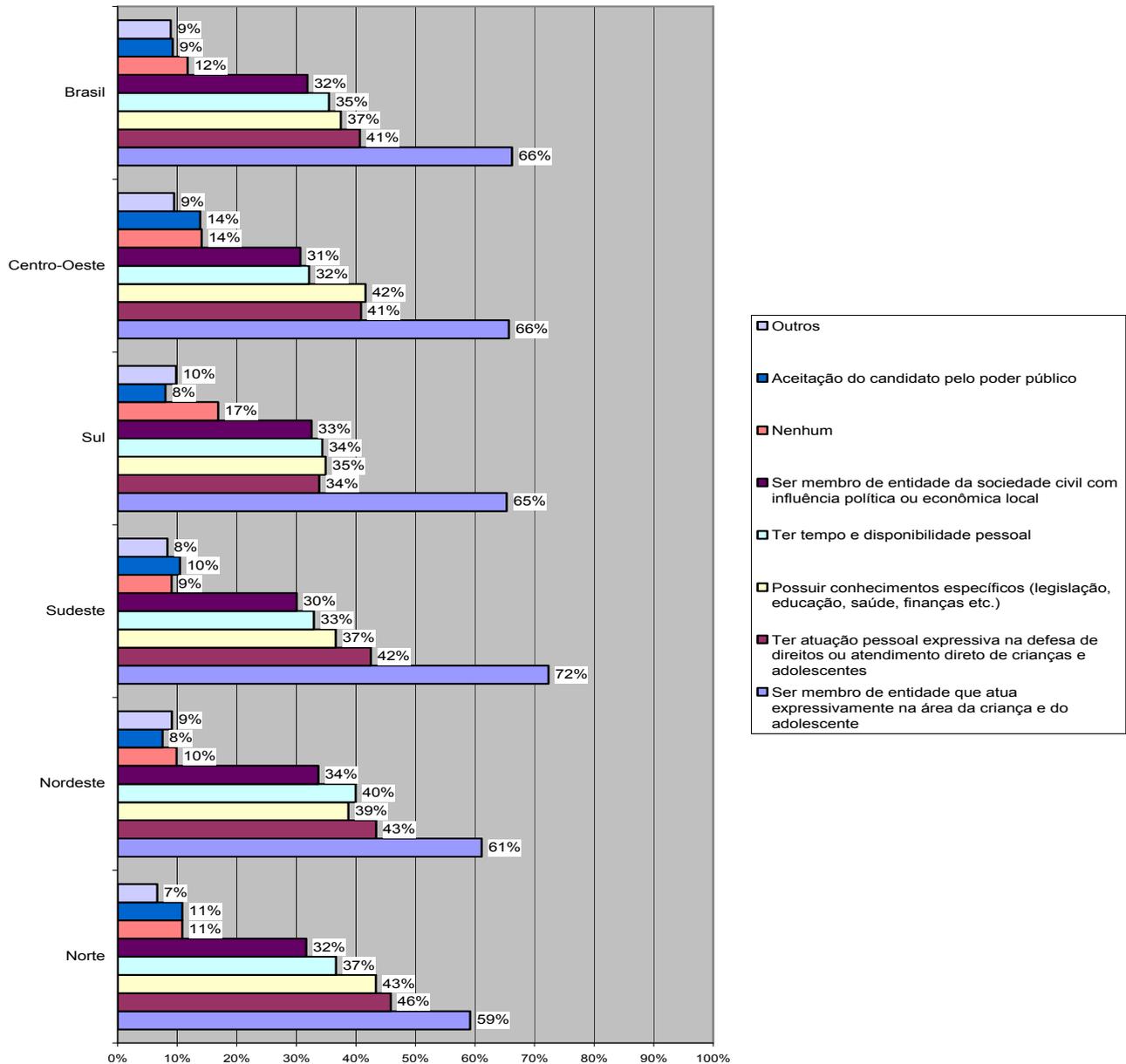
As Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são onde estão as maiores parcelas de Conselhos que requerem que o candidato seja membro de uma entidade que atua de forma expressiva na área. Ter conhecimento específico é o 2º requisito mais aplicado na Região Centro-Oeste (*Gráfico 25*).

¹⁶ Idem.

¹⁷ Artigo 9º - É vedada a indicação de nomes ou qualquer outra forma de ingerência do Poder Público sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Gráfico 25

Requisitos para aceitação de candidaturas para os representantes da sociedade civil (Brasil e Regiões)



PROCESSO DE ESCOLHA DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Após a aceitação das candidaturas, os aspirantes ao cargo de representantes da sociedade civil passam por um processo de escolha que se dá de maneira indireta em 60% dos Conselhos. A forma direta de seleção ocorre em 22%.

Dentre as possibilidades de escolha indireta, aquela realizada por entidades da sociedade civil e representantes do setor governamental é a prática em 26% dos Conselhos, o que sugere ingerência do poder

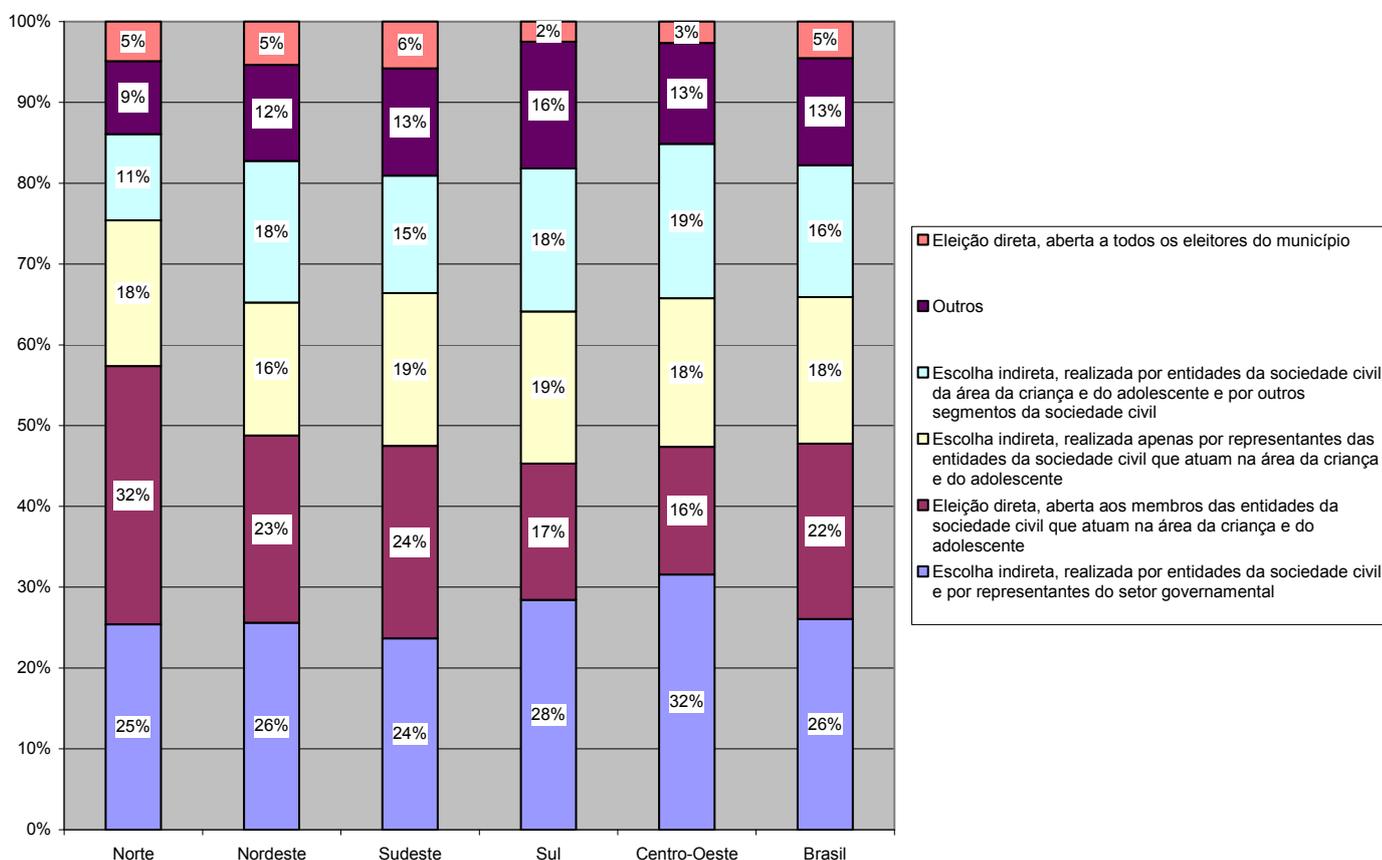
público na escolha dos representantes da sociedade civil, enquanto que a seleção realizada exclusivamente por representantes de entidades da sociedade civil ocorre em somente 18%.

Quanto à eleição direta, em 22% dos Conselhos ela se dá de maneira aberta aos membros das entidades da sociedade civil do município que atuam na área da criança e do adolescente e em 5%, ela é aberta a todos os eleitores do município.

A Região Norte é aquela na qual predominam eleições diretas, com as eleições abertas aos membros das entidades da sociedade civil da área da criança e do adolescente, chegando a ser praticada por 32% dos Conselhos respondentes. As regiões com mais altas frequências de realização de eleições indiretas abertas aos membros da sociedade civil e do poder público são o Centro-Oeste, seguido do Sul (Gráfico 26).

Gráfico 26

Processo de escolha dos representantes da sociedade civil (Brasil e Regiões)



É importante ressaltar que, mesmo havendo maior ênfase na Região Centro-Oeste, em todas as regiões parece haver desequilíbrio de forças entre governo e sociedade civil, a qual facilmente perde espaço para o governo. Essa situação se altera, se considerarmos o porte¹⁸ e o IDH¹⁹ dos municípios. Tal prática é

¹⁸ Pequenos: até 6 mil crianças e adolescentes; médios: de 6.001 até 20 mil crianças e adolescentes; grandes: mais de 20 mil crianças e adolescentes.

¹⁹ IDH baixo: até 0,653; médio: de 0,654 a 0,750; alto: maior que 0,750.

apontada em 32% dos municípios pequenos, cai para 23% nos municípios médios e chega a 5% nos grandes. Nos municípios médios e grandes, o percentual se reduz ainda mais naqueles com maior IDH: 19% nos médios com maior IDH e 4% nos grandes com maior IDH.

Uma vez mais, é importante ressaltar que a Resolução 105/2005 do CONANDA, artigo 9º, é contrariada e que, como mostram os dados sobre Absorção de resoluções do CONANDA e do Conselho Estadual (*página 162*), isso pode indicar também desconhecimento acerca de tais resoluções por parte dos Conselhos Municipais.

A análise sobre a composição e o perfil evidencia alguns pontos reveladores no que concerne a realidade dos Conselhos no País.

O tempo que as pessoas dedicam mensalmente às atividades de conselheiro é muito reduzido. Em muitos Conselhos, as reuniões ocorrem apenas uma vez por mês. Urge refletir se esta carga horária e periodicidade de reuniões são suficientes para que o papel a eles atribuído possa ser exercido com eficácia.

Esse fato, aliado ao pouco pessoal de apoio disponível (*Equipe de apoio, página 59*), dificulta a execução de atividades complexas e que requerem gerenciamento cotidiano. Além disso, o vínculo institucional dos conselheiros do poder público concentra-se em algumas áreas específicas, marcadamente aquelas da Educação, Assistência Social e Saúde, sendo limitados os campos da gestão pública aos quais o Conselho tem acesso direto. Seria desejável que representantes de outras áreas – tais como Trabalho, Esportes e Segurança – que também têm importantes interfaces com a questão da infância e da adolescência, estivessem também presentes. Ainda quanto ao vínculo institucional dos conselheiros, as informações fornecidas revelam a presença de representantes dos poderes Legislativo e Judiciário como conselheiros, tanto do governo quanto da sociedade civil, o que contraria o princípio de independência entre os poderes.

Chamam a atenção, ainda, os indícios de que o equilíbrio de forças entre poder público e sociedade civil é precário em grande parte dos Conselhos Municipais. A paridade é um atributo obrigatório, segundo o ECA, e primordial no que diz respeito ao caráter participativo e democrático que devem ter os Conselhos. É preciso procurar caminhos para que a paridade se torne efetiva, permitindo que a gestão seja realmente compartilhada.

Infra-estrutura

A infra-estrutura necessária para o bom funcionamento dos CMDCA's deve ser oferecida e garantida pelo Poder Executivo municipal. Considera-se minimamente indispensável a existência de um espaço físico em boas condições de conservação para a realização das reuniões e trabalhos cotidianos dos Conselhos, equipamentos básicos de escritório (como telefone, computador, impressora, arquivo etc.), material bibliográfico de consulta e uma equipe de apoio para execução de demandas administrativas. Evidentemente, a qualidade e quantidade destes tipos de recursos variam conforme a realidade de cada município.

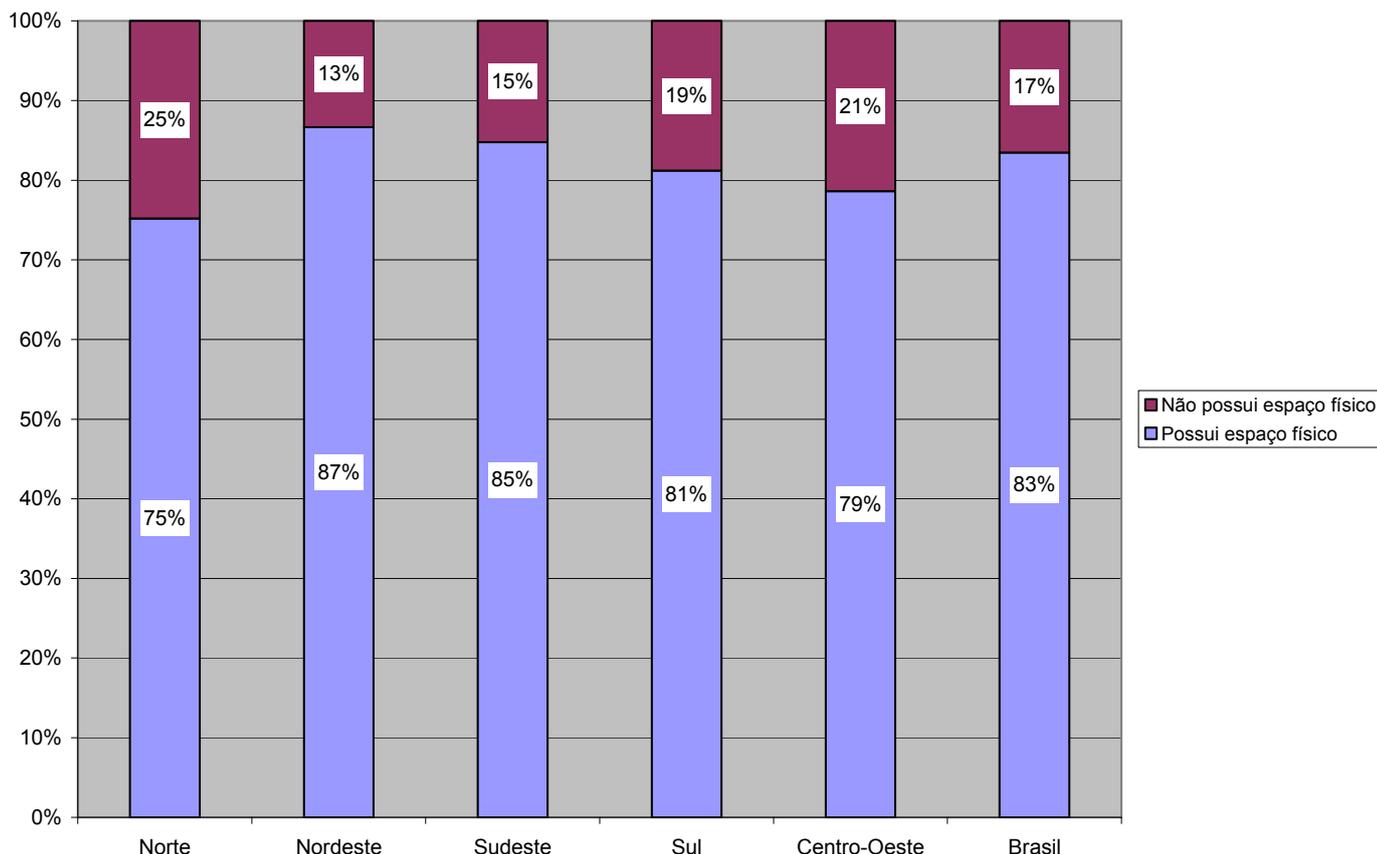
Neste trecho sobre infra-estrutura dos Conselhos Municipais, serão expostas as condições e avaliações dos conselheiros quanto ao ambiente onde trabalham, os equipamentos disponíveis, a capacidade dos membros dos CMDCA's de utilização de determinados recursos tecnológicos e a presença de pessoal de apoio.

ESPAÇO FÍSICO

Ainda que não contem com espaço exclusivo, 83% dos Conselhos dispõem de espaço para atuar. A região mais bem servida neste aspecto é a Nordeste, seguida da Região Sudeste. No Norte, 25% não dispõem de espaço próprio para suas atividades, configurando a maior parcela entre as regiões (Gráfico 27).

Gráfico 27

Disponibilidade de espaço físico para atuação, não necessariamente exclusivo (Regiões)



Considerando os aspectos de localização, tamanho, conservação e privacidade, os espaços reservados aos CMDCA são considerados como tendo boa localização em 88% dos Conselhos, bom tamanho em 58%, boa conservação em 75% e apenas 48% com boa privacidade para o trabalho.

Os aspectos mais críticos são, portanto, o tamanho e a privacidade: o tamanho foi avaliado como regular ou ruim por 43% dos Conselhos, e a privacidade foi considerada regular ou ruim por 52% deles. O aspecto da privacidade deveria ser uma das características mais importantes para a atuação deste órgão, por seu caráter deliberativo e de agente formulador de políticas de atendimento à criança e ao adolescente.

A falta de estrutura para o trabalho de parcela significativa de Conselhos pode demonstrar a baixa relevância do órgão para a administração pública, que é quem deve ceder espaço apropriado para a atuação do Conselho (Gráfico 28 a Gráfico 31)

Na divisão por região, destacam-se Norte e Sul: a primeira apresenta as maiores porcentagens de Conselhos que avaliam os aspectos referentes a seu espaço físico como ruim ou regular e a segunda, no outro extremo, aparece como a região onde as maiores porcentagens de Conselhos avaliam esses aspectos como tendo boa qualidade.

Gráfico 28

Condições da localização dos espaços físicos (Brasil e Regiões)

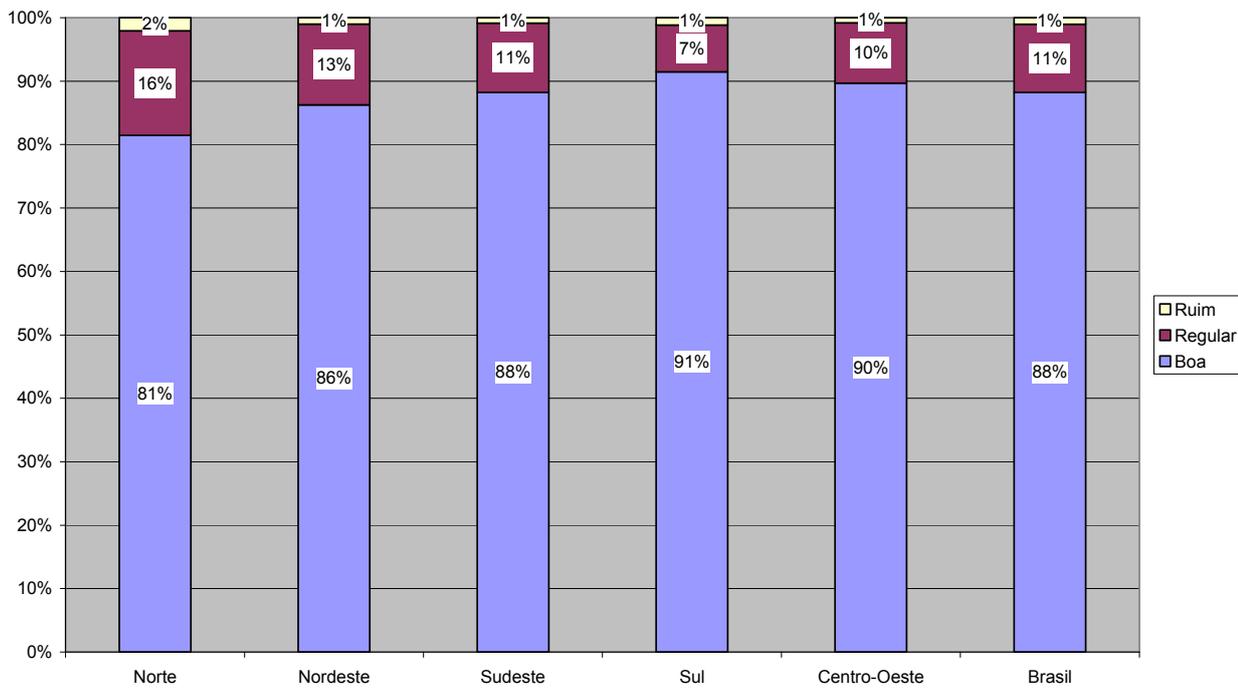


Gráfico 29

Condições do tamanho dos espaços físicos (Brasil e Regiões)

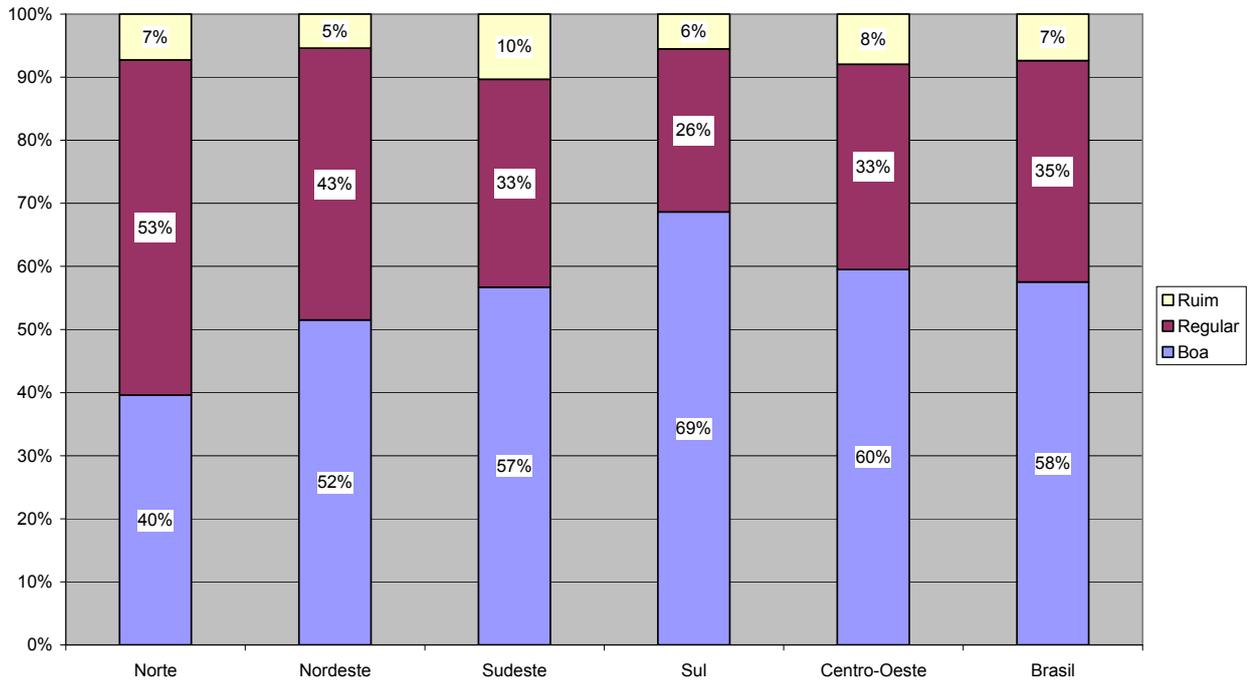


Gráfico 30

Condições de privacidade dos espaços físicos (Brasil e Regiões)

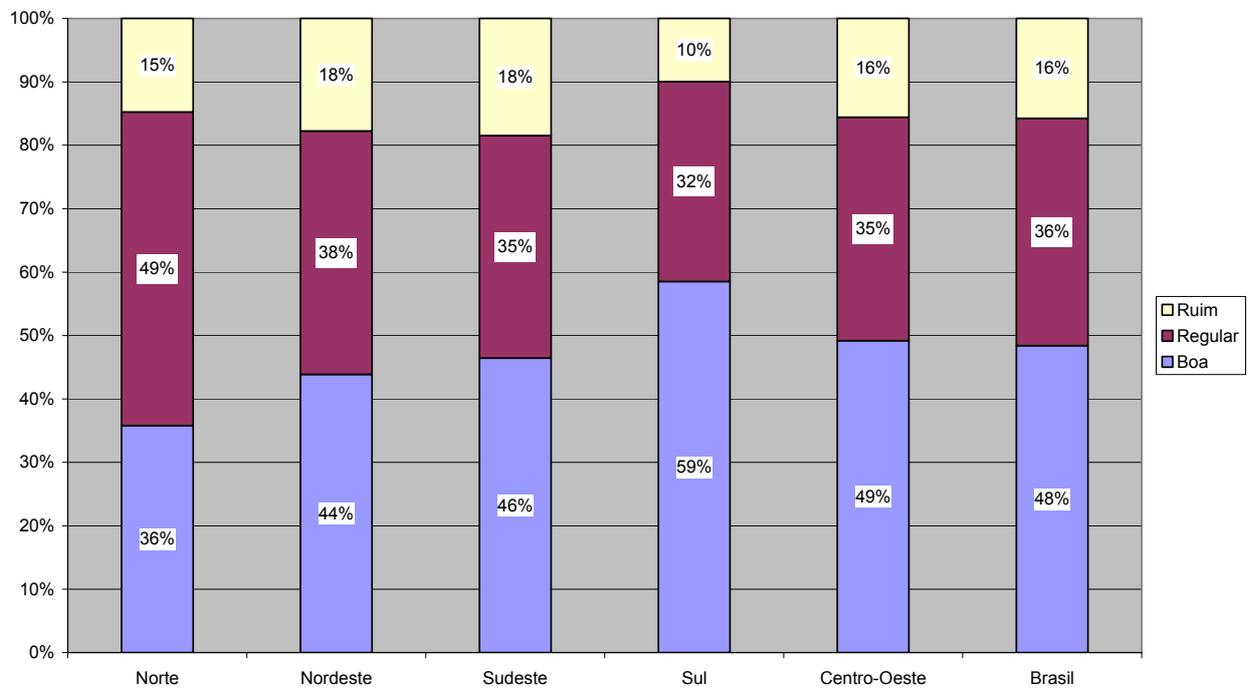
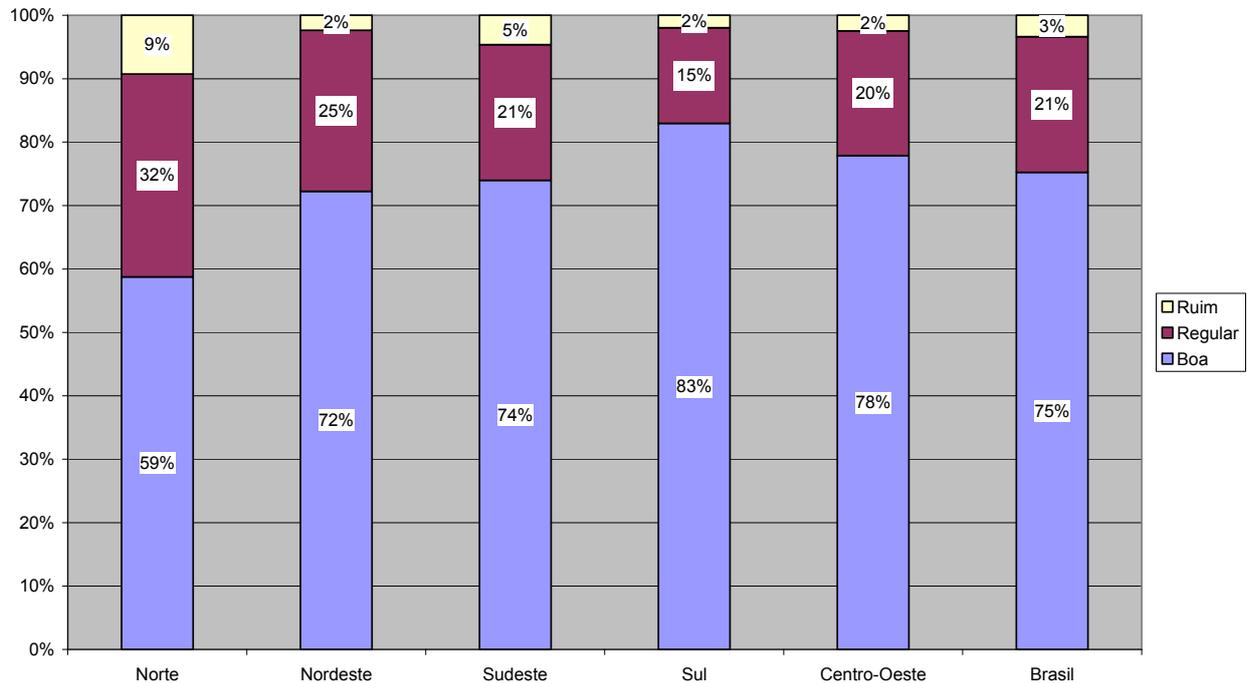


Gráfico 31

Condições da conservação dos espaços físicos (Brasil e Regiões)



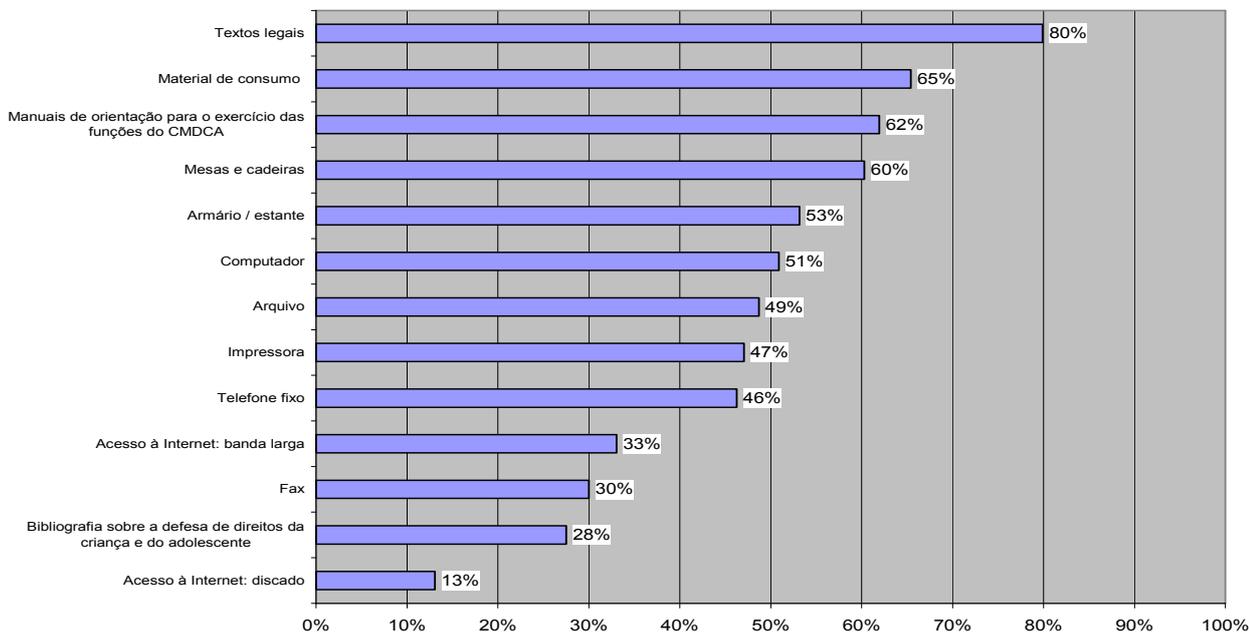
EQUIPAMENTOS DISPONÍVEIS

Com relação aos equipamentos disponíveis para apoio ao trabalho dos CMDCA's, é curioso o fato de 47% não disporem de armário ou estante e 51%, de arquivo de documentos. Mesas, cadeiras e material de consumo equipam apenas 60% dos Conselhos. Além disso, 80% dos Conselhos pesquisados dispõem de textos legais, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse dado revela, por outro lado, que 20% dos Conselhos não possuem o documento de referência que define suas atribuições, o que torna esse resultado significativo.

Quanto aos recursos virtuais, surge outro dado interessante: 51% dos Conselhos dispõem de computador, enquanto que 46% têm linha fixa de telefone. O acesso à internet é um recurso para 46% deles, sendo que, desses, 13% acessam por meio de internet discada e 33% por banda larga (Gráfico 32).

Gráfico 32

Equipamentos e materiais disponíveis nos CMDCA's (Brasil)



A diferença entre dispor de telefone e de computador é bastante elevada nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na Região Norte, apenas 29% dos Conselhos dispõem de telefone fixo, enquanto que 42% têm computador. No Nordeste, 39% têm telefone fixo, enquanto que 45% dispõem de computador, e no Centro-Oeste, 40% dos Conselhos têm telefone e 50% contam com computador. A porcentagem de Conselhos que têm acesso à internet (somando banda larga a acesso discado) é bem próxima à porcentagem daqueles que dispõem de computadores nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (*Gráfico 33 a Gráfico 37*).

Gráfico 33

Equipamentos e materiais disponíveis nos CMDCA's (Região Norte)

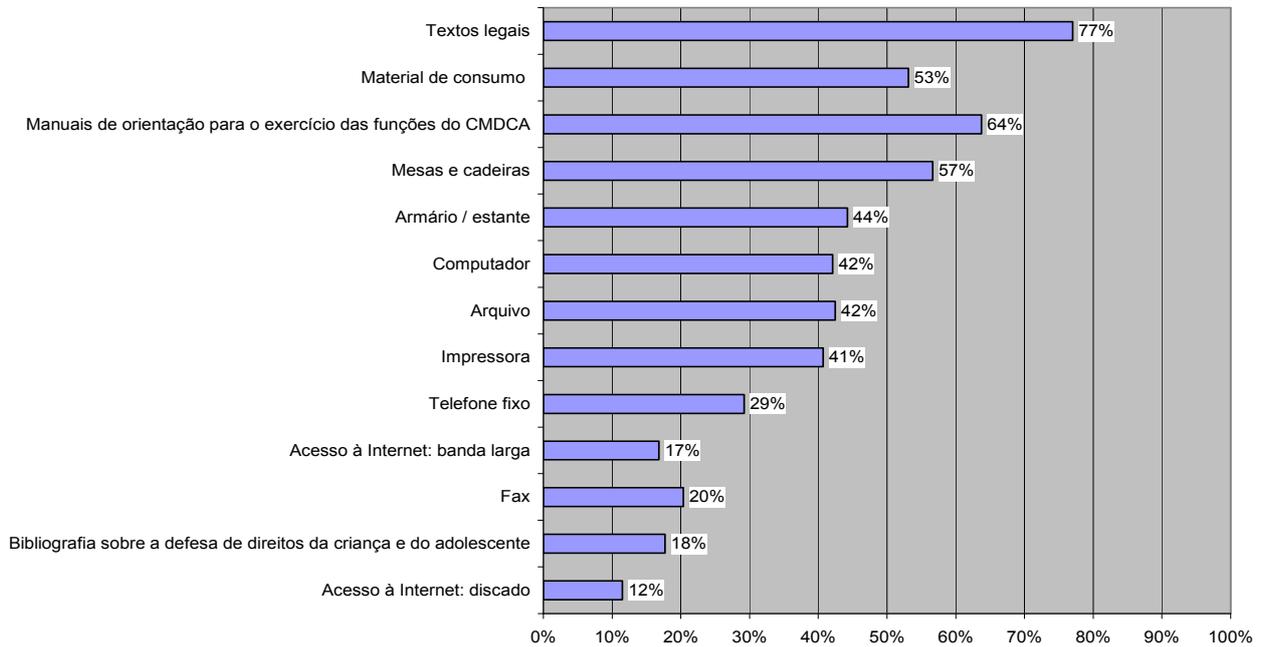


Gráfico 34

Equipamentos e materiais disponíveis nos CMDCA's (Região Nordeste)

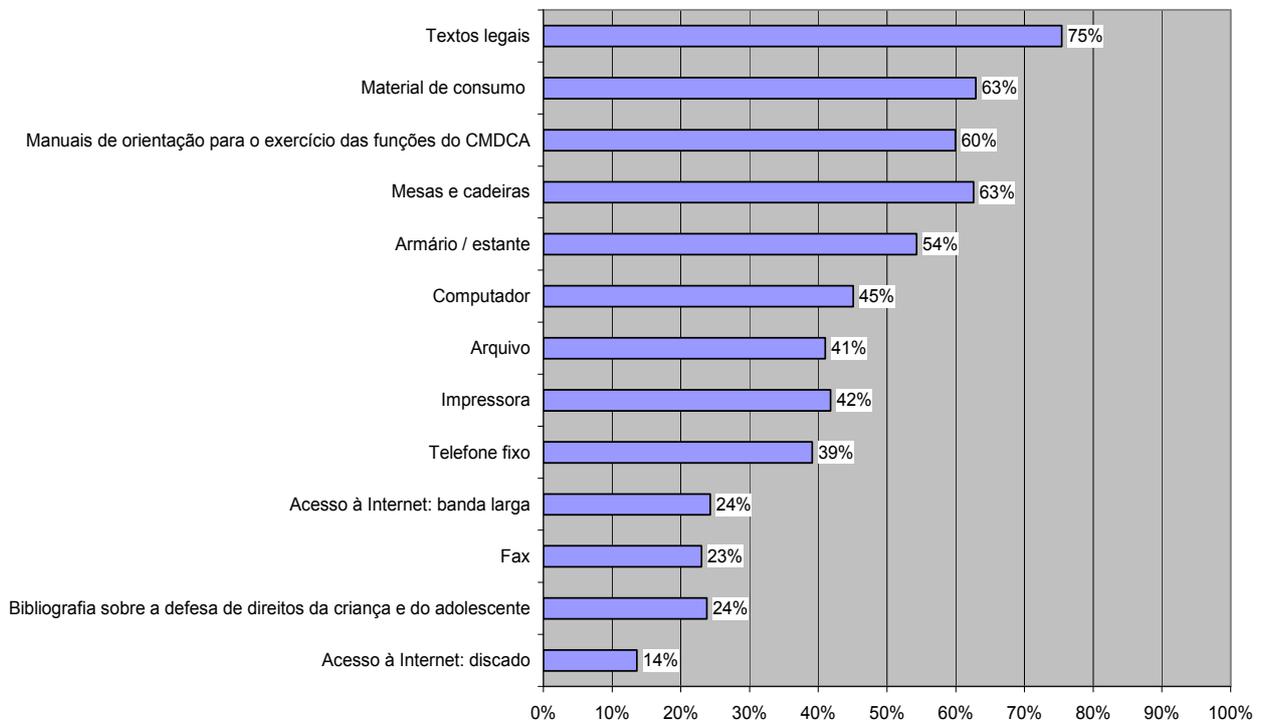


Gráfico 35

Equipamentos e materiais disponíveis nos CMDCA (Região Sudeste)

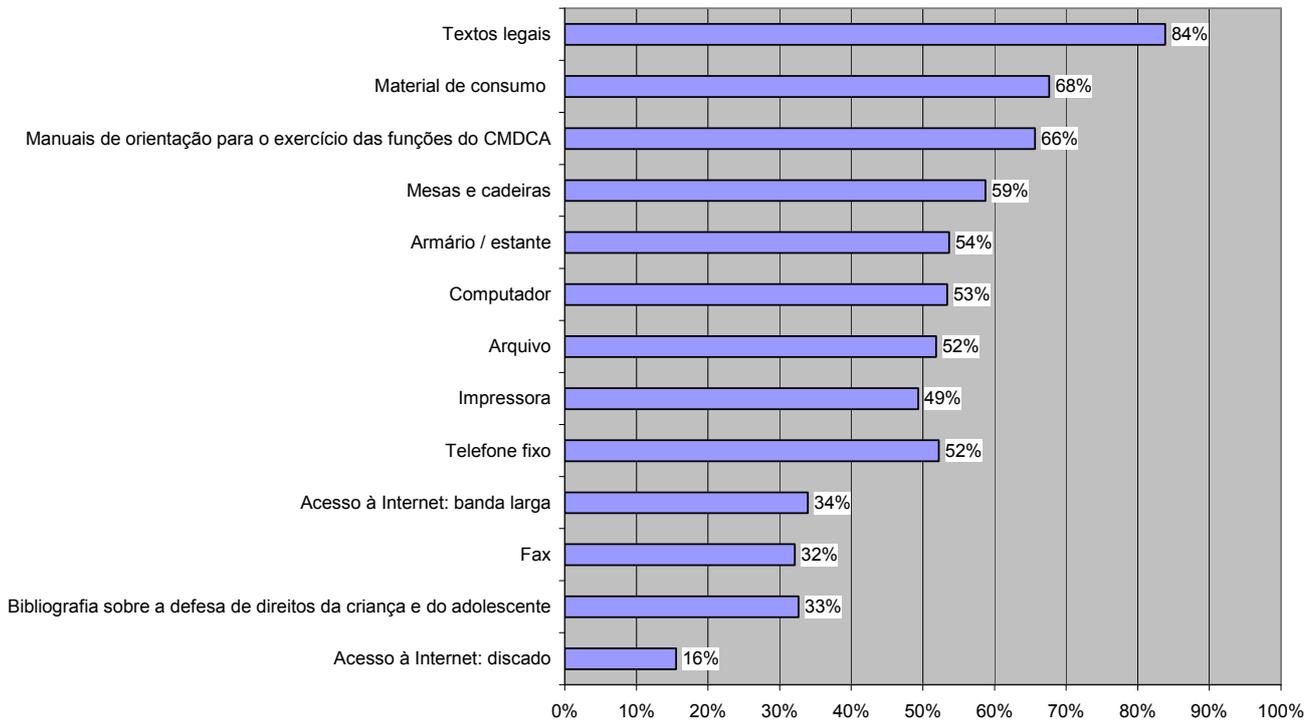


Gráfico 36

Equipamentos e materiais disponíveis nos CMDCA (Região Sul)

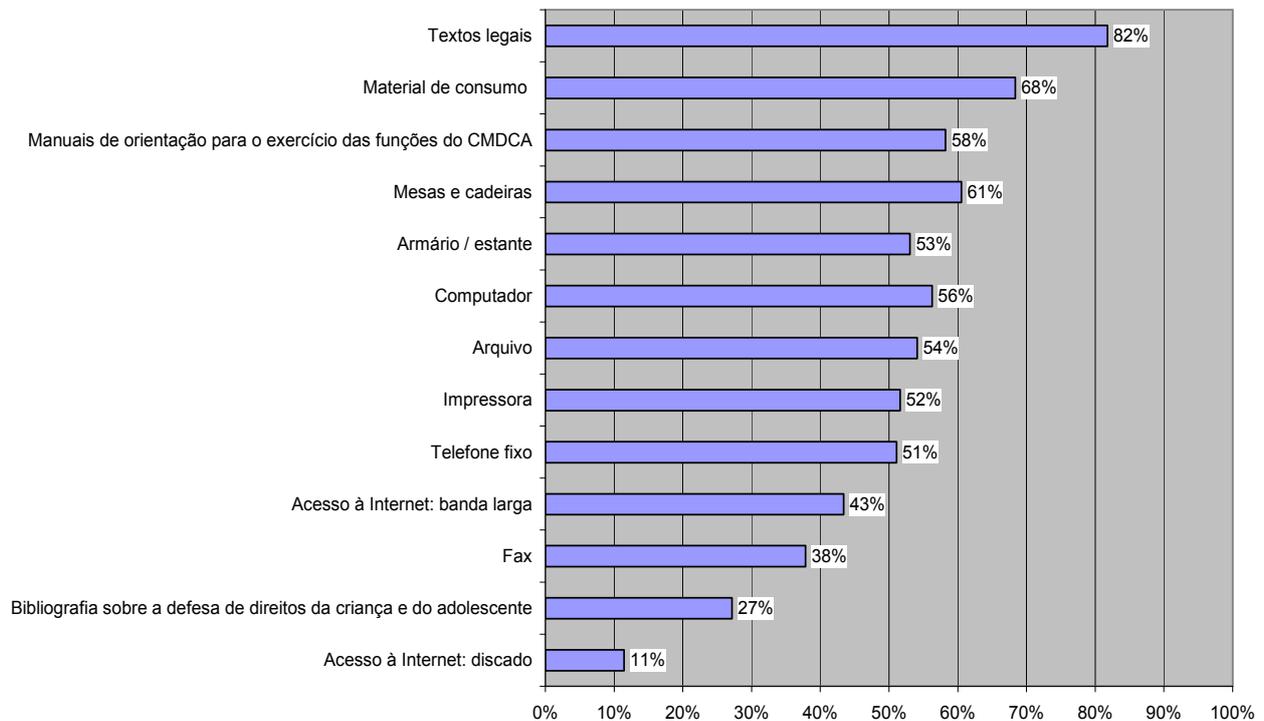
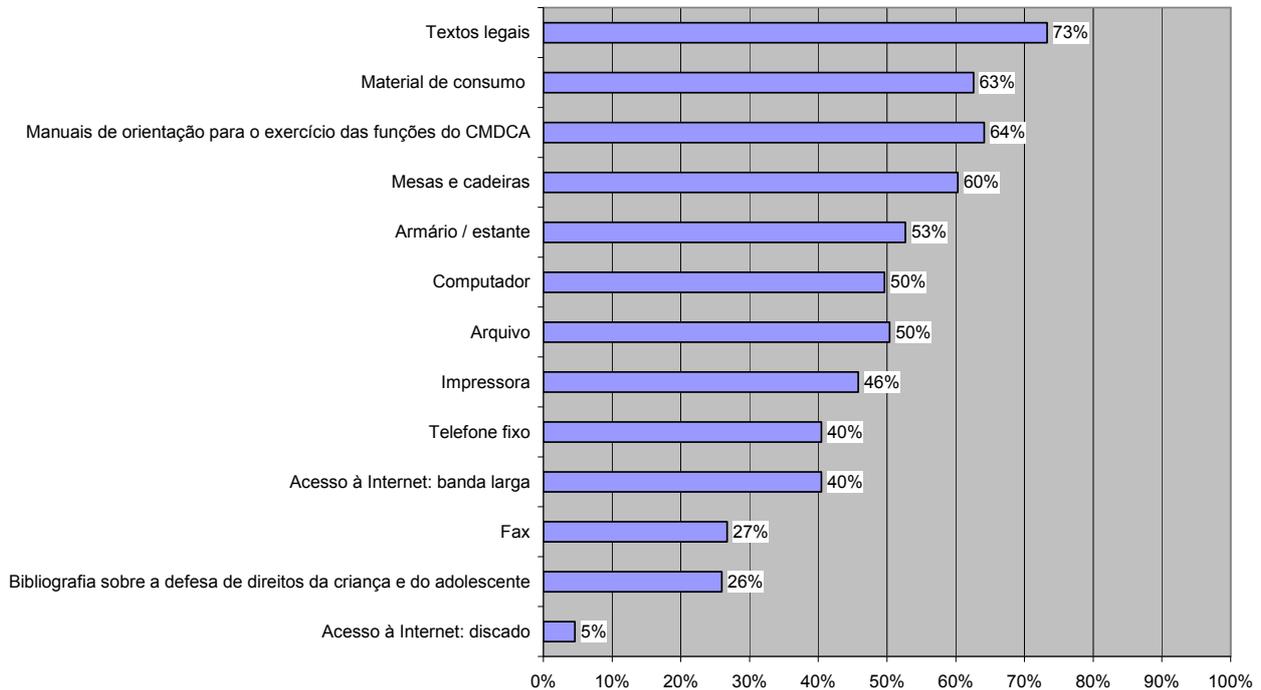


Gráfico 37

Equipamentos e materiais disponíveis nos CMDCA (Região Centro-Oeste)



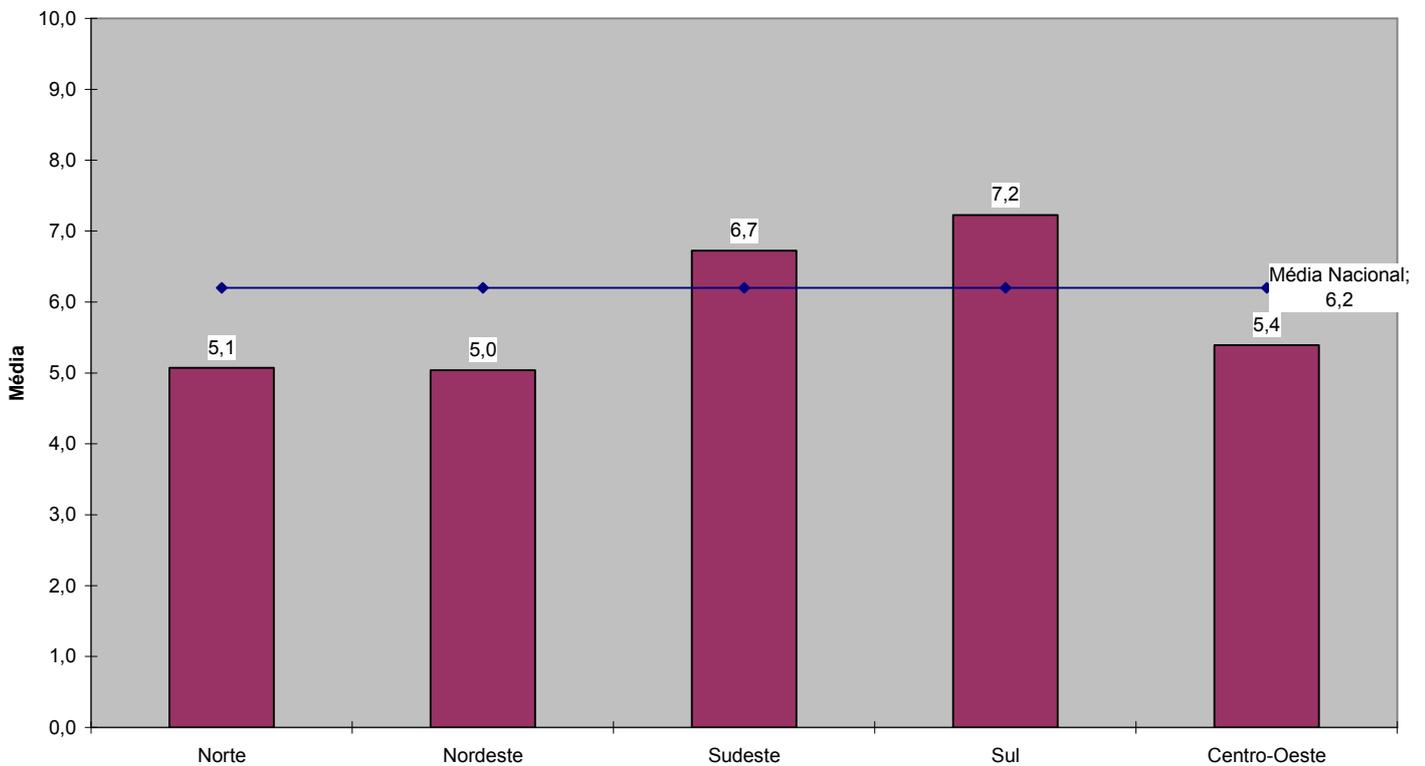
UTILIZAÇÃO DE COMPUTADORES E DA INTERNET

Do total de 23.404 indivíduos participantes dos Conselhos respondentes deste estudo, 14.386 têm experiência e facilidade para utilização de computadores e navegação pela internet, o que corresponde a 61% dos conselheiros. Em média, cada Conselho conta com 6,2 conselheiros com essa habilidade (Gráfico 38). Apenas 1% dos Conselhos respondeu não contar com nenhum conselheiro apto a utilizar computador e internet. As Regiões Sul e Sudeste atingem uma média superior à nacional, contabilizando respectivamente 7,2 e 6,7 membros por Conselho aptos a trabalhar com a informática.

Apesar de apenas metade dos Conselhos dispor de computador e um número ainda menor ter acesso à Internet, quase todos os Conselhos contam com conselheiros aptos a trabalhar com informática – um passo importante para que os Conselhos venham a usufruir desta tecnologia.

Gráfico 38

Média, por CMDCA, de conselheiros aptos para utilização de computadores e navegação na Internet

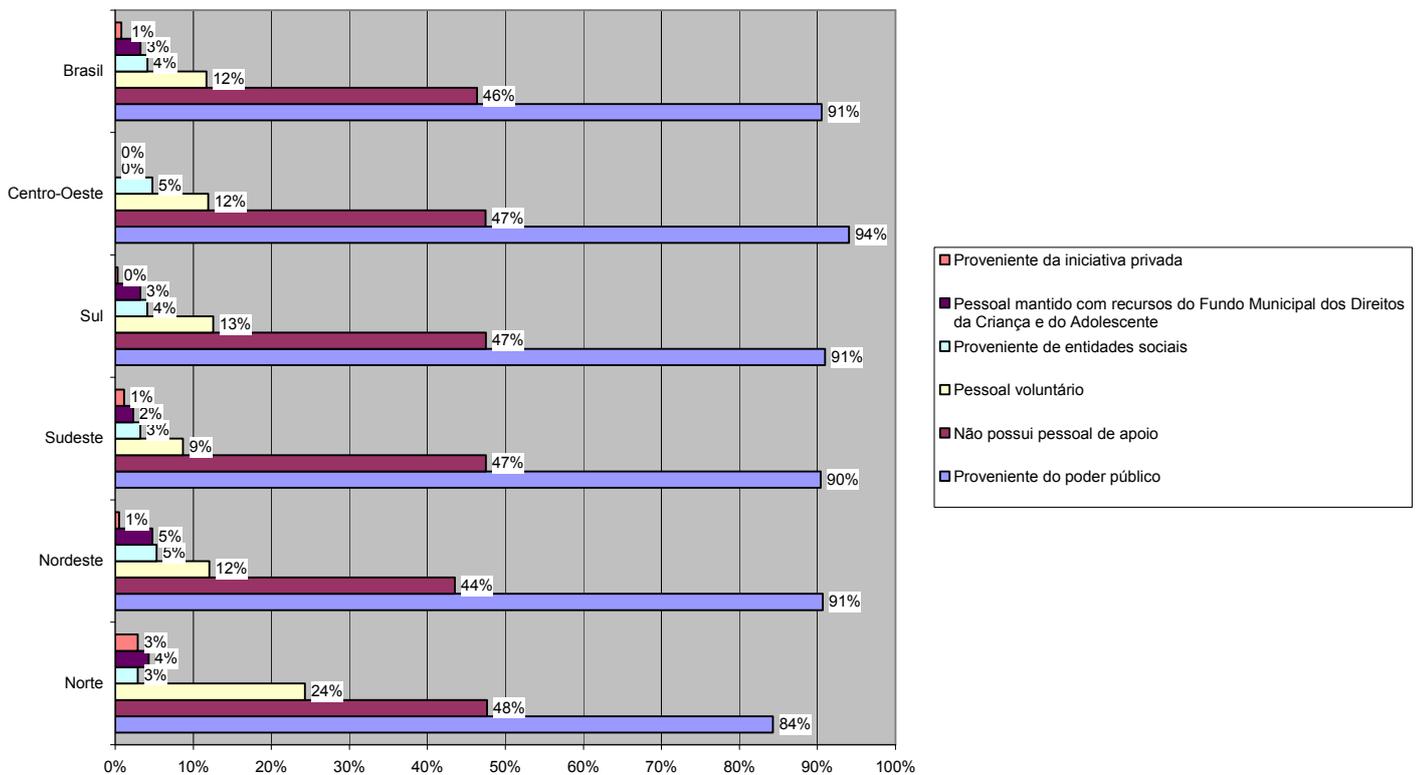


EQUIPE DE APOIO

A disponibilidade de pessoal de apoio para o Conselho é fato em 54% dos respondentes. Dentre esses, 91% são cedidos pelo poder público (*Gráfico 39*). 12% dos Conselhos que dispõem de pessoal de apoio contam com voluntários, e é interessante localizar na amostra por regiões a forma como essa divisão se dá: a Região Norte conta com 24% de voluntários e o Sudeste, com 9%. As demais regiões acompanham a média nacional. Metade dos Conselhos dispõe de até duas pessoas como apoio administrativo, sendo que a média da amostra é de 2,85 pessoas por Conselho. As Regiões Norte e Sudeste puxam essa média para baixo, enquanto o Sul e o Centro-Oeste a puxam para cima.

Gráfico 39

Origem do pessoal de apoio dos CMDCA's (Brasil e Regiões)



Grande parte dos Conselhos Municipais do país atua apesar de enormes carências de infra-estrutura. Características básicas como privacidade – ou mesmo, tamanho – do espaço físico destinado ao seu funcionamento são consideradas deficientes em grande parte dos Conselhos. Ainda mais grave: 17% dos respondentes não dispõem nem ao menos de espaço para sua atuação, porcentagem que chega a 25% na Região Norte.

A situação não é mais favorável em relação aos recursos disponíveis. As informações fornecidas mostram que mais da metade dos Conselhos tem deficiências de comunicação, com ausência de telefone fixo e de acesso a internet indicados por 54% de Conselhos. Mobiliário básico e material de consumo também não estão disponíveis para mais de um terço dos Conselhos.

No outro extremo, há um número considerável de Conselhos que contam com boa condição de infra-estrutura, com espaço físico adequado, disponibilidade de equipamentos e de pessoal de apoio. Essas condições, indispensáveis para um bom funcionamento do Conselho, deveriam estar disponíveis para a totalidade dos Conselhos do Brasil.

Segundo a resolução 105 do CONANDA, art. 4º, cabe ao executivo municipal “fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Onde isso não está ocorrendo de forma

adequada, pode-se inferir que há pouca valorização do Conselho por parte do Poder Executivo local, sem que sejam fornecidas garantias, nem para as condições mínimas de funcionamento.

Organização e funcionamento

Para funcionar com regularidade e ter papel ativo nos municípios, os Conselhos dependem de determinadas estruturas organizacionais que possibilitam direcionar suas discussões e posicionamentos. Afinal, o Conselho é um espaço de contribuição da comunidade em conjunto com o poder executivo municipal, que deve formular e controlar a política de proteção integral à criança e ao adolescente através de ferramentas de gestão, a saber: diagnósticos sociais, planos de ação, monitoramento e avaliação das políticas voltadas para a criança e o adolescente. Suas regras de funcionamento, inscritas no regimento interno do CMDCA, são assim praticadas:

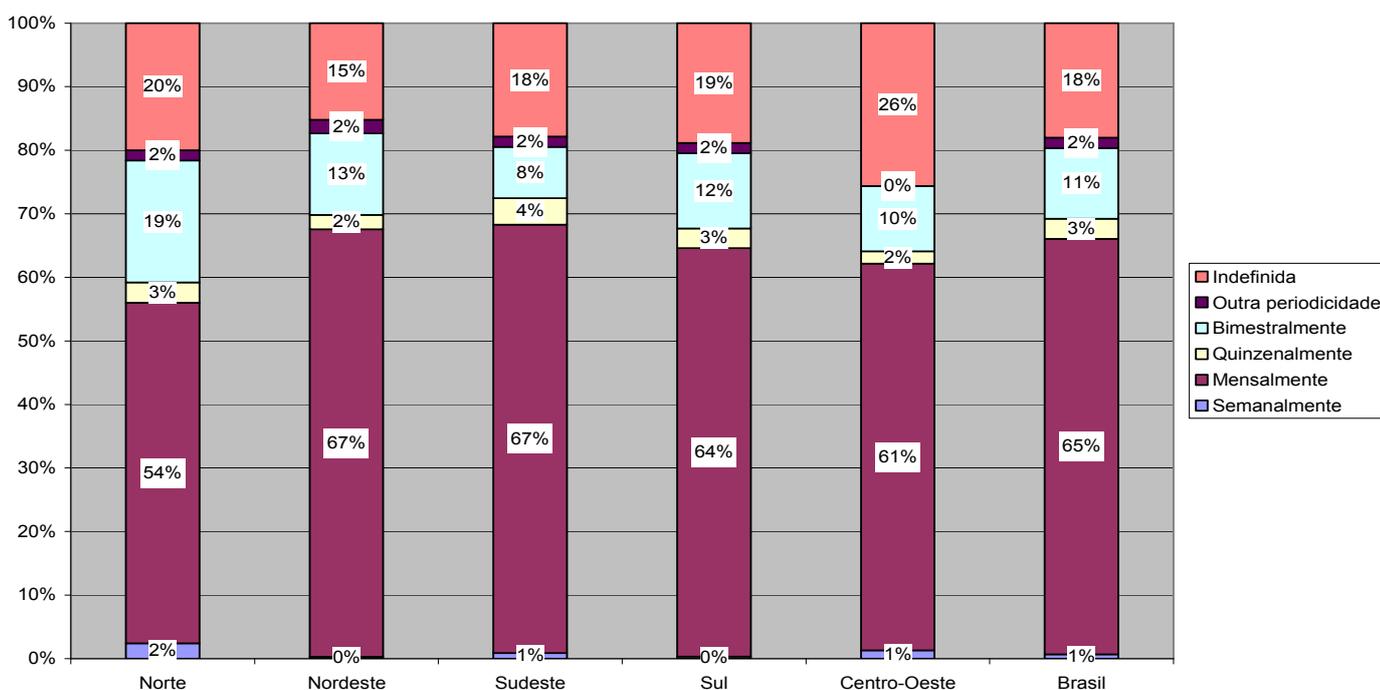
REUNIÕES ORDINÁRIAS

As reuniões do CMDCA acontecem mensalmente em 65% dos Conselhos e bimestralmente em 11%. Há uma indefinição com relação à periodicidade em 18% dos casos. A maior taxa de reuniões bimestrais se dá na Região Norte (19%) e de reuniões quinzenais na Região Sudeste (4%) (Gráfico 40).

A informação de que a maioria dos Conselhos realiza reuniões mensais vem ao encontro do número de horas dedicadas pelos conselheiros visto anteriormente, em que 69% deles dedicam até 5 horas por mês para as atividades do Conselho.

Gráfico 40

Periodicidade das reuniões ordinárias (Brasil e Regiões)



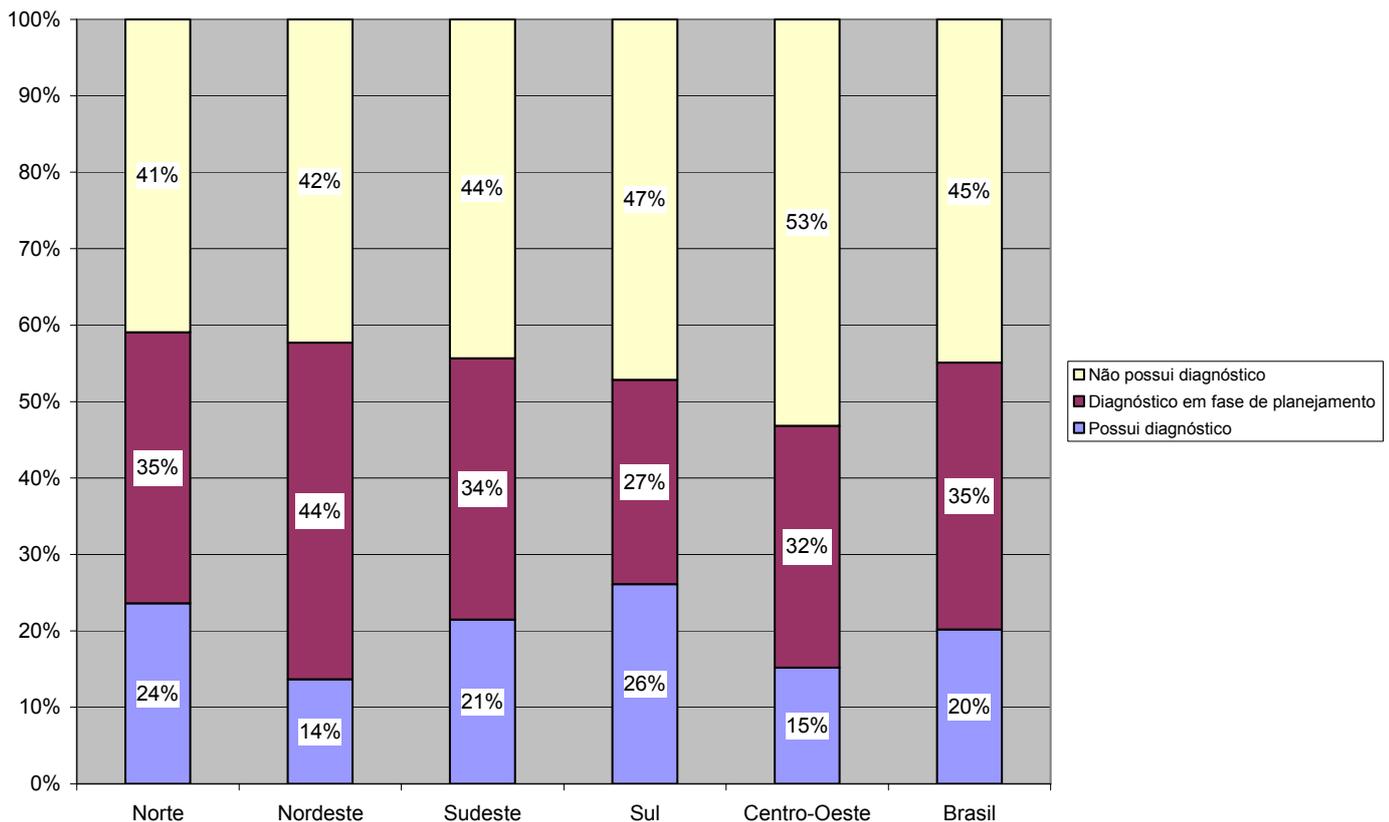
DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A elaboração de um estudo detalhado a respeito da situação das crianças e adolescentes é fundamental para orientação das decisões dos Conselhos Municipais. É este o documento que indicará as principais áreas carentes de atendimento e os problemas mais recorrentes que atingem a população infanto-juvenil, além de contribuir na avaliação de ações de atenção a este grupo com impacto positivo. Idealmente, o diagnóstico deve ser feito de maneira estruturada, baseado em dados concretos coletados e registrados apropriadamente.

O presente estudo constatou que apenas 20% da amostra contam com diagnóstico documentado sobre a situação da criança e do adolescente, e os que não dispõem desse levantamento somam 45%. Em 35% dos Conselhos, o diagnóstico está em fase de planejamento. As regiões em que mais Conselhos dispõem desse instrumento são Sul e Norte, em oposição ao Centro-Oeste e ao Nordeste (Gráfico 41).

Gráfico 41

Diagnóstico documentado sobre a situação das crianças e dos adolescentes do município (Brasil e Regiões)



A elaboração destes diagnósticos conta com a participação dos próprios CMDCA em 70% dos casos, dos quais 35% são elaborados por órgãos públicos do município com participação do CMDCA, 29% são realizados pelos próprios conselheiros e o restante é elaborado por entidades especializadas em estudos e pesquisas com a participação do CMDCA.

Apesar de este dado ter sido levantado em questão de múltipla escolha, 22% dos Conselhos complementaram suas respostas espontaneamente, sendo que 9% o fizeram para mencionar o Conselho Tutelar como realizador do diagnóstico e outros 3% indicaram o Conselho Tutelar em ação conjunta com o CMDCA ou com outros órgãos.

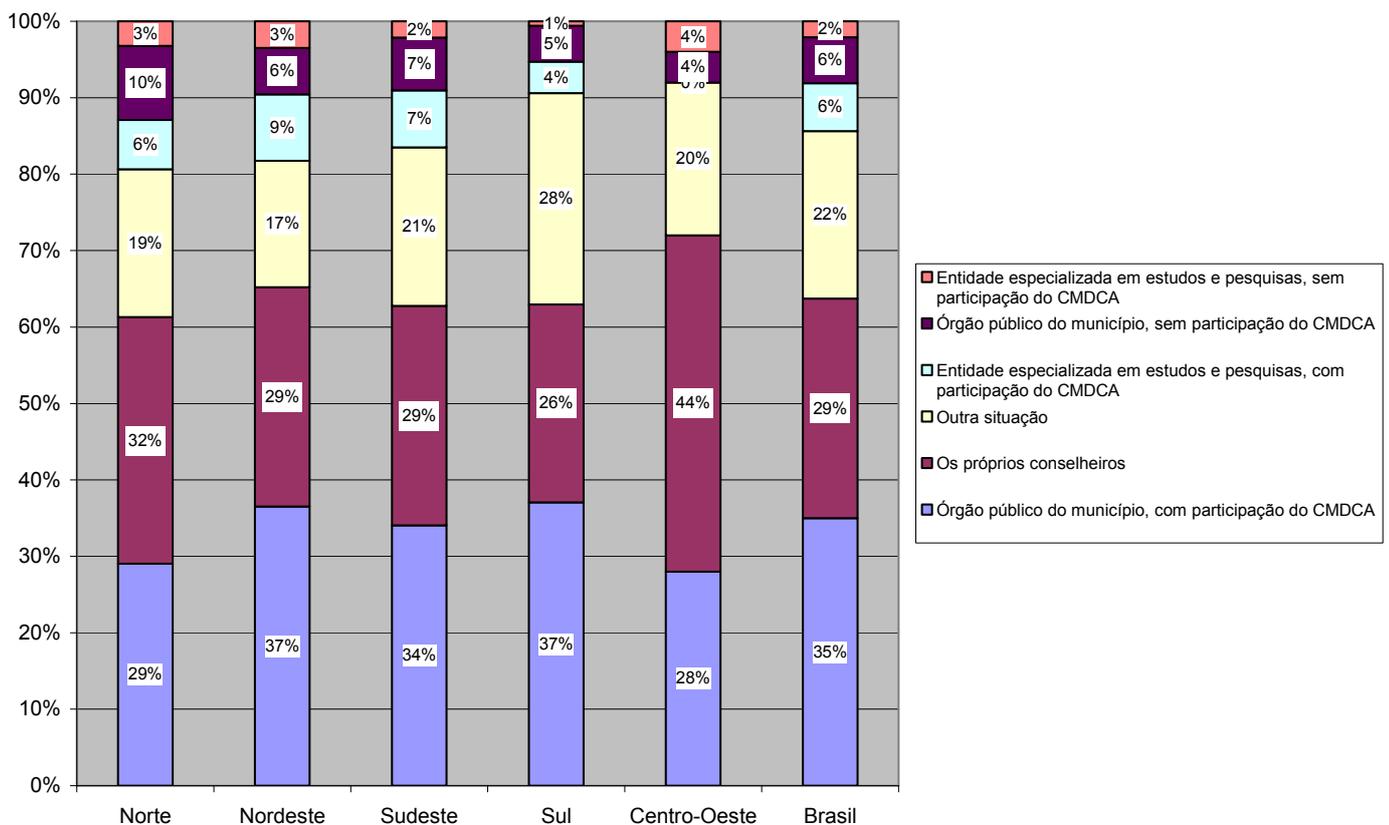
Deve-se notar aqui a importância do Conselho Tutelar para que os conselheiros dos direitos tenham acesso ao conhecimento da situação da criança e do adolescente no município. Além de fornecer as bases para o diagnóstico, como será ressaltado adiante, os Conselhos Tutelares são também considerados realizadores de diagnóstico.

Nas Regiões Sul e Nordeste, esses instrumentos são mais frequentemente elaborados pela administração pública municipal com a participação do CMDCA, enquanto a Região Centro-Oeste é onde mais se realizam diagnósticos por meio dos próprios conselheiros (

Gráfico 42).

Gráfico 42

Responsáveis pela realização do diagnóstico sobre a situação da criança e do adolescente (Brasil e Regiões)



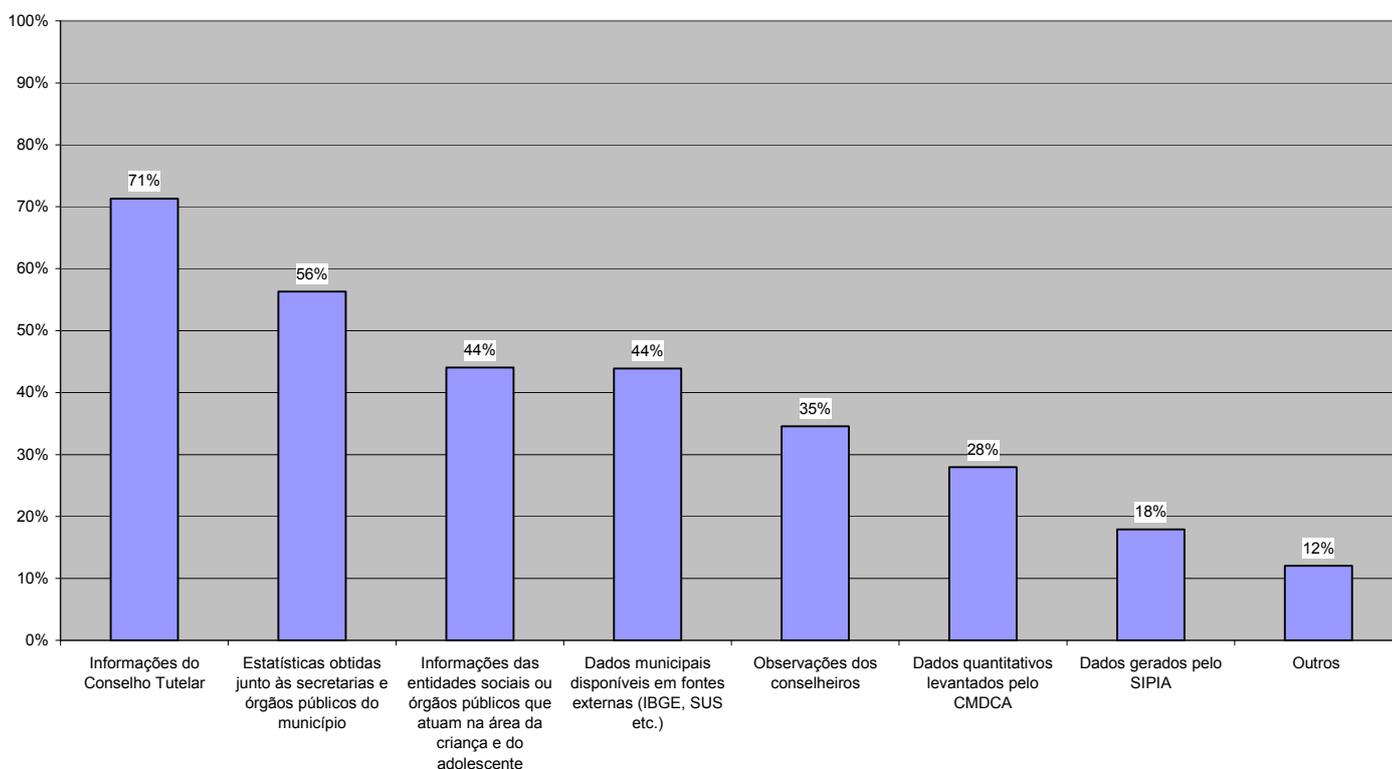
Quanto à fonte de dados para o diagnóstico local, 71% deles são realizados a partir de informações obtidas junto aos Conselhos Tutelares. No entanto, dados gerados pelo Sistema de Informação para a Infância

e Adolescência (SIPIA) servem como base em apenas 18% dos casos. Estatísticas obtidas junto às secretarias e órgãos municipais surgem como a segunda fonte de dados mais comumente escolhida, presente em 56% dos casos. Informações de entidades sociais e órgãos públicos por meio de contato ou entrevistas são utilizadas por 44% da amostra, assim como dados municipais disponíveis em fontes externas. Observações dos próprios conselheiros e dados quantitativos levantados por eles são praticados por, respectivamente, 35% e 28% dos Conselhos (Gráfico 43).

É oportuna a observação de que o Conselho Tutelar representa uma fonte de dados importante para os CMDCA, enquanto que os dados coletados através do SIPIA têm participação bem menos expressiva. Por ser uma ferramenta de coleta sistematizada de informações a respeito das violações dos direitos de crianças e adolescentes, o SIPIA poderia ter uma participação mais precisa e significativa. Porém, sua cobertura no país ainda é inferior a 19% dos CTs devido, principalmente, a carências relacionadas a aspectos técnicos e humanos, conforme análises que serão apresentadas no capítulo sobre Conselhos Tutelares (página 168). Ainda assim, é positivo que os CMDCA busquem informações junto aos CTs, que se encontram na linha de frente do atendimento a violações dos direitos da população infanto-juvenil.

Gráfico 43

Origem dos dados do diagnóstico (Brasil)



Na divisão por regiões, chama atenção o Centro-Oeste, que utiliza, em 42% dos Conselhos, a observação dos próprios conselheiros como base do diagnóstico, figurando como a segunda fonte mais

utilizada na região. O aproveitamento dos dados do SIPIA é muito baixo nas Regiões Norte, Nordeste e Sudeste com participações de 9%, 12% e 12% respectivamente. A Região Sul é a que mais adota esses dados: 30% Gráfico 44 a Gráfico 48).

Gráfico 44

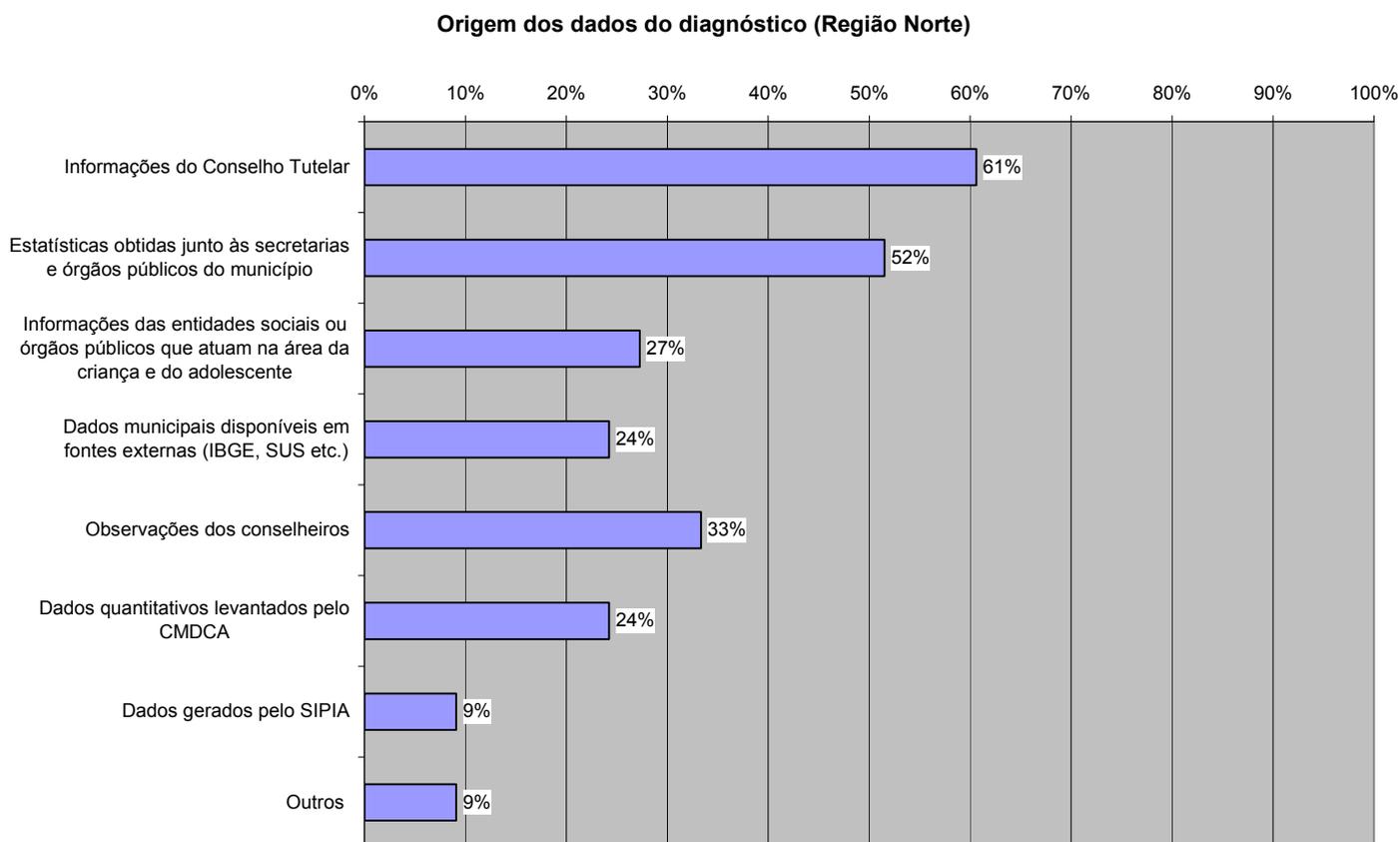


Gráfico 45

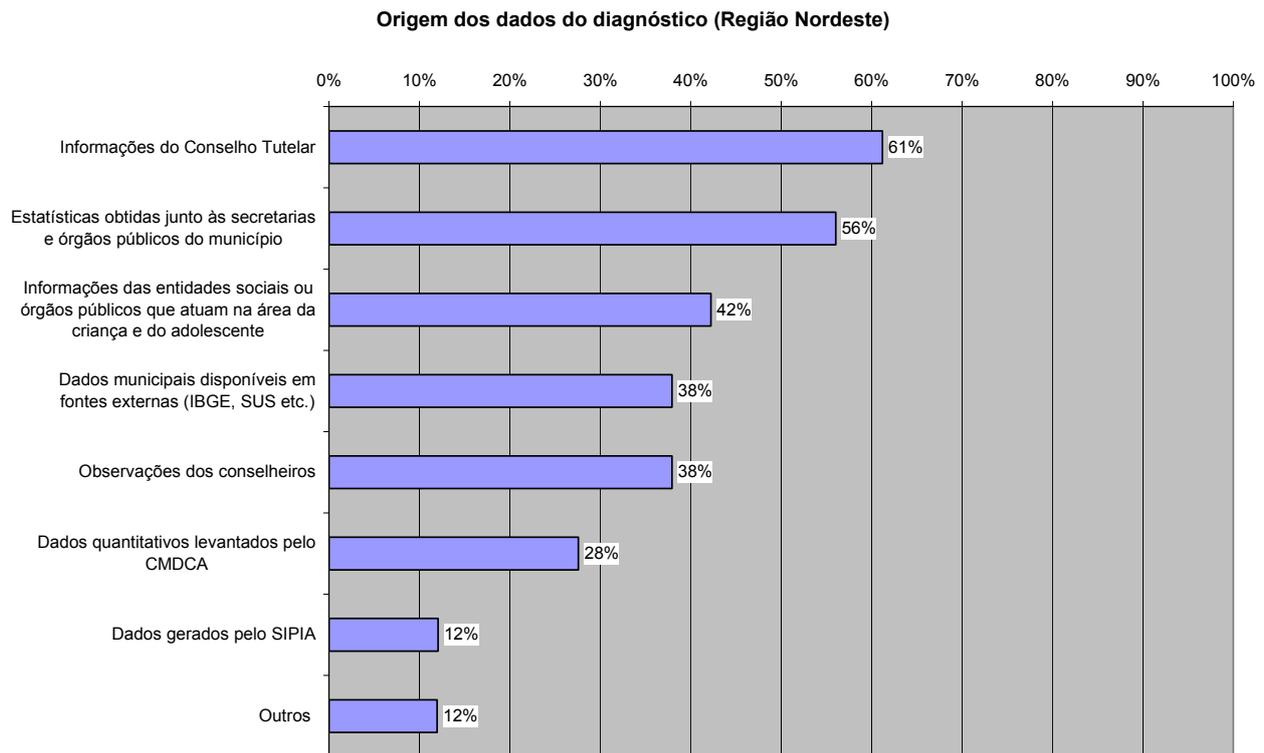


Gráfico 46

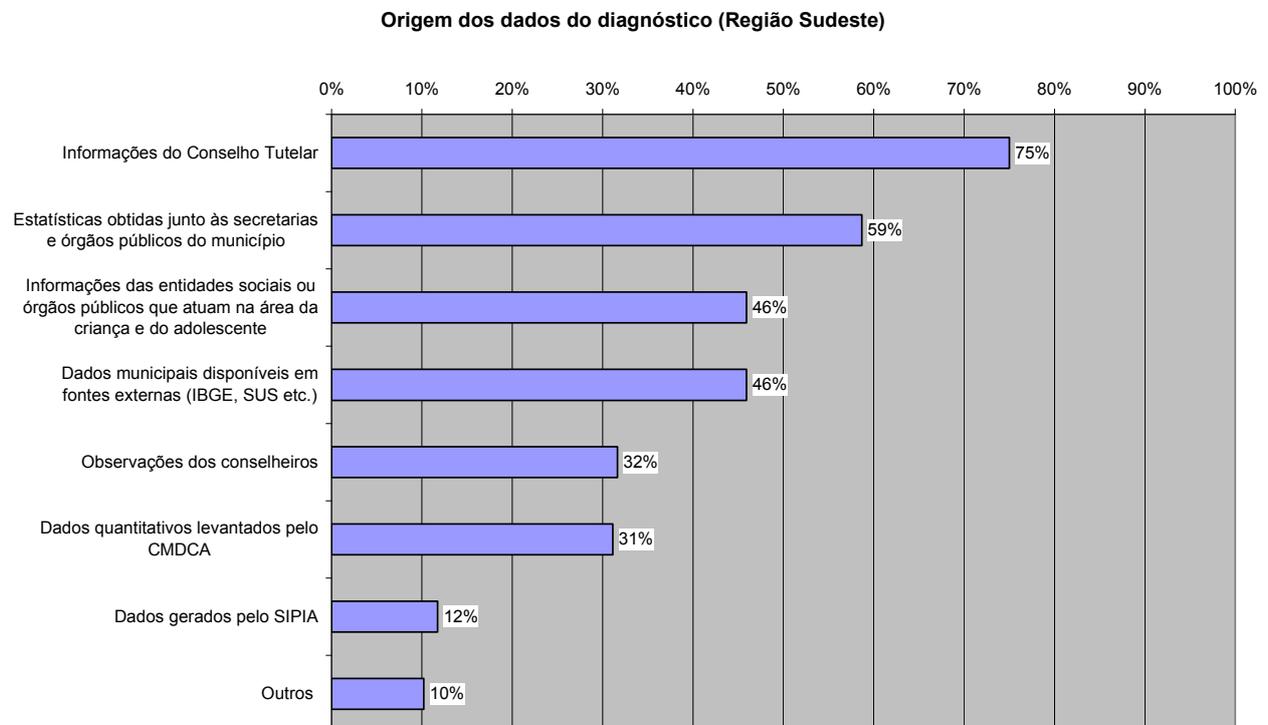


Gráfico 47

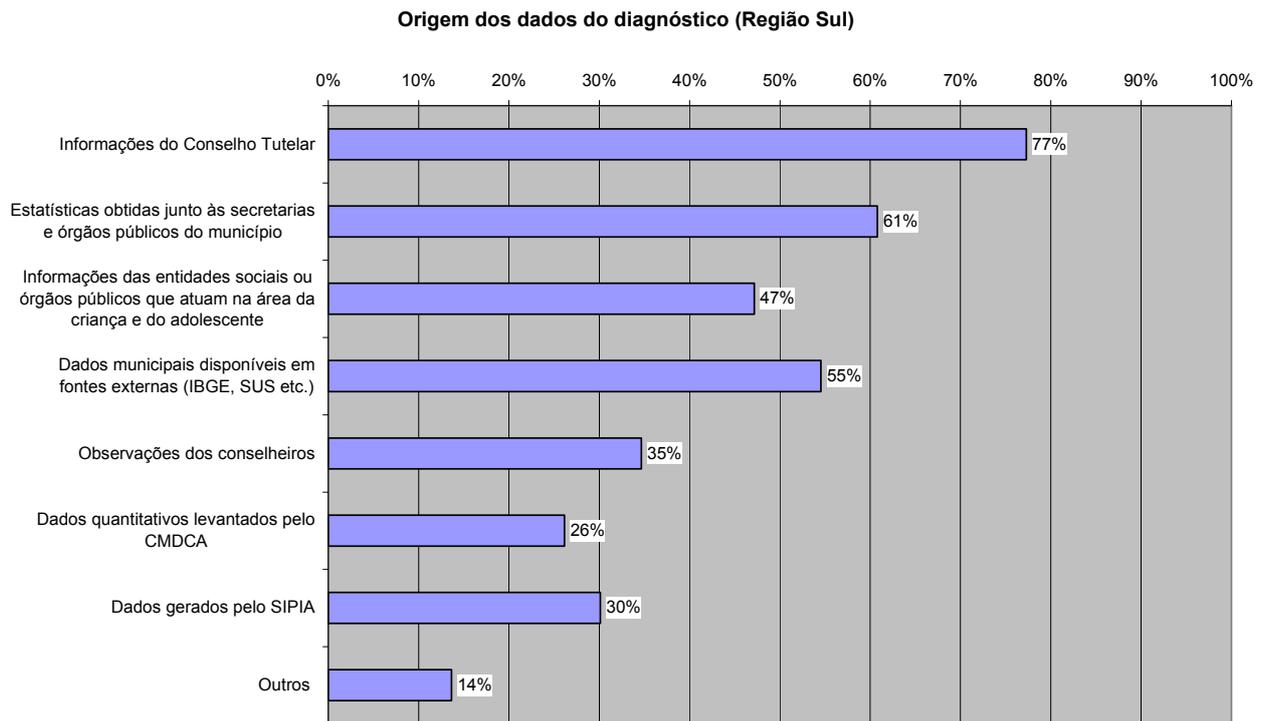
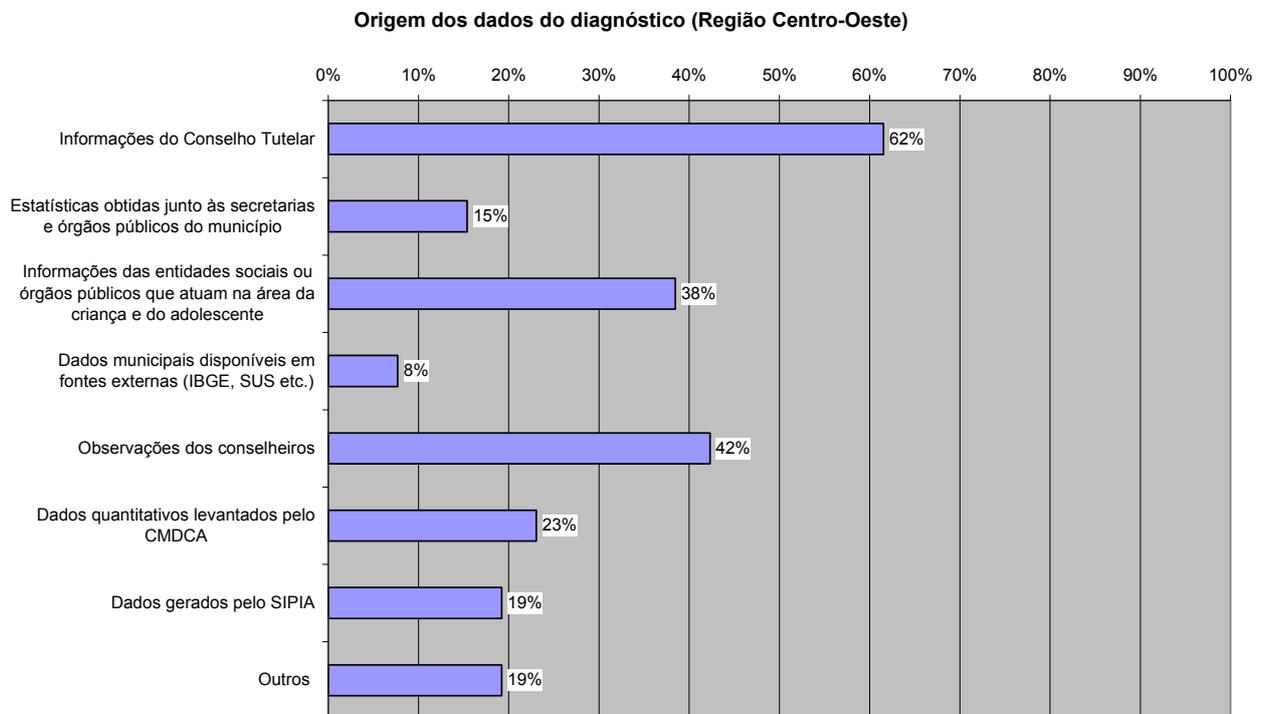


Gráfico 48



O percentual de CMDCA's que utilizam dados do SIPIA como base para o diagnóstico coincide com o número de CTs que contam com o Sistema instalado e ativo, conforme demonstrado no capítulo sobre Conselhos Tutelares (página 168). A utilização deste sistema como fonte de dados é proporcional ao funcionamento dele, o que sugere que onde o SIPIA está instalado e operante, ele passa a servir como fonte de diagnóstico.

PLANO DE AÇÃO

A estruturação de um plano de ação deve ser prioridade para os CMDCA's. Ele deve conter propostas claras e o planejamento da atuação do Conselho. Existem inúmeras formas de fazer um planejamento, mas o plano de ação baseado nos dados obtidos de um diagnóstico bem feito é a conjuntura ideal.

No entanto, planos de ação sistematizados em forma de documento foram realizados por 23% dos Conselhos estudados, enquanto que planos de ação não registrados por escrito são a prática em 16% deles. Há planos em fase de elaboração em 31% dos Conselhos e os colegiados que não realizaram nenhum tipo de plano de ação somam 30%.

Na comparação com a realização de diagnóstico, percebe-se, de acordo com a *Tabela 5*, que há mais planos de ação do que diagnósticos: 20% dos Conselhos realizam diagnósticos e 39% elaboram planos de ação. Isso revela certa precariedade, considerando que o diagnóstico deveria ser a base para a elaboração de um plano de ação consistente.

TABELA 5
GESTÃO DOS CMDCA'S

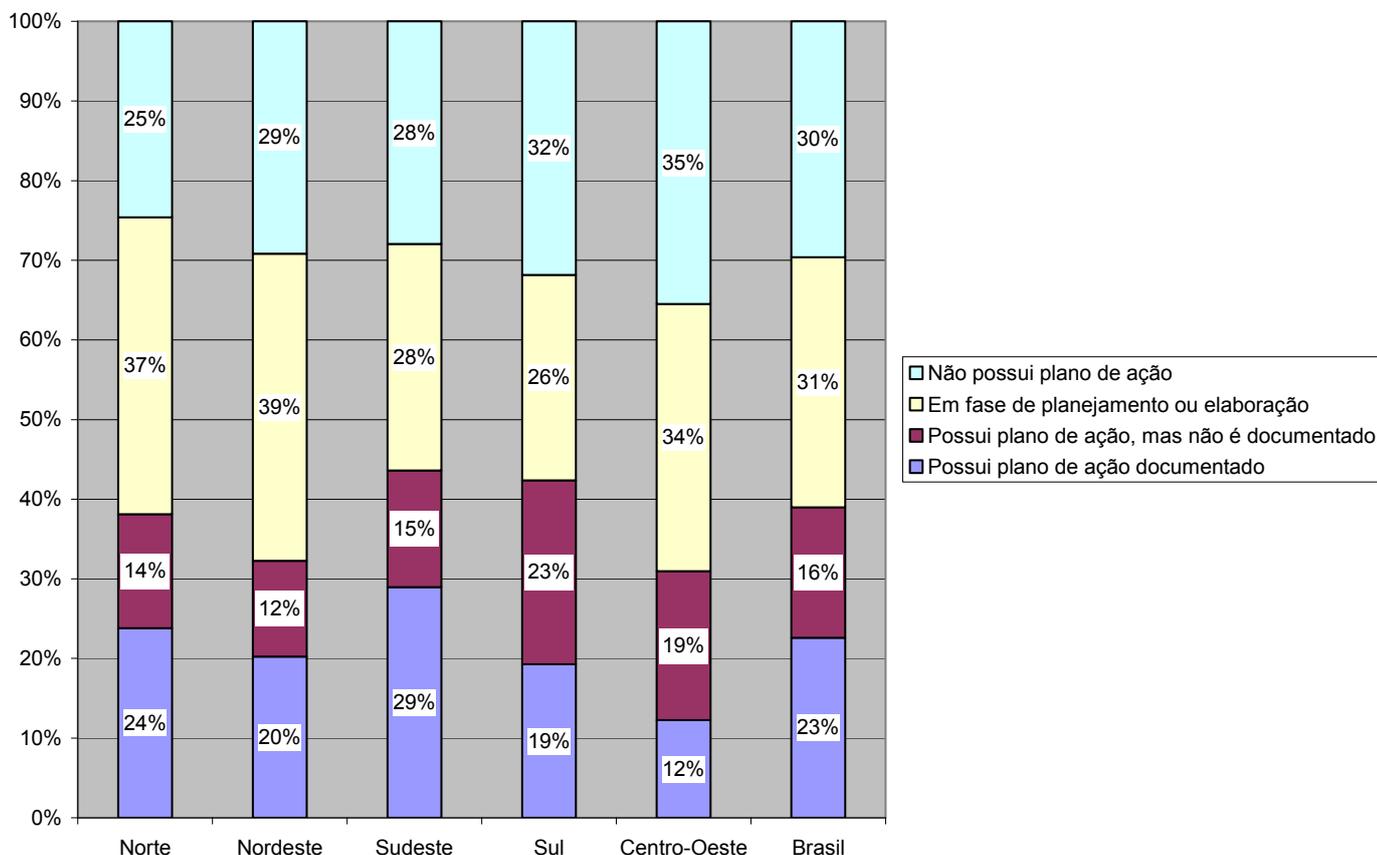
	Sim	Em curso	Não
Diagnóstico	20%	35%	45%
Plano de Ação documentado	23%	31%	30%
Plano de Ação não documentado	16%		
Monitoramento e avaliação	17%	37%	46%

No recorte regional, percebe-se que o emprego de planos de ação é mais freqüente na Região Sudeste do que nas demais. O plano de ação apresenta-se em fase de elaboração em maior porcentagem de Conselhos das Regiões Centro-Oeste (34%) Norte (37%) e Nordeste (39%).

Os dados demonstram que a falta de planejamento acompanha a falta de diagnóstico. As Regiões Sul e Centro-Oeste – aquelas com a maior porcentagem de Conselhos que não elaboram diagnósticos – aparecem também como as regiões em que há mais Conselhos sem plano de ação, correspondendo a 32% e 35% respectivamente (*Gráfico 49*).

Gráfico 49

Existência de plano de ação para 2006 ou anos seguintes (Brasil e Regiões)



Considerando o porte dos municípios²⁰, a existência de plano de ação documentado é assim distribuída: em 17% dos municípios pequenos, há planos de ação realizados; em municípios médios, essa taxa é de 26% e em municípios grandes, há um significativo aumento: 45% deles têm plano de ação. Vale ressaltar que os municípios pequenos são os mais coerentes com relação à existência de diagnóstico e plano de ação e que os municípios de grande porte apresentam a maior contradição entre inexistência de diagnóstico e existência de plano de ação, conforme *Tabela 6*.

²⁰ Municípios pequenos: até 6.000 habitantes com 17 anos ou menos.
Municípios médios: de 6.001 a 20.000 habitantes com 17 anos ou menos.
Municípios grandes: mais de 20.000 habitantes com 17 anos ou menos.

TABELA 6
DIAGNÓSTICO, PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO, POR PORTE

Porte dos municípios	Existência de diagnóstico	Existência de plano de ação documentado	Monitoramento e avaliação das políticas voltadas a Crianças e Adolescentes
Pequenos	18%	17%	15%
Médios	21%	26%	18%
Grandes	26%	45%	20%

Observe-se, ainda, que a elaboração de plano de ação está relacionada ao IDH, como esclarece a *Tabela 7*. Da amostra, apenas 11% dos municípios de pequeno porte e com IDH baixo possuem plano de ação, enquanto que dentre aqueles de grande porte e com IDH alto, 47% possuem plano de ação. Isso denota que o nível de desenvolvimento humano do município está diretamente ligado à sua capacidade de planejar ações.

TABELA 7
MUNICÍPIOS QUE POSSUEM PLANO DE AÇÃO, POR PORTE E IDH

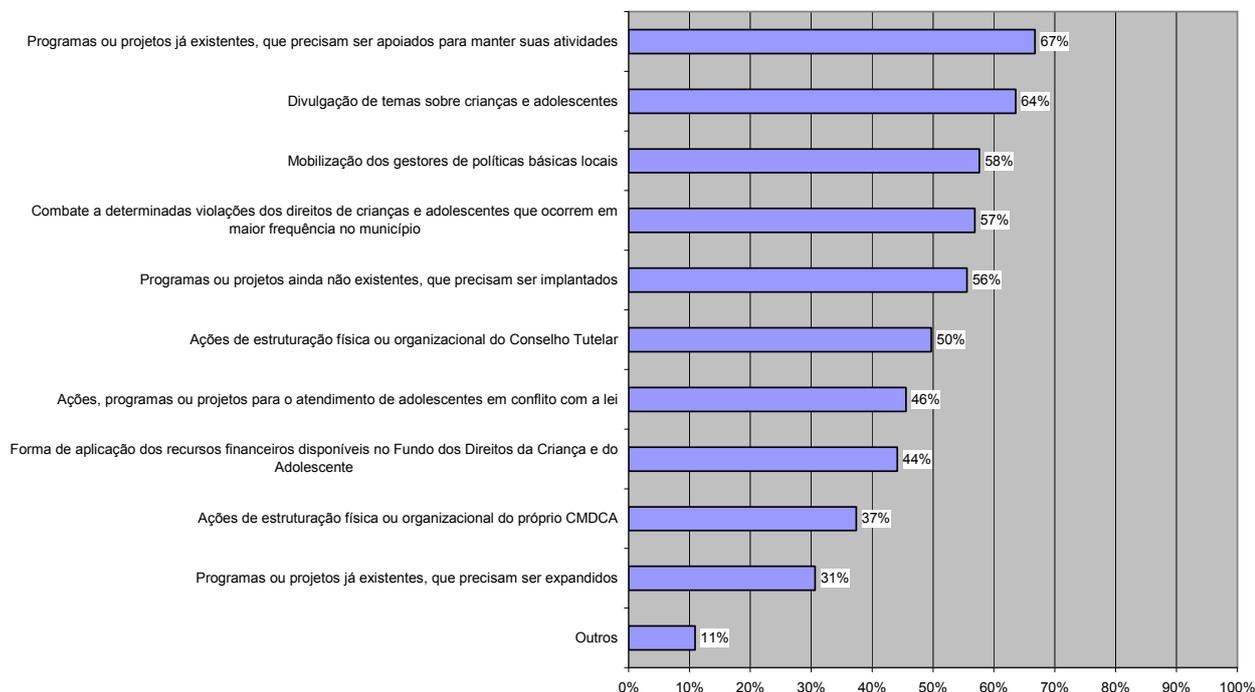
Porte	IDH		
	Baixo	Médio	Alto
Micro	11%	14%	20%
Médio	21%	26%	33%
Grande	31%	43%	47%

Na leitura dos planos de ação dos CMDCA's, os aspectos mais relevantes observados foram: o apoio a programas ou projetos já existentes no município – propósito incluído por 67% dos Conselhos. Em segundo lugar, figurou a divulgação de temas ligados à área, incluída por 64%²¹. Foram também inseridos em 58% dos planos de ação a mobilização de gestores das políticas públicas, o apoio a projetos não existentes no município, mas que precisam ser implantados, e o combate a determinadas violações de direitos que ocorrem no município (Gráfico 50).

²¹ Estes dados foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente somarão 100%.

Gráfico 50

Aspectos do plano de ação para 2006 ou anos seguintes (Brasil)



Nesse quesito, a divisão regional mostra especificidades que merecem destaque. No Norte e no Centro-Oeste, o combate à violação de direitos é questão incluída por 69% dos Conselhos. Na Região Nordeste, a divulgação de temas ligados à infância e juventude é o aspecto mais freqüente, apontado por 75% dos colegiados. As Regiões Sul e Sudeste são as que mais priorizam o apoio a programas já existentes, enquanto que o Sudeste é onde mais se observa a necessidade de apoio a ações ou programas para atendimento de adolescentes em conflito com a lei.

As Regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores percentuais de ações em prol da estruturação física ou organização do próprio CMDCA, o que corrobora o aspecto da infra-estrutura do CMDCA abordado no bloco anterior. Ações de estruturação dos Conselhos Tutelares foram incluídas em planos de ação homogeneamente em todas as regiões, com certo destaque para a Região Norte (Gráfico 51 a Gráfico 55)

Gráfico 51

Aspectos do plano de ação para 2006 ou anos seguintes (Região Norte)

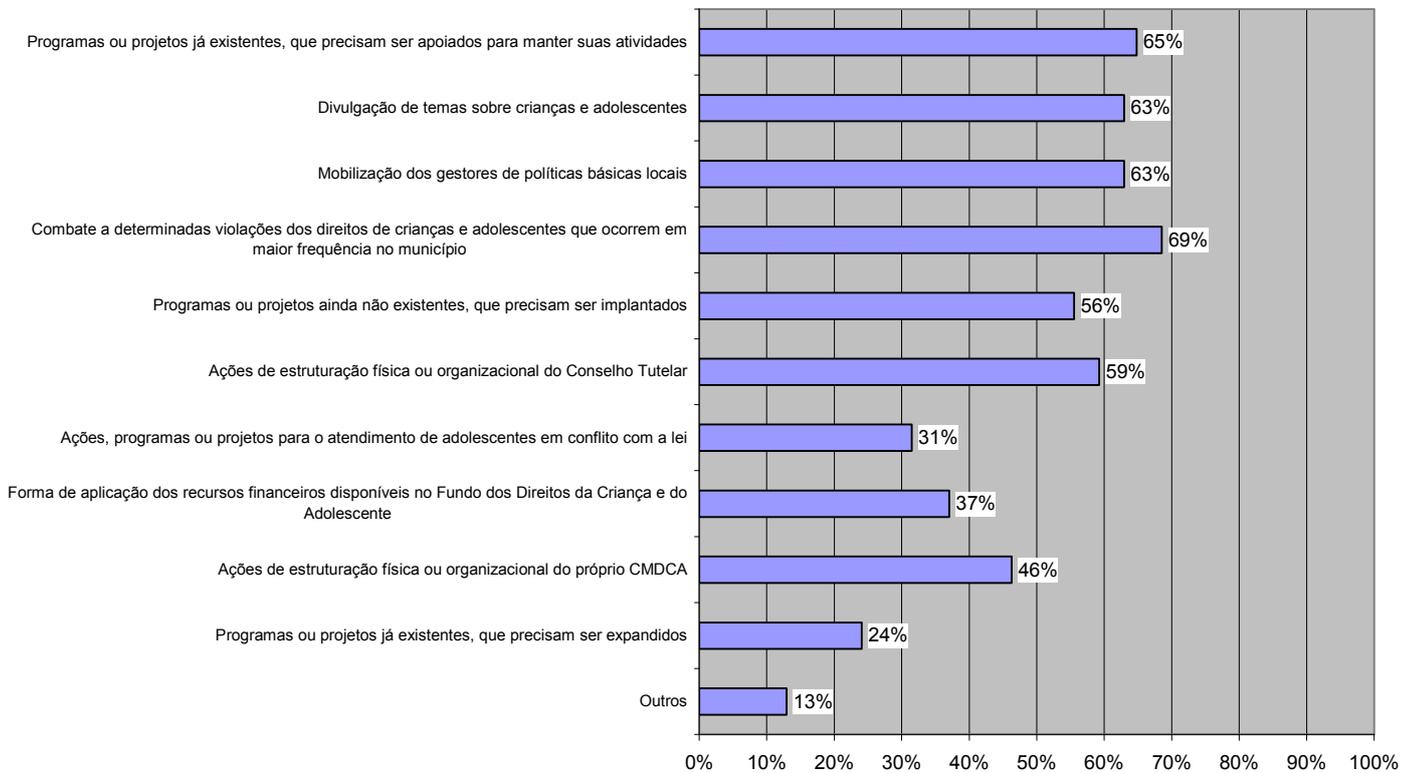


Gráfico 52

Aspectos do plano de ação para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Nordeste)

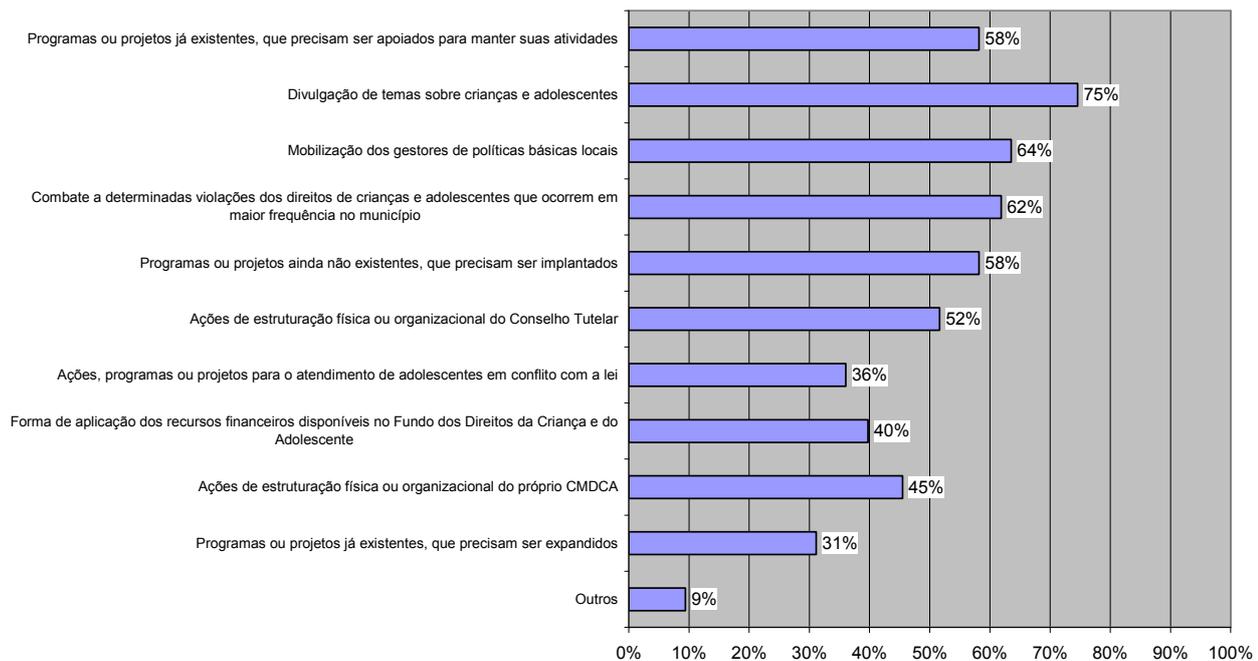


Gráfico 53

Aspectos do plano de ação para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Sudeste)

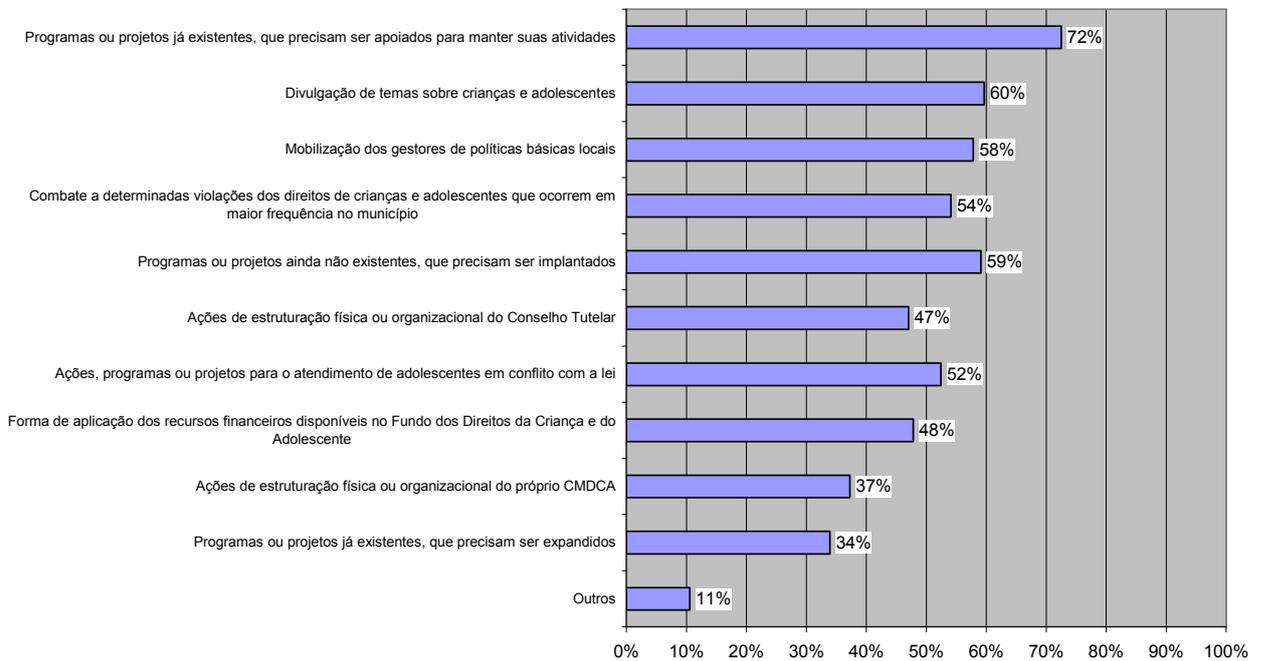


Gráfico 54

Aspectos do plano de ação para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Sul)

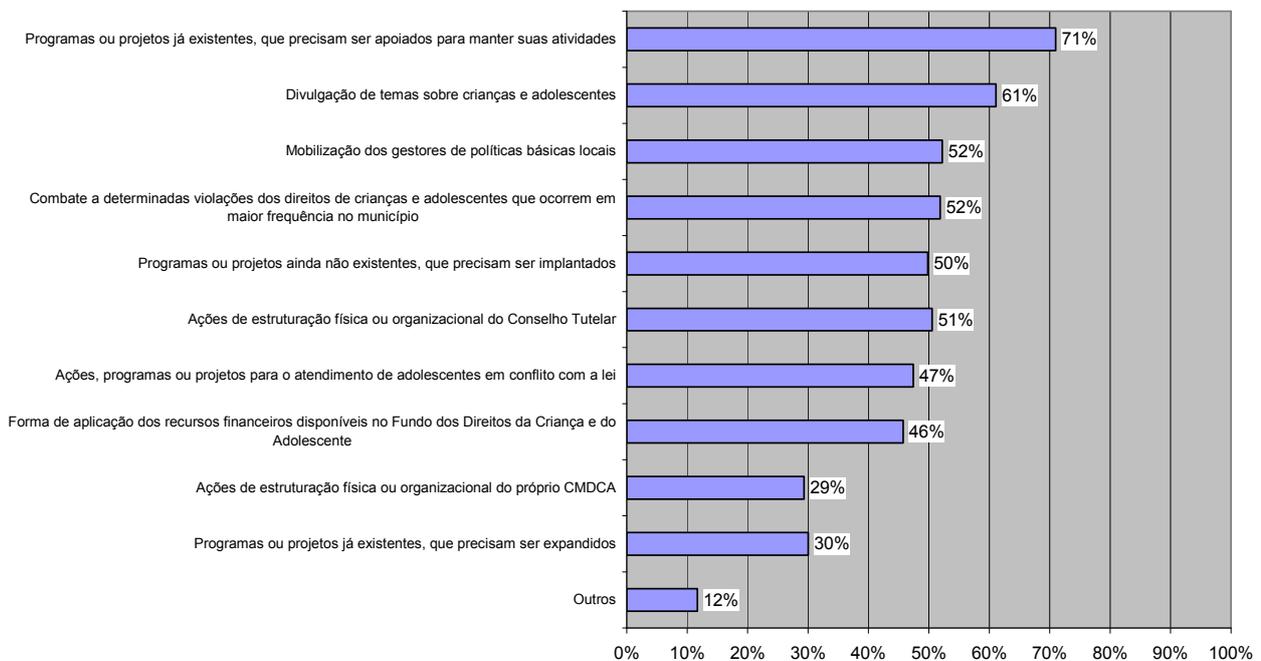
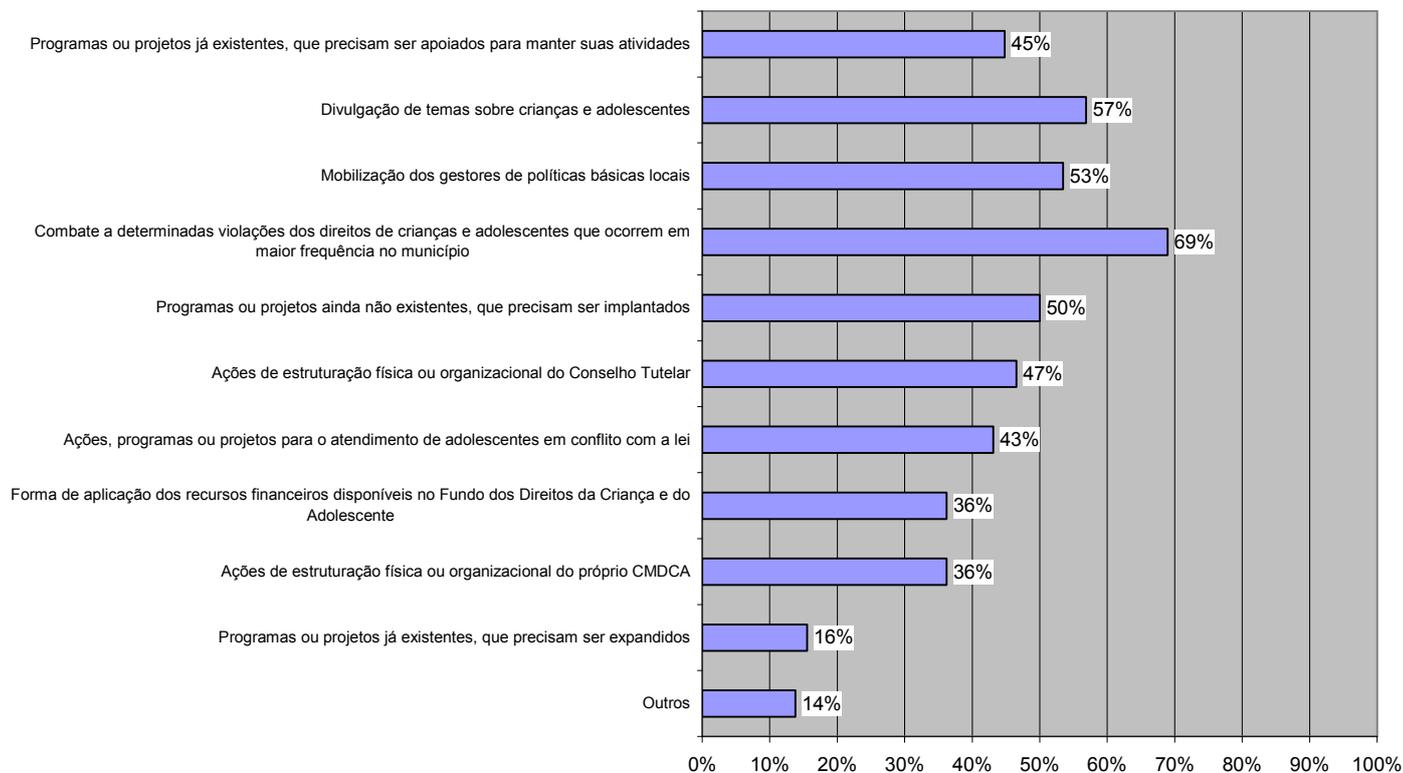


Gráfico 55

Aspectos do plano de ação para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Centro Oeste)



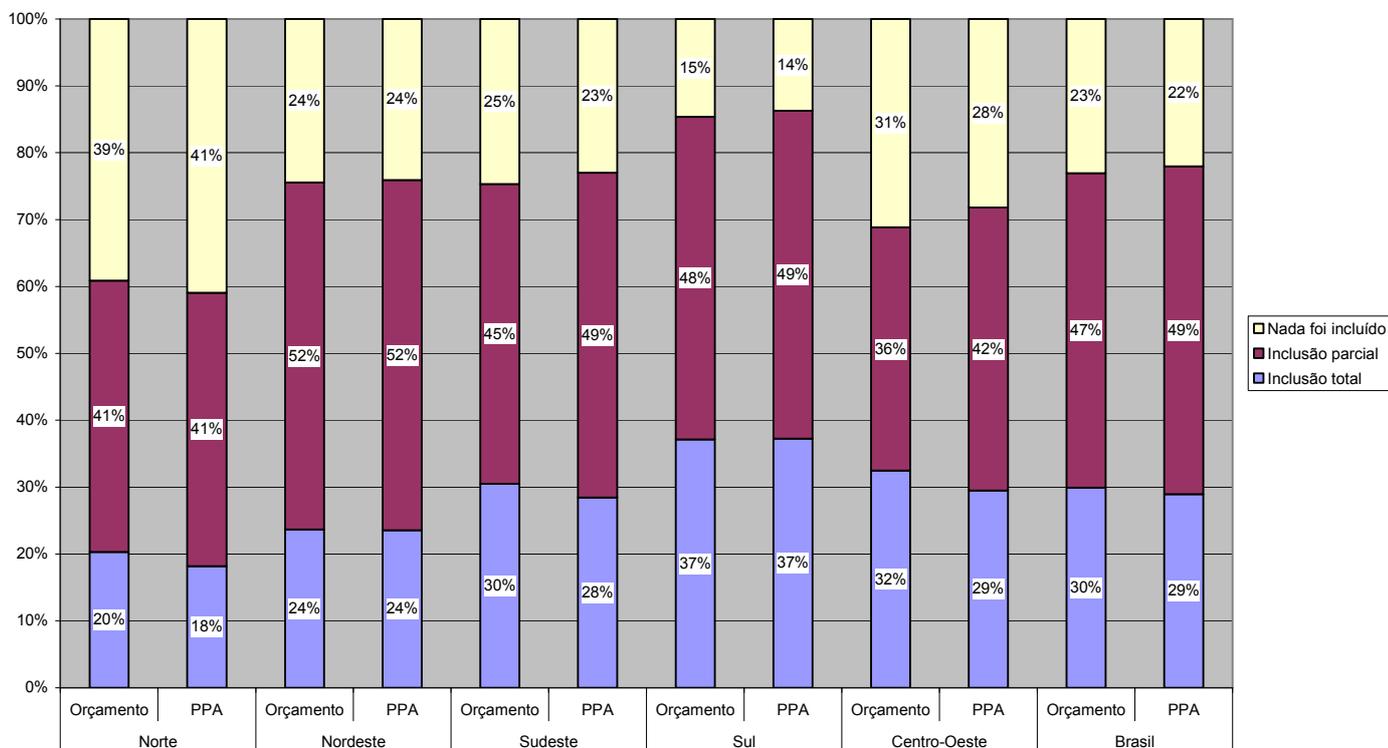
ORÇAMENTO MUNICIPAL E PLANO PLURIANUAL

Uma das principais atribuições do CMDCA é participar da formulação orçamentária de seus municípios, de modo a garantir recursos para a construção de uma política de proteção integral da população infanto-juvenil. Assim, a inclusão do plano de ação do CMDCA no Plano Plurianual (PPA) do município foi realizada por 78% dos Conselhos, sendo de maneira integral em 29%, e de maneira parcial em 49% (Gráfico 56).

A Região Sul destaca-se positivamente nesse quesito: 86% de seus Conselhos tiveram a inclusão total ou parcial de seus planos de ação no PPA ou no orçamento municipal. Em oposição, a Região Norte destaca-se negativamente, pois 41% de seus Conselhos não conseguiram levar, nem mesmo parcialmente, aspectos de seus planos de ação para o poder executivo municipal.

Gráfico 56

Inclusão de aspectos do Plano de Ação no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento Anual do município para 2006 (Brasil e Regiões)



MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

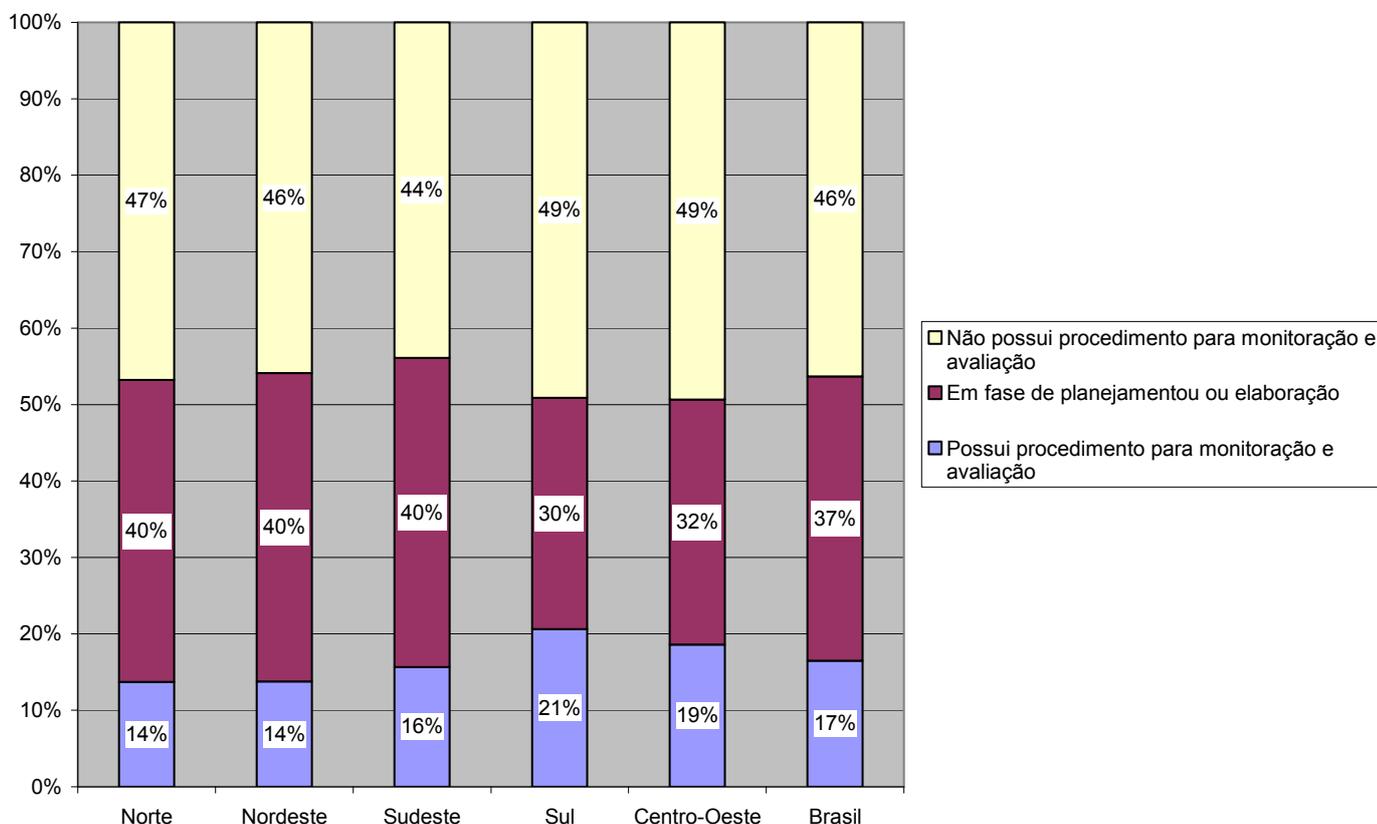
É função do CMDCA monitorar e avaliar a implementação das políticas com foco na criança e no adolescente. Contudo, apenas 17% dos Conselhos têm procedimentos dessa natureza estruturados e 46% não os possuem, estando os demais em fase de elaboração (*Gráfico 57*).

A região em que há maior número de Conselhos munidos de procedimentos para avaliar e monitorar ações é a Sul, seguida da Região Centro-Oeste.

É necessário ressaltar que, tal qual o diagnóstico, a avaliação e o monitoramento das ações são partes fundamentais da boa gestão dos Conselhos, que dependem delas para o real conhecimento da situação da criança e do adolescente no município.

Gráfico 57

Existência de procedimentos para monitoração e avaliação dos resultados das políticas voltadas para criança e adolescente (Brasil e Regiões)



PRIORIDADES ATUAIS DO CMDCA

A maior prioridade dos Conselhos, identificada por 59% dos respondentes da amostra²², é com relação à criação e apoio de entidades, projetos e ações para atendimento de crianças e adolescentes. Desse montante, cerca de um terço não determina qual área de atendimento o CMDCA visa priorizar. Os outros 2/3 apontam diversas áreas de interesse: atendimento sócio-familiar, atendimento às crianças vítimas de exploração e abuso sexual, e prevenção e atendimento de crianças e adolescentes usuários de drogas e álcool.

A segunda prioridade, mencionada por 28% dos respondentes, é com relação ao Fundo: criação, regulamentação, adequação da lei, divulgação e captação de recursos. Já a terceira prioridade, com 23% de respostas, diz respeito ao relacionamento com o Conselho Tutelar por meio de criação, estruturação e apoio.

Cabe notar que a primeira prioridade tem forte vantagem sobre as demais, demonstrando consenso nas regiões. As outras prioridades revezam-se, num desenho mais diversificado e que não atinge a unanimidade da primeira. Isso porque a rede de atendimento parece estar deficitária em todas as regiões, obrigando os Conselhos a focarem seus esforços nessa área. No entanto, fica a observação: se a prioridade é

criação e apoio a entidades e projetos, as melhorias com relação ao Fundo – com apenas 28% das respostas –, não parecem estar totalmente vinculadas a esse dilema. Aparentemente, não há clareza de que o Fundo Municipal, operando corretamente, oferecerá aos Conselhos a possibilidade de contribuir para a diminuição desse déficit da rede de atendimento.

Observe-se que os aspectos de elaboração ou implementação do plano de ação (15%), elaboração do diagnóstico local (12%) e monitoramento e avaliação das ações do CT (3%) são apontados como prioridade para poucos Conselhos, ocupando a 8ª, 10ª e 14ª posições no contexto nacional (*Gráfico 58*).

Entre as regiões, o Norte apresentou resultados discrepantes no contexto nacional. A segunda prioridade elencada naquela região foi a necessidade de melhorar a infra-estrutura do CMDCA (31%), em aspectos como conseguir sede própria, melhores instalações, pessoal de apoio etc.. A Região Centro-Oeste aponta esse aspecto como 4ª prioridade, com 24%, assim como o Nordeste, com 20%. Para o Sudeste, esse aspecto ocupa a 5ª prioridade, somando 20%. Neste quesito, a Região Sul é a que mais se diferencia, sendo que apenas 10% dos Conselhos priorizam manutenção e melhoria da infra-estrutura do CMDCA. O 4º lugar entre as prioridades para essa região é ocupado por cadastramento, acompanhamento e fiscalização de entidades e programas de atendimento, que está em 7º lugar no quadro nacional (*Gráfico 59 a Gráfico 62*)

Uma marcante diferença regional refere-se à necessidade de melhorar a infra-estrutura do CMDCA em aspectos como conseguir uma sede própria, melhorar as instalações, obter pessoal de apoio etc. Na Região Norte, 31% dos respondentes apontaram esta necessidade, situando-a como a segunda maior prioridade, enquanto que na Região Sul, este item foi mencionado por 10% dos Conselhos.

A Região Sul prioriza em 4º lugar o cadastramento, acompanhamento e fiscalização de entidade e programas de atendimento, item que ocupa o 7º lugar no contexto nacional (*Gráfico 58 a Gráfico 63*).

²² Idem.

Gráfico 58

Principais prioridades atuais do CMDCA (Brasil)

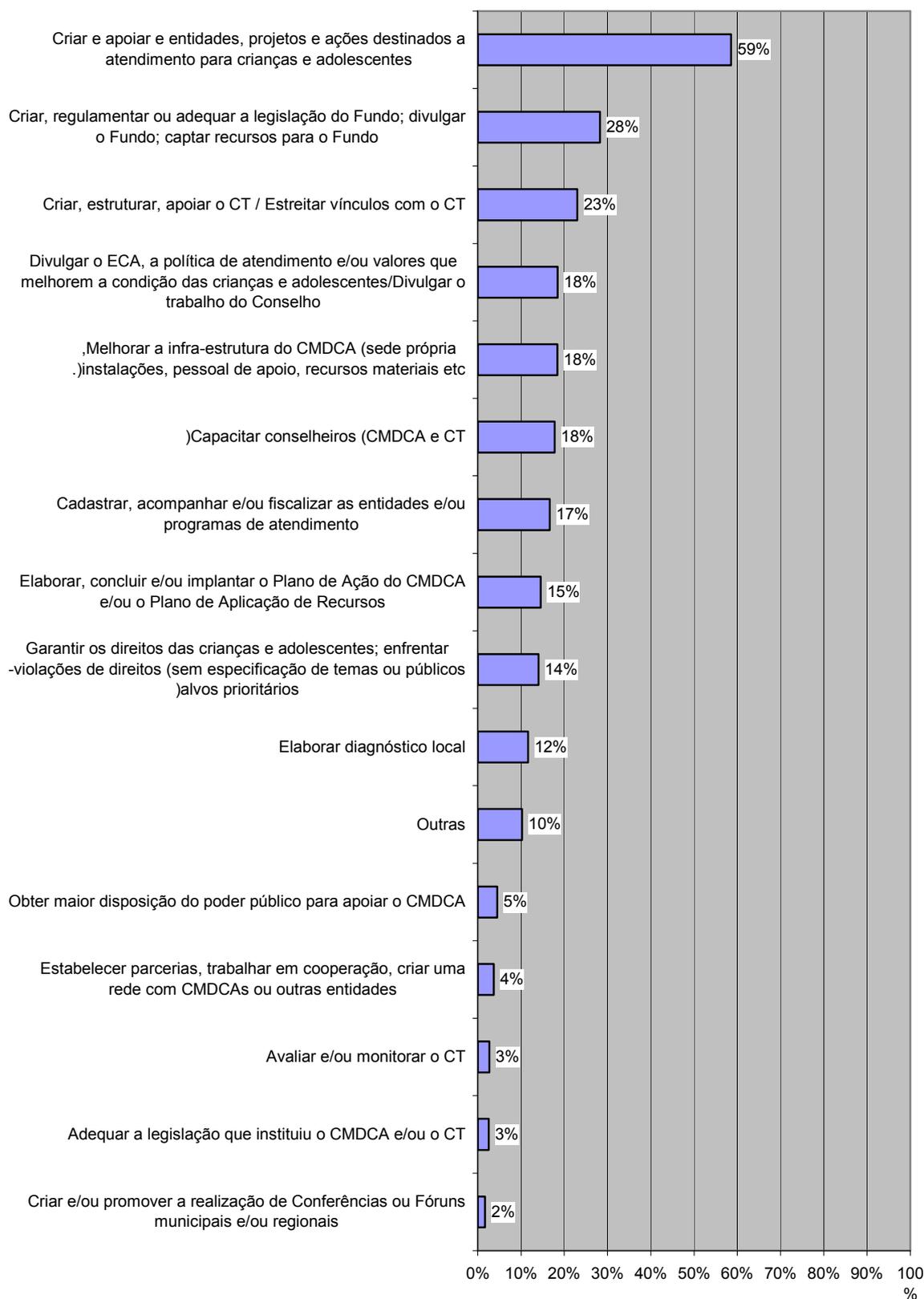


Gráfico 59

Prioridades atuais do CMDCA (Região Norte)

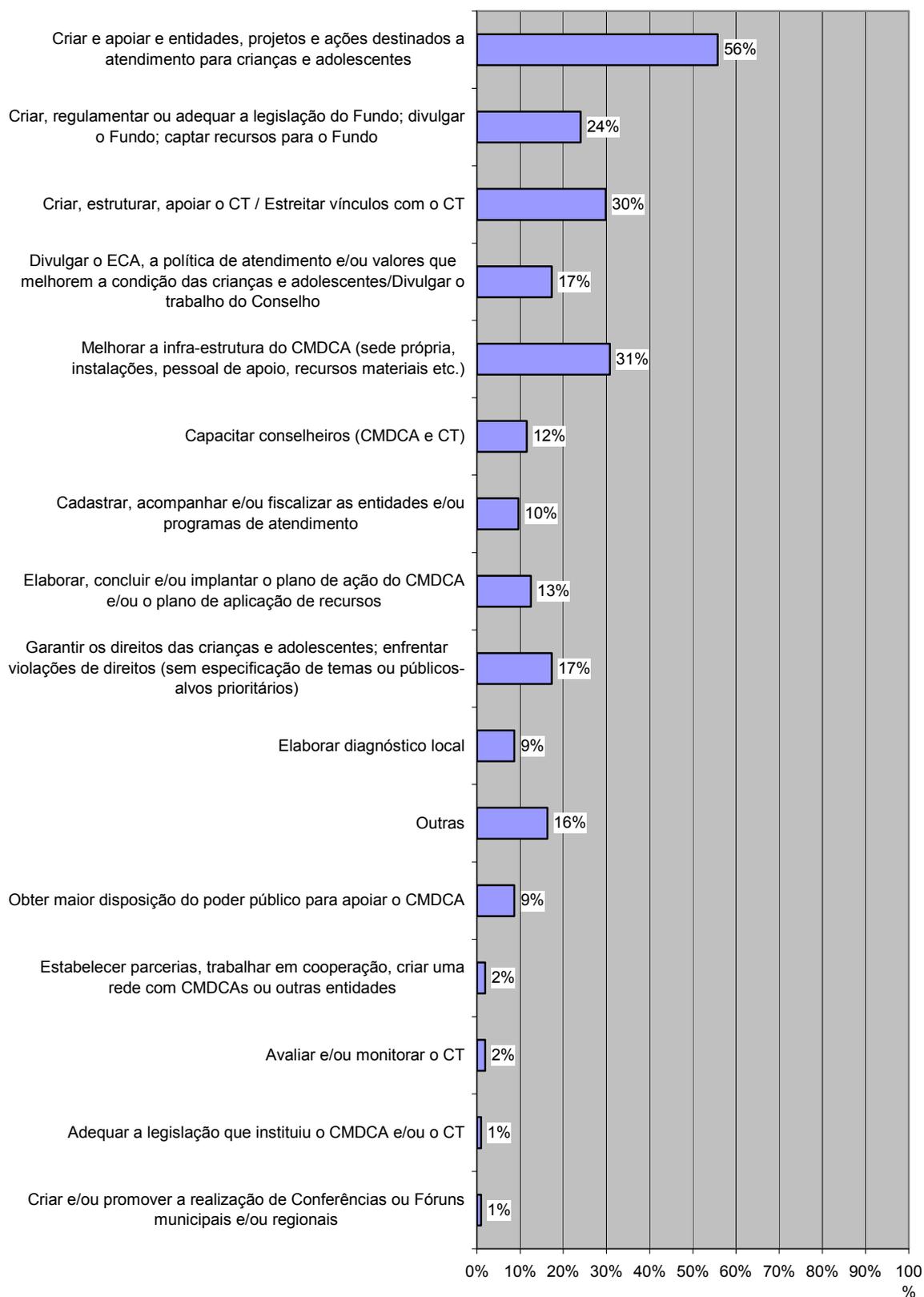


Gráfico 60

Prioridades atuais do CMDCA (Região Nordeste)

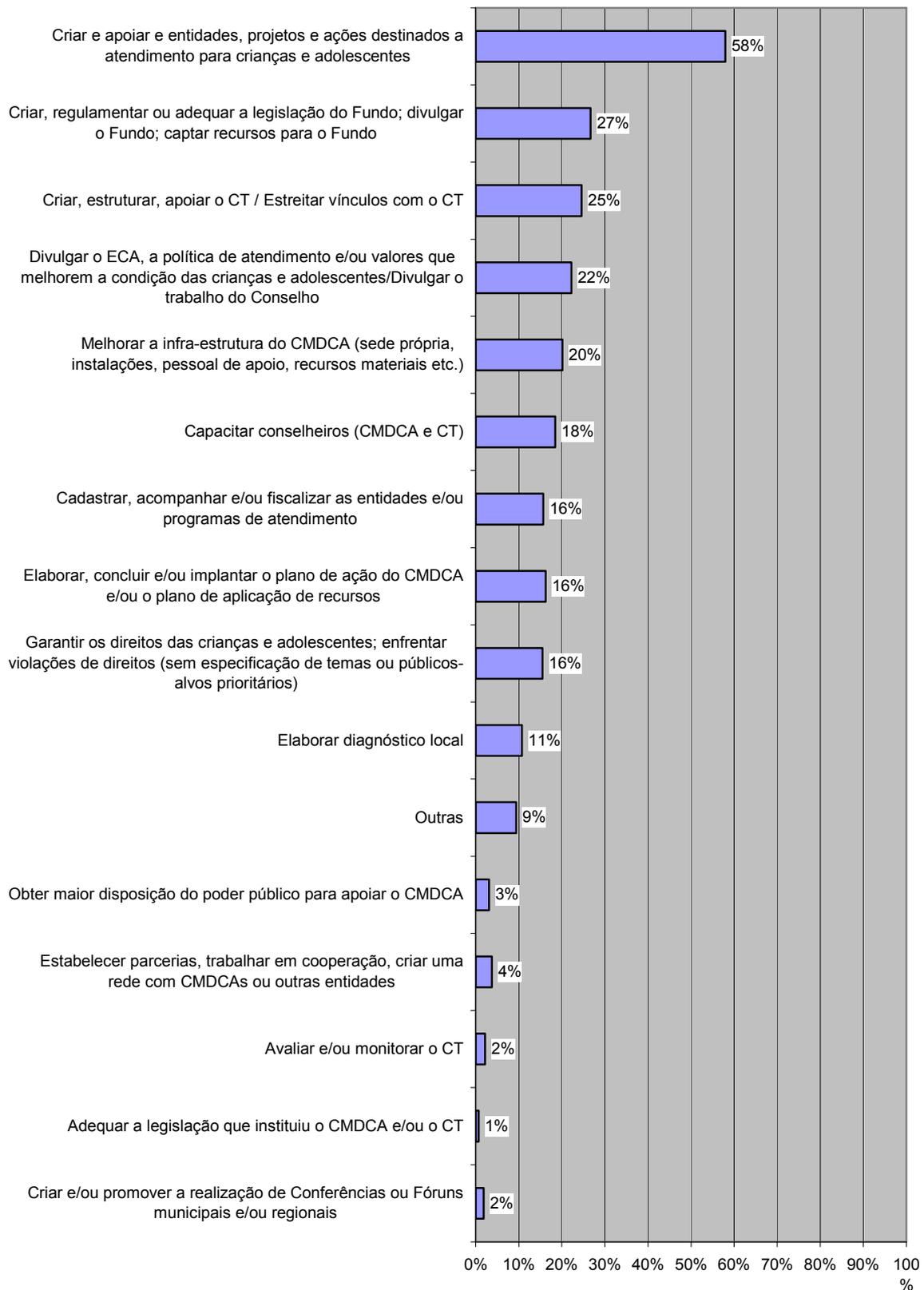


Gráfico 61

Prioridades atuais do CMDCA (Região Sudeste)

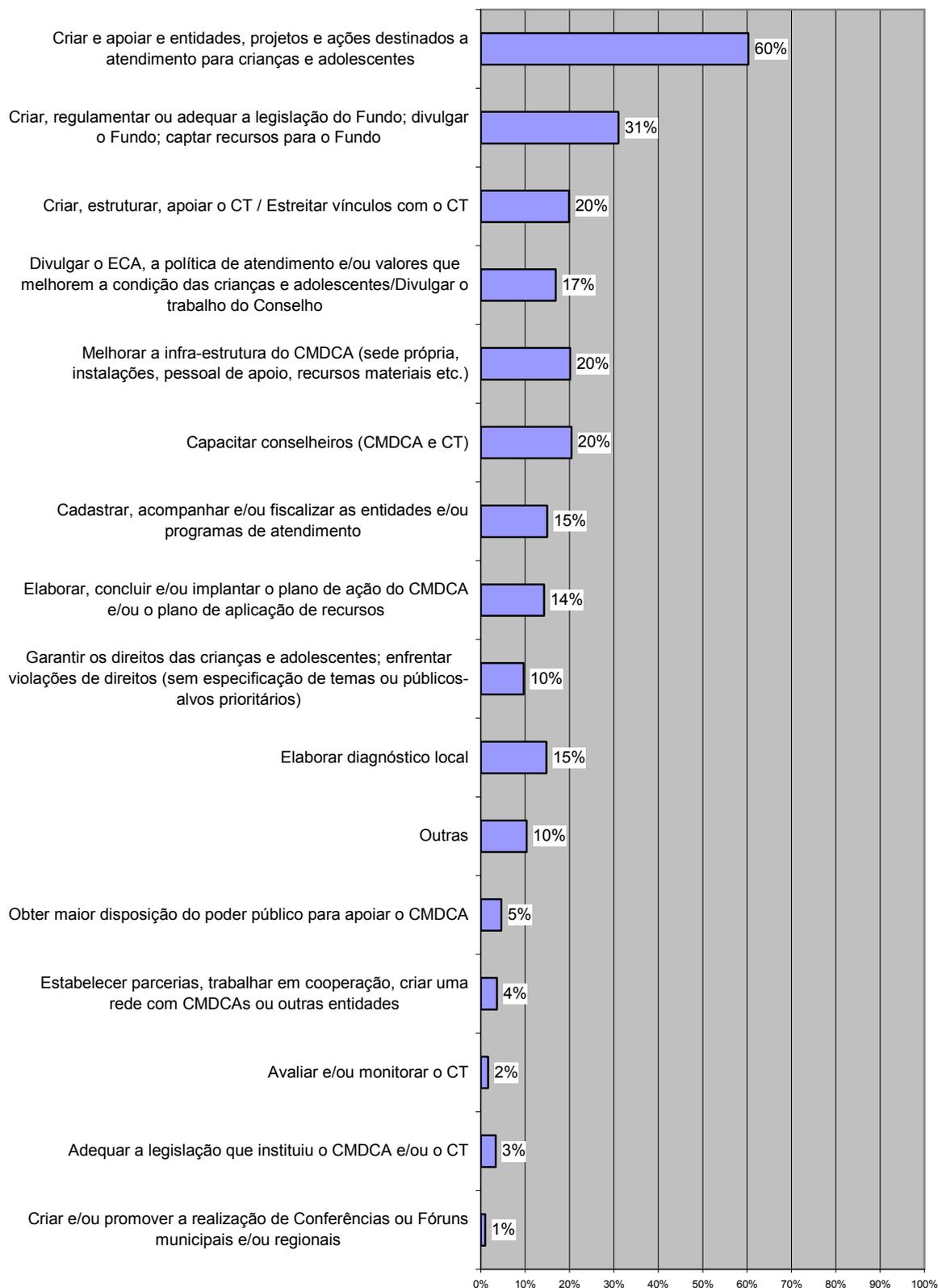


Gráfico 62

Prioridades atuais do CMDCA (Região Sul)

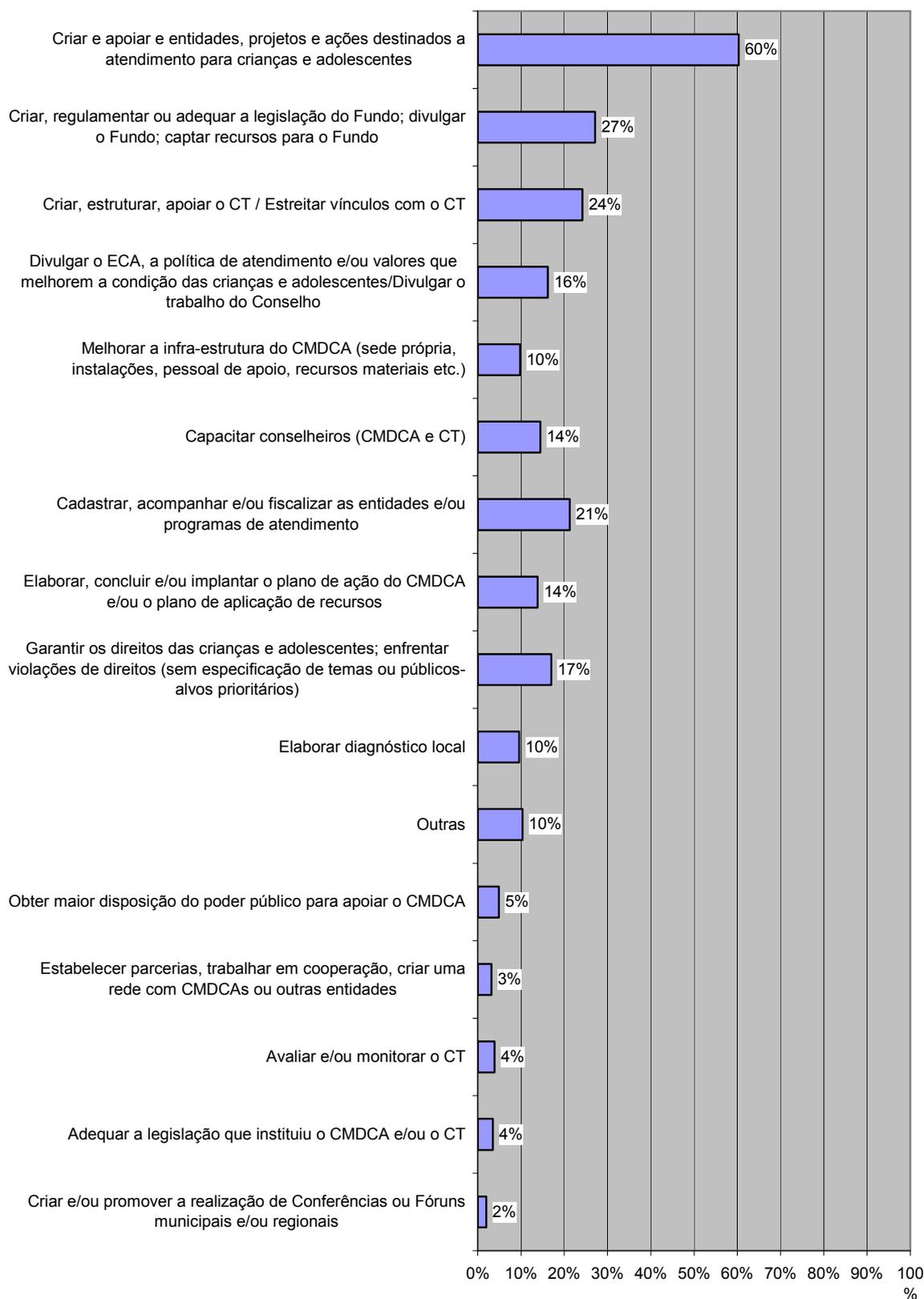
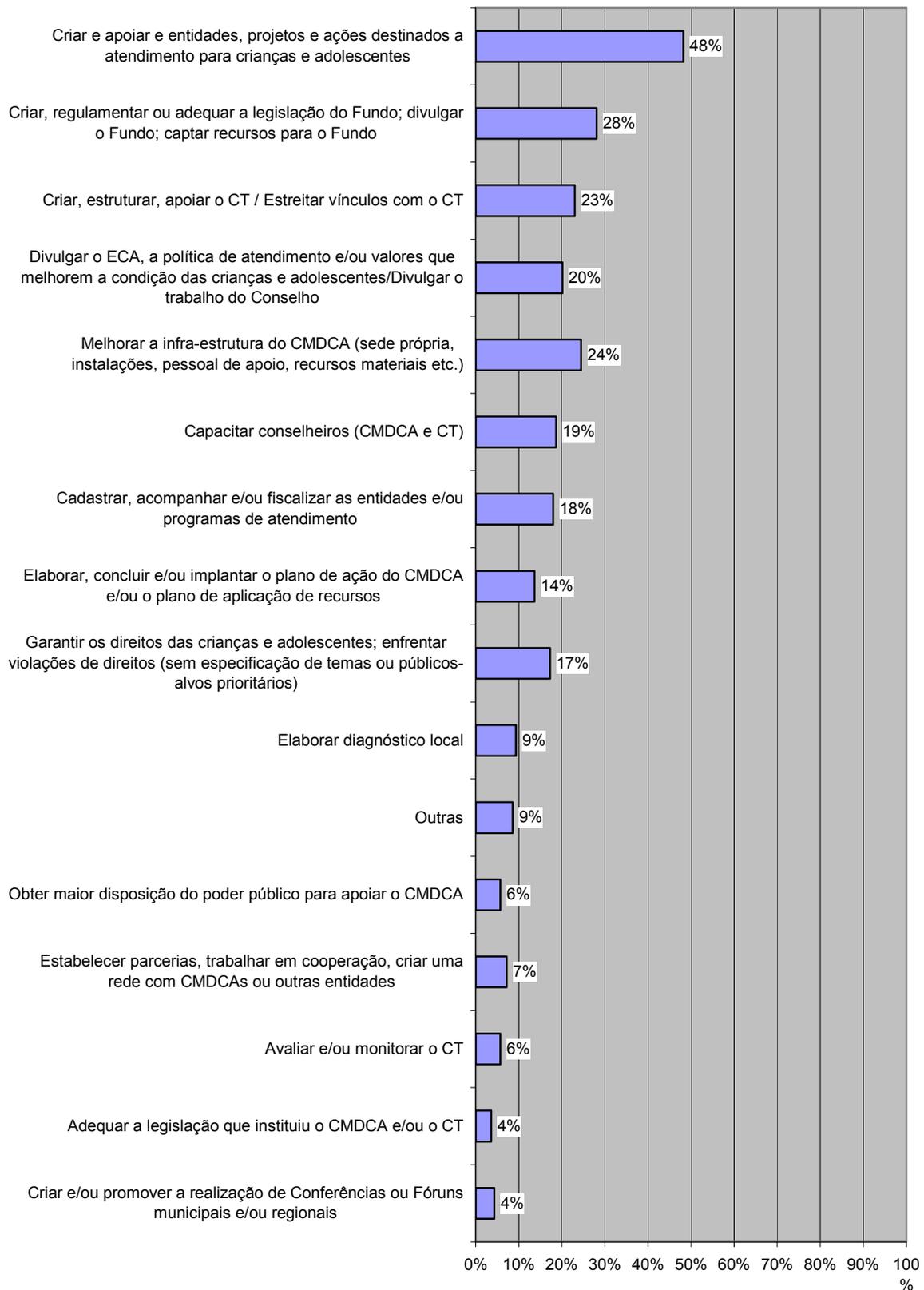


Gráfico 63

Prioridades atuais do CMDCA (Região Centro-Oeste)



Na maioria dos Conselhos, há lacunas em pontos que deveriam ser constitutivos de seu funcionamento. É muito grave o dado de que apenas 20% dos Conselhos contam com diagnóstico de suas localidades e só 23% produziram um plano de ação documentado. O diagnóstico da situação da população infanto-juvenil no município é imprescindível para uma visão precisa sobre as maiores carências, as necessidades mais prementes de investimento e as iniciativas que estão tendo resultados efetivos no sentido de promover e defender os direitos das crianças e adolescentes. A falta de um panorama sobre a realidade local gera profundas dificuldades na elaboração de planos de ação consistentes.

Apenas 12% dos respondentes anotaram a realização de um diagnóstico entre suas prioridades e 15%, a realização do plano de ação. Isso se traduz na assertiva de que estas ferramentas inexistem na grande maioria dos Conselhos e sua obtenção não é considerada prioritária – tendência que pode levar ao agravamento do problema.

Somente 17% contam com procedimentos para monitoramento e avaliação dos resultados das políticas com foco na infância e adolescência, mais uma vez mostrando a dificuldade destes Conselhos para atuar nas esferas estratégicas.

As funções mais nobres e essenciais dos CMDCA's não vêm sendo executadas ou têm sido realizadas de forma precária por grande parte deles. Diante disto, e tendo em vista a importância dos Conselhos dos Direitos, a responsabilidade do cargo de conselheiro e a quantidade e qualidade de suas atribuições, volta ao centro do debate o pouco tempo dedicado pelos conselheiros às suas atividades.

Por outro lado, os diagnósticos que existem foram produzidos por iniciativa e autoria dos próprios Conselhos, a partir de dados fornecidos pelos Conselhos Tutelares. Vale destacar também o uso do SIPIA como fonte de dados, o que indica que onde o sistema está ativo, ele tem cumprido com esse que é um de seus principais papéis.

É positiva também a indicação, por grande parte dos Conselhos, de que têm como prioritária a criação e apoio a entidades. Isso denota disposição em enfrentar um grave problema vivido no país: a enorme carência de estrutura de atendimento (conforme capítulo *As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes, página 113*). Também é positiva a prioridade dada a questões relacionadas ao Fundo, por parte significativa dos Conselhos.

Informação e imagem

A divulgação dos direitos das crianças e adolescentes e dos mecanismos de exigibilidade desses direitos não é meramente uma das funções dos Conselhos, mas também um meio de viabilizar a implantação e apoio de suas políticas. Desta maneira, para conhecer a relação entre os Conselhos e a comunidade local, foi inquirida a frequência com que são realizadas campanhas temáticas e a visão dos CMDCA's quanto ao grau de conhecimento da população sobre diferentes aspectos da política de atenção à criança e ao adolescente, inclusive sobre o próprio Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CAMPANHAS TEMÁTICAS

Do grupo de CMDCAs estudados, 33% não realizaram, nos últimos 2 anos, campanhas temáticas no município para divulgar questões sobre os direitos da criança e do adolescente. Outros²³ reportaram que têm aproveitado campanhas realizadas pelos governos federal (45%), estadual (37%) e municipal (41%) para disseminar essas informações em seus municípios. E 26% aproveitaram a realização de campanha promovida por organizações da sociedade civil ou empresas que apóiam a causa.

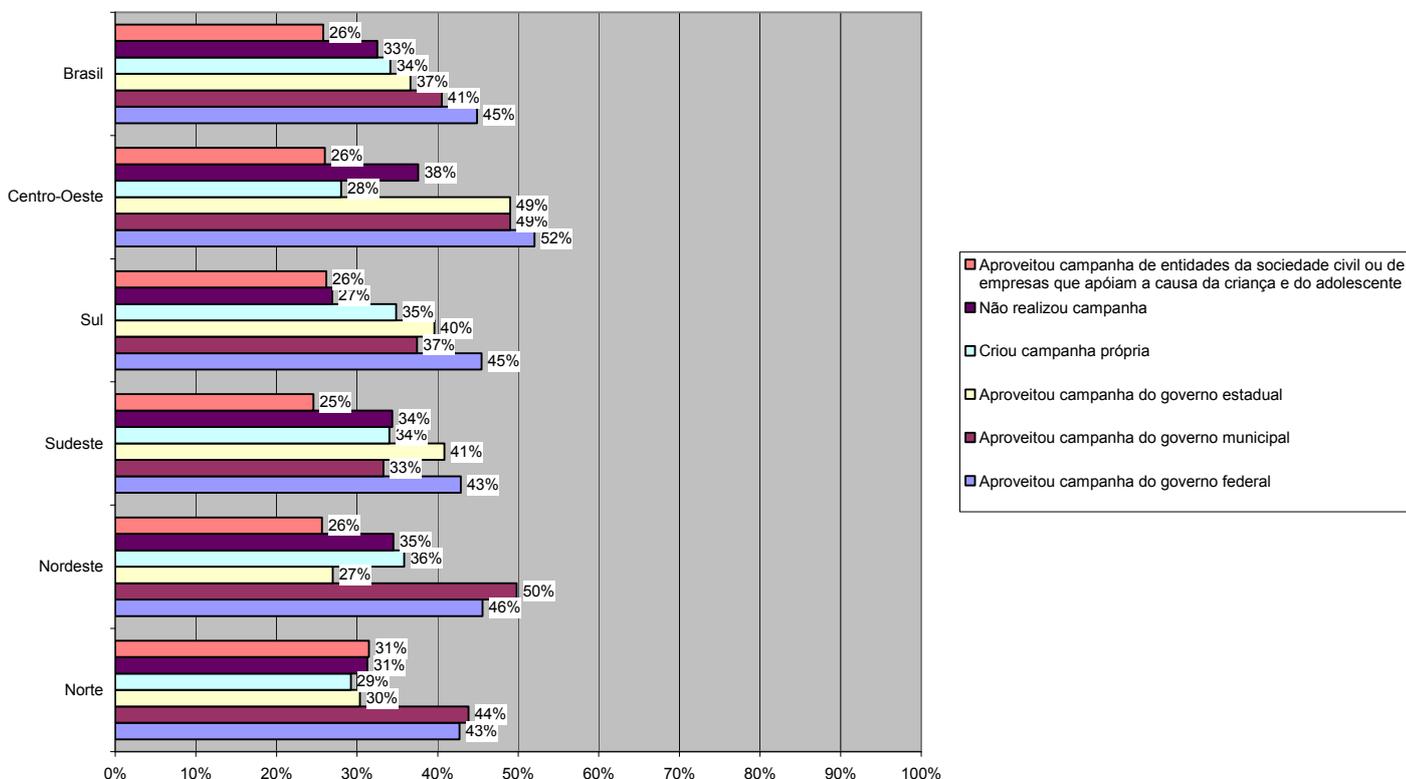
Campanhas realizadas pelos governos e demais atores sociais constituem apoio efetivo à atuação dos Conselhos. Porém, é importante ressaltar a parcela deles que não realizou nenhuma campanha, pois, como se vê ao longo deste relatório, é grande a necessidade de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (*Gráfico 64*).

Na divisão por regiões, predomina o aproveitamento de campanhas do governo federal no Centro-Oeste, Sul e Sudeste, e dos governos municipais no Norte e Nordeste. O aproveitamento das campanhas dos governos estaduais ocorreu com maior frequência nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. O Centro-Oeste foi onde se observou o maior percentual de Conselhos que não têm realizado campanhas. As Regiões Nordeste, Sul e Sudeste foram as que mais criaram campanhas próprias e a Região Norte é a que mais aproveitou campanhas realizadas por entidades da sociedade civil ou empresas que apóiam a causa.

²³ Idem.

Gráfico 64

Realização de campanhas temáticas para divulgação de questões sobre a criança e o adolescente (Brasil e Regiões)



POPULAÇÃO E A POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Na visão do CMDCA, o grau de informação que a população tem acerca dos assuntos inerentes à criança e ao adolescente pode ser observado na *Tabela 8*, que detalha, por meio de um índice²⁴, o status em nível nacional e regional do conhecimento que a população tem sobre o tema.

TABELA 8
POLÍTICA DE ATENÇÃO ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES

Grau de informação da população sobre:	Região					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Direitos e deveres fundamentais das crianças e dos adolescentes (ECA)	0,49	0,48	0,45	0,49	0,46	0,47
CMDCA	0,49	0,51	0,45	0,47	0,47	0,47
Conselho Tutelar	0,72	0,71	0,69	0,70	0,76	0,70
Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	0,24	0,22	0,25	0,28	0,22	0,25

²⁴ O índice de grau de informação varia de 0 a 1. Indica em que medida a população tem informação e conhecimento sobre os temas inerentes à criança e ao adolescente: 0 a 0,33, baixa informação; 0,33 a 0,67, média informação; 0,67 a 1, alta informação.

O Conselho Tutelar é o elemento que, na visão do CMDCA, a população mais conhece (índice 0,70), enquanto que o Fundo é o menos conhecido, com índice de 0,25. O grau de informação sobre o CMDCA é considerado mediano (0,47), assim como informações sobre os direitos da criança e do adolescente (0,47).

A Região Sudeste é a que tem a visão mais negativa sobre o conhecimento da população acerca dos direitos da criança e do adolescente (0,45), sobre o CMDCA (0,45) e sobre o Conselho Tutelar (0,69); Isso é curioso, na medida em que a região não se destacou significativamente das outras quanto a não-realização de campanhas de divulgação. Por outro lado, a população do Sudeste é a mais numerosa, o que pode contribuir para a percepção de que as campanhas de divulgação atingem somente uma minoria.

Com relação ao Fundo Municipal, a visão mais negativa é a das Regiões Nordeste e Centro-Oeste (0,22).

Quanto a percepções positivas, no Nordeste está a visão mais otimista sobre o conhecimento da população quanto ao CMDCA (0,51); no Norte e no Sul, quanto ao tema da criança e do adolescente (0,49); na Região Centro-Oeste, quanto aos Conselhos Tutelares (0,76); e na Região Sul, o Fundo Municipal (0,28).

É obrigação do CMDCA prestar contas do resultado de seu trabalho à comunidade. Por dois motivos: primeiro, porque suas deliberações influenciam na organização e no comportamento social e, segundo, porque o Conselho, muitas vezes, utiliza verbas públicas para realização de suas atividades. Assim, a população precisa não só saber da existência e das atribuições dos Conselhos Municipais, mas também ter meios de acompanhar suas ações.

A imagem que a população local tem sobre a atuação dos CMDCA's é razoável para 47% dos Conselhos, boa para 44%, ótima para 4% e ruim/muito ruim para 5%. As opiniões sobre a imagem do Conselho dividem-se, portanto, predominantemente entre uma atuação avaliada entre 'razoável' e 'boa'. O grupo com a melhor auto-imagem com relação à opinião da população local está na Região Sul, com 52% considerando ter uma boa imagem e 4%, uma ótima imagem.

A divulgação é feita pela maioria dos Conselhos e as campanhas de divulgação estão presentes em grande parte dos planos de ação. No entanto, isto parece não estar sendo eficaz, pois conforme avaliação dos próprios conselheiros, o conhecimento da população sobre o ECA e sobre o próprio Conselho é apenas mediano. Com relação ao Fundo, a situação é ainda mais grave. Vale, ainda, ressaltar a informação de que 33% dos Conselhos não fizeram nenhum esforço de divulgação nos últimos dois anos. Esse quadro é semelhante em todas as regiões.

O conhecimento da população só é considerado alto acerca dos Conselhos Tutelares, talvez pelo fato de eles manterem contato mais estreito com a comunidade, pelo próprio caráter de suas funções, que envolvem o atendimento direto.

Nesse sentido, mostra-se necessária a busca de caminhos para aprimorar e incentivar a divulgação. Isso poderia ser feito, por exemplo, pelo desenvolvimento de estratégias locais de divulgação, pela oferta de

peçoal de apoio para esse fim, capacitação em comunicação e atendimento da mídia e pela criação de materiais de divulgação.

Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente instituiu os Conselhos dos Direitos e seus respectivos Fundos (parágrafos II e IV do artigo 88)²⁵. A partir da decisão dos Conselhos, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente destina-se a garantir o financiamento de políticas de atendimento, programas e ações destinados ao atendimento de crianças e adolescentes.

Como os Fundos não têm personalidade jurídica, devem ser administrativamente vinculados a um órgão do Poder Executivo. No entanto, a deliberação sobre a execução de seus recursos é prerrogativa exclusiva do Conselho dos Direitos, enquanto que a operação financeira (rotina de atividades contábeis) é de responsabilidade de uma secretaria da administração municipal.

Neste bloco, busca-se expor assuntos relativos aos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre os quais: sua implantação, valores destinados e executados, procedimento e organização dos Conselhos quanto a captação de recursos, critérios de utilização, acompanhamento de repasses.

IMPLANTAÇÃO

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é lei e está regulamentado em 71% dos Conselhos analisados nesta pesquisa. No entanto, ele está criado, mas não regulamentado, em 21% dos municípios e em 8%, ainda não chegou a ser criado. A diferença entre as regiões é bastante significativa, considerando que o funcionamento do Fundo é um importante indicador da maturidade, capacidade e independência dos Conselhos Municipais.

As Regiões Sul e Sudeste contam com Conselhos dotados de Fundo, criados e regulamentados, em 83% e 81% dos respondentes da amostra, respectivamente. Já no Norte e no Nordeste, pouco mais da metade (52% e 53%) dos Conselhos dispõem de Fundo criado e regulamentado. Na Região Norte, encontra-se a situação mais severa; ali, 19% dos Conselhos estudados ainda não criaram o Fundo Municipal. Em 11% dos Conselhos da Região Nordeste, o Fundo não foi legalmente criado, e, em 37%, foi criado, mas não regulamentado. No Centro-Oeste, observa-se situação um pouco melhor do que nas Regiões Norte e Nordeste, com 36 % dos Fundos não implementados, dos quais 7% ainda não foram criados em lei (*Gráfico 65*).

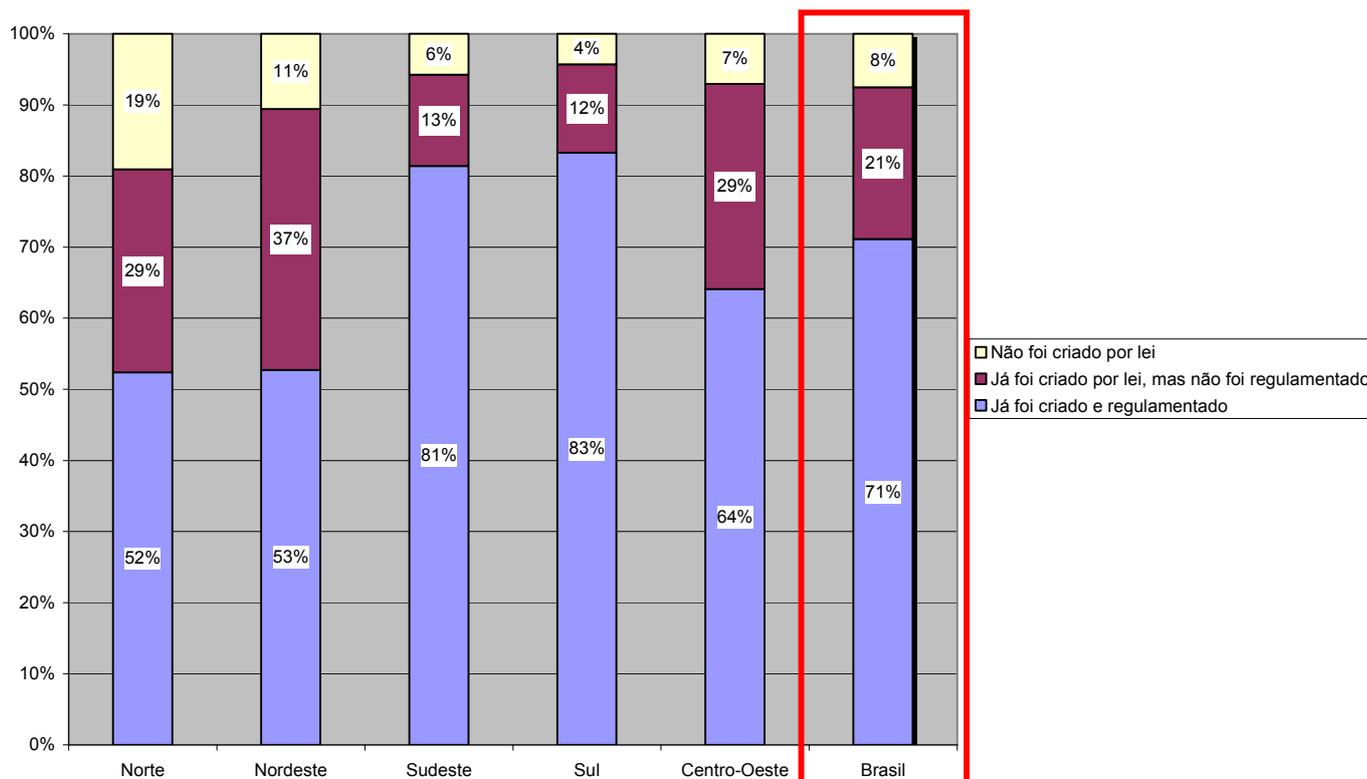
²⁵ Art.88 - São diretrizes da política de atendimento:

§ II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

§ IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

Gráfico 65

Implantação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)



Dentre as razões para a não implantação dos Fundos²⁶, 40% responderam não haver conhecimento suficiente no CMDCA sobre a base legal de funcionamento do Fundo, ou seja: faltam conselheiros capacitados acerca dos mecanismos de funcionamento e habilitados para operá-lo. Ainda, 36% dos Conselhos informaram que não há a motivação necessária para a criação do Fundo, em decorrência do baixo interesse ou pouca capacidade de doação de recursos pela comunidade local; 29% alegam falta de apoio do poder público e 27%, falta de estrutura do CMDCA.

Na divisão por região, todas apontam como motivo principal a falta de conhecimento para criar e operar o Fundo, exceto o Sul, onde os Conselhos que ainda não criaram o Fundo alegam, principalmente, falta de estímulo pelo pouco interesse ou capacidade da comunidade e empresas para fazer doações.

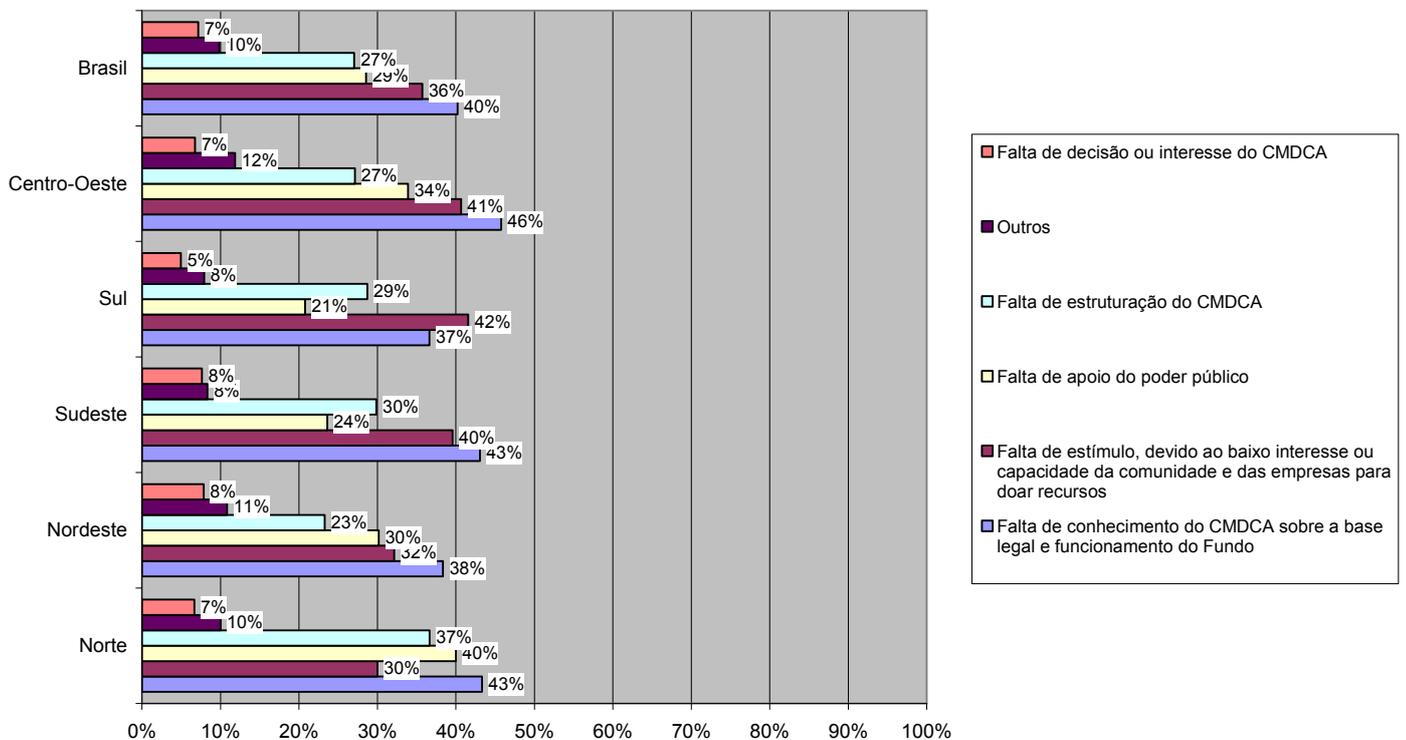
Na Região Norte, a falta de apoio do poder público aparece em segundo lugar (40%) seguida da falta de estruturação do Conselho (37%) – o maior percentual desta categoria entre as regiões. As Regiões Sul e Sudeste contradizem a média nacional na categoria ‘apoio do poder público’, estando este motivo bem abaixo de ‘falta de estrutura do CMDCA’, diferentemente do que ocorre nas outras três regiões. Isso denota uma maior maturidade dessas regiões em relação às demais, ao reconhecer em si mesmas a principal causa para a

²⁶ Estes dados foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente devem somar 100%.

questão, enquanto que as outras localizam o motivo do não funcionamento dos Fundos preponderantemente no poder público, perpetuando uma postura passiva em relação ao governo (Gráfico 66).

Gráfico 66

Razões para a não implementação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)



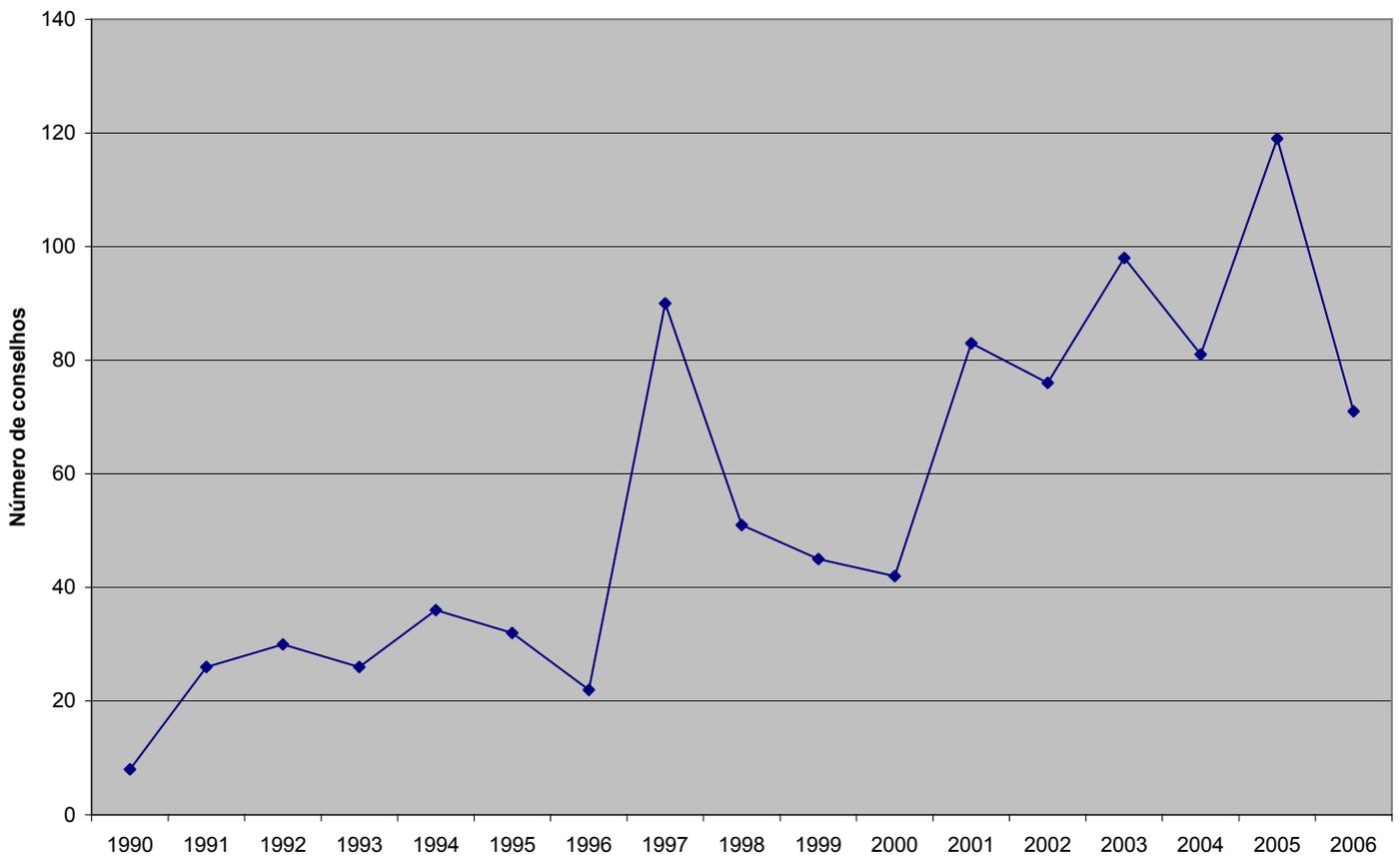
PRIMEIRA DESTINAÇÃO DE RECURSOS

É notável o Gráfico 67, sobre o período em que os Fundos Municipais passaram a receber recursos pela primeira vez, ou seja, iniciaram suas atividades. Contrariamente ao que foi relatado sobre o início de funcionamento dos Conselhos, em que se destacava intensa atividade nos 5 anos subseqüentes à promulgação do ECA, – 43% dos Conselhos da amostra haviam sido criados nesse período – os Fundos apresentam uma curva precisamente oposta, ascendente dos anos 90 até os dias atuais.

O quinquênio após a promulgação do Estatuto foi responsável pelo primeiro aporte a 8% dos Fundos considerados na presente pesquisa; nos 5 anos seguintes, mais 14% dos Fundos receberam recursos pela primeira vez e, entre 2000 e 2004, somaram-se outros 23% dos Fundos hoje em funcionamento. Essa curva prossegue ascendente, pois apenas 2005 e 2006 já somam 12%. Os anos de maior pico de criação de Fundos foram, *paripassu* ao que foi percebido acerca da criação dos CMDCA, os anos de 1997, 2001 e 2005, todos de início de administrações públicas. Ainda que o ritmo de criação de Fundos esteja se acelerando, é importante notar que apenas 42% dos CMDCA participantes desta pesquisa já receberam algum recurso para seus Fundos.

Gráfico 67

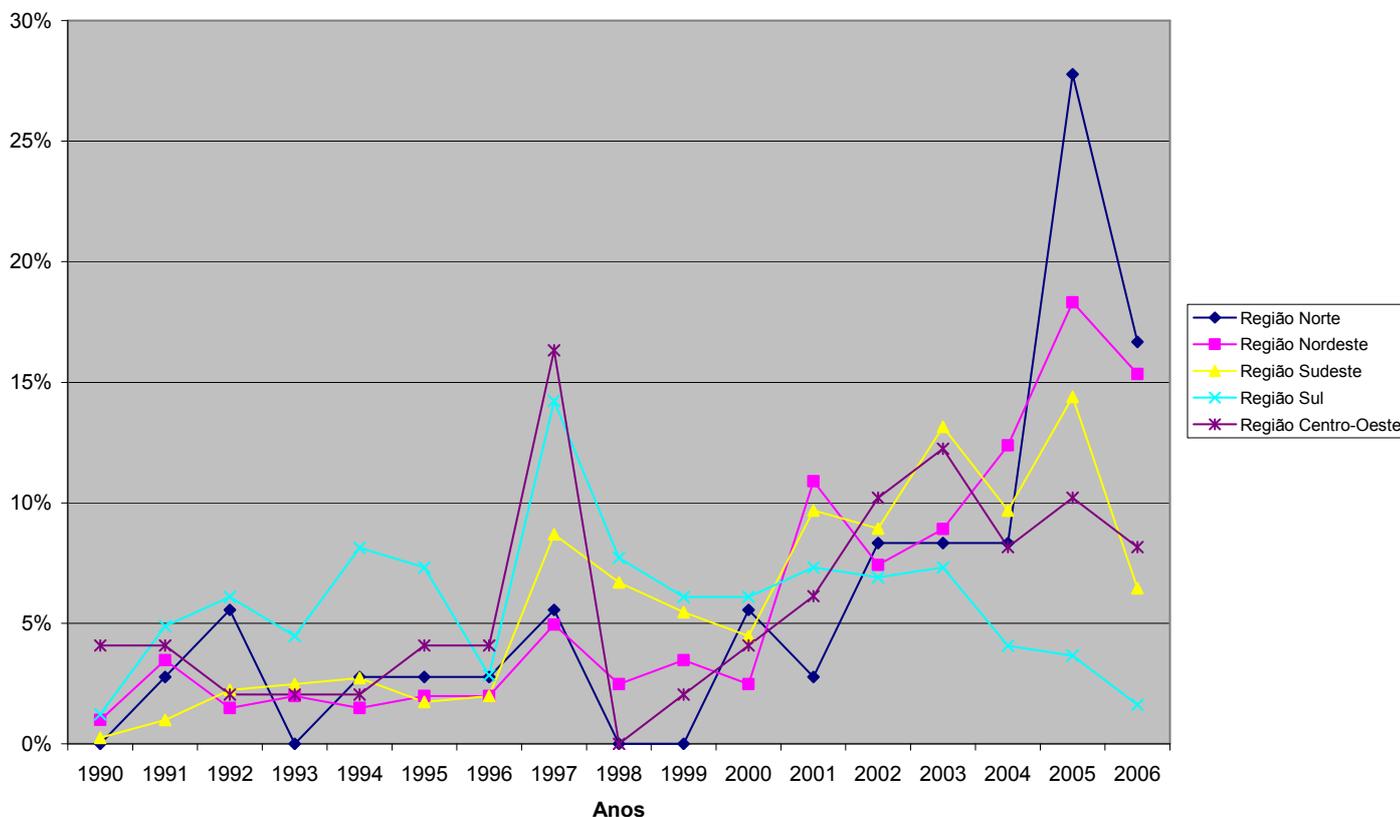
Primeira destinação de recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil)



Na divisão por regiões (Gráfico 68), é possível perceber que o Sul e o Centro-Oeste tiveram o auge da criação de seus Fundos em 1997, ao passo que as Regiões Norte, Nordeste e Sudeste tiveram esse pico em 2005. Nenhum Fundo foi criado no Centro-Oeste em 1998 e no Norte, em 1998 e 1999. A curva do gráfico da Região Sul mostra-se, a partir de 2001, diferenciada das demais regiões, porque é descendente quanto à criação de Fundos. Todas as outras ainda se apresentam ora ascendentes ora descendentes, conforme o ano, não configurando ainda em uma tendência.

Gráfico 68

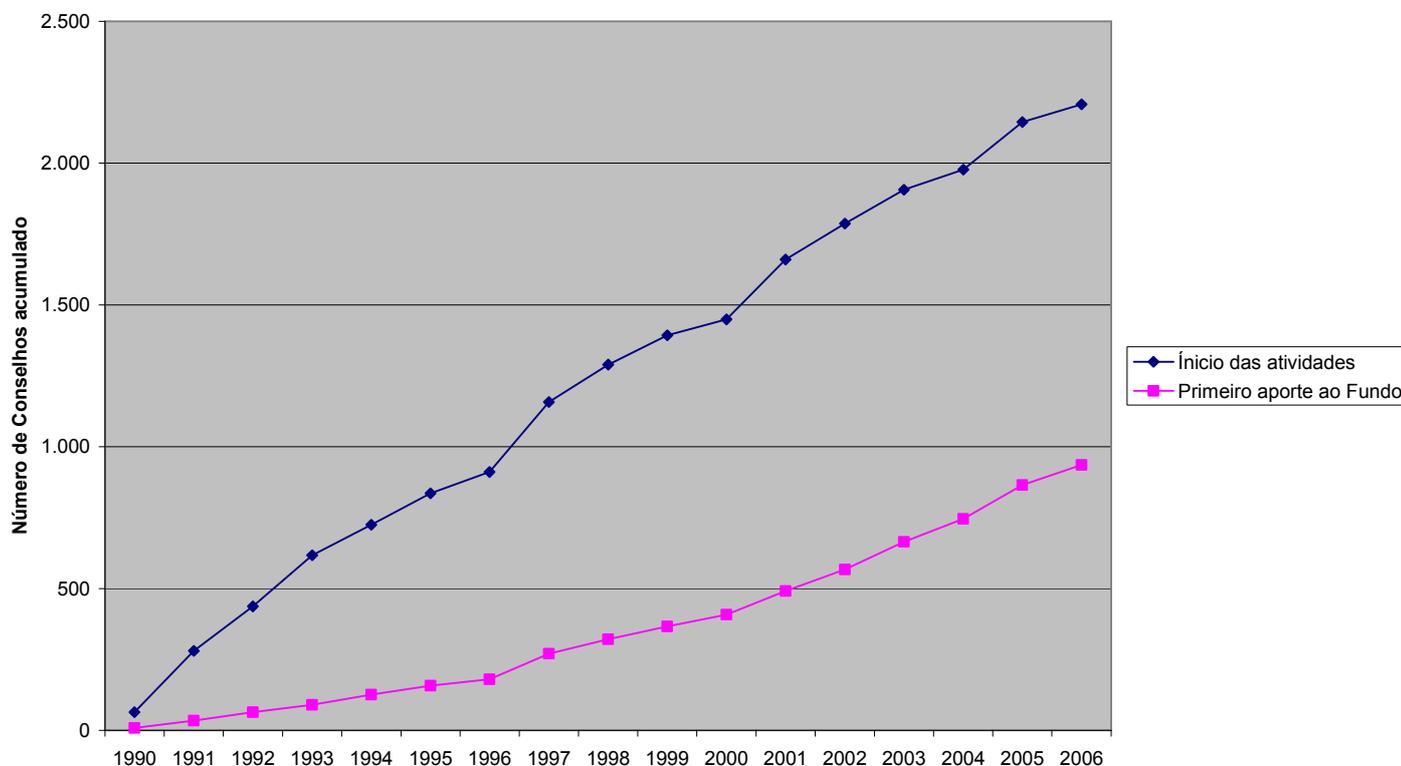
**Primeira destinação de recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
(Regiões)**



Se compararmos o número de Fundos que já receberam recursos e o número de CMDCA's que iniciaram suas atividades, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste aumentam sua cobertura lentamente, sendo que, na última década, passaram de uma cobertura de 20% do Fundo sobre os CMDCA's ativos para, em 2006, pouco mais de 35%. Desde 1998, Sul e Sudeste posicionam-se com cobertura superior à das outras regiões; a maior cobertura até o ano de 2001 acontecia na Região Sul, quando sua posição se inverteu com a do Sudeste e, desde então, essa diferença vem aumentando expressivamente. Em 2006, 56% dos CMDCA's da Região Sudeste criados até 2005 já haviam recebido seu primeiro aporte ao Fundo. No Sul, essa cobertura era de 42%; no Centro-Oeste, de 36%; no Nordeste, 34% e no Norte, 32%. Isso evidencia que ainda há muito a ser feito para que os CMDCA's brasileiros tenham acesso aos recursos financeiros destinados à defesa dos direitos da criança e do adolescente (Gráfico 69).

Gráfico 69

Ano do início efetivo do CMDCA x Ano do primeiro aporte de recursos ao Fundo



GESTÃO DOS RECURSOS E DA INFORMAÇÃO

Para efeito de levantamento, o questionário desta pesquisa solicitou que fossem informados os valores totais destinados ao Fundo nos anos de 2003, 2004 e 2005 e também que esses valores fossem discriminados por fonte: executivo municipal, destinações / doações passíveis de incentivo fiscal realizadas por pessoa jurídica, destinações / doações passíveis de incentivo fiscal realizadas por pessoa física e outras fontes (multas, penalidades administrativas, doações).

O primeiro dado observado neste levantamento foi a imprecisão de informações. Em nenhuma região brasileira, a soma dos ingressos parciais dos respondentes é igual à soma dos ingressos totais informados por eles em dado ano. Tais erros ou imprecisões podem indicar um reflexo de graves dificuldades que os Conselhos enfrentam na gestão do Fundo. Aqui se observa a maior fragilidade dos CMDCAs das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A diferença entre o ingresso total e a soma das parcelas é grande nas Regiões Norte (o erro varia entre 102% e 220% nos anos pesquisados, nos dados dos 32 informantes da região), Nordeste (entre 30% e 49%, com 174 informantes) e Centro-Oeste (entre -45% e 74%, com 49 informantes). Nas Regiões Sudeste e Sul, a divergência é bem menor (entre 6% e 9%, com 439 e 302 informantes, respectivamente), como se vê na *Tabela 9*.

A precariedade das informações é o motivo pelo qual não é possível avaliar e nem comparar os valores destinados entre as diferentes fontes de recursos.

TABELA 9

IMPRECISÕES NOS VALORES DE INGRESSO AO FUNDO FORNECIDOS PELOS CMDCA'S

(A) Soma informada pelos CMDCA's			
	Total 2003	Total 2004	Total 2005
Norte	921.348	400.307	1.183.996
Nordeste	5.737.653	6.346.376	9.519.260
Sudeste	37.189.988	44.737.092	65.207.707
Sul	24.809.551	31.219.811	33.824.097
Centro-Oeste	1.322.216	1.214.473	3.317.523
Total	69.980.756	83.918.059	113.052.583

(B) Soma dos parciais informados			
	Total 2003	Total 2004	Total 2005
Norte	1.943.165	1.281.770	2.396.544
Nordeste	8.576.535	9.954.905	12.449.564
Sudeste	39.611.928	48.807.727	70.826.118
Sul	26.528.601	34.102.988	36.687.083
Centro-Oeste	2.304.365	1.572.549	1.808.313
Total	78.964.594	95.719.939	124.167.622

Diferença em % entre A e B			
	Total 2003	Total 2004	Total 2005
Norte	111	220	102
Nordeste	49	57	31
Sudeste	7	9	9
Sul	7	9	8
Centro-Oeste	74	29	-45
Total	13	14	10

INGRESSO E EXECUÇÃO DE RECURSOS

Quando perguntados se têm o Fundo criado e regulamentado, 71% dos Conselhos responderam afirmativamente. Destes, apenas 55% informaram o ano em que receberam o primeiro aporte ao Fundo. Já a questão na qual era solicitada informação dos valores que ingressaram no Fundo nos anos 2003, 2004 e 2005 foi respondida por 52%, 53% e 58% dos Conselhos que informaram ter Fundo, respectivamente. Foi natural a questão ter gerado número maior de respostas para o ano de 2005, tanto porque com o passar dos anos mais Conselhos recebem recursos, quanto pela facilidade de acesso a informações mais recentes.

Dentre os indícios de acesso a recursos pelos CMDCA's pesquisados, o maior valor encontrado foi este último: 58% dos Conselhos que têm Fundo receberam recursos em 2005. Portanto, mais de 40% dos Conselhos que dispõem de Fundo ainda não têm acesso a recursos financeiros. Do total de respondentes, incluindo os que não contam com Fundo, a parcela de Conselhos que nunca receberam recursos é de 60%.

Do total de recursos que ingressaram nos Fundos em 2005, 57% foram recebidos por Fundos de Conselhos da Região Sudeste.

Na Tabela 10, a coluna J mostra a soma dos valores que ingressaram nos Fundos em 2005, agrupados por regiões. A coluna D exibe os dados de população com 17 anos ou menos nos municípios dos CMDCA's que participaram desta pesquisa, e a coluna M é o resultado da divisão dos valores da coluna J pelos da coluna D, resultando em recursos por criança e adolescente recebidos em cada região no ano de 2005.

A diferença entre regiões é dramática. Em 2005, os CMDCA's da Região Sul receberam em média 6,26 reais por criança ou adolescente de seus municípios; na Região Sudeste, essa média foi de 4,83 reais; na Região Nordeste, foi destinado 1,49 real; na Região Norte, 1,02 real; e no Centro-Oeste, meros 0,71 reais.

TABELA 10
INGRESSO DE RECURSOS AO FUNDO, TOTAL E PER CAPITA

(A) Regiões	(B) População infanto-juvenil - Brasil	(C) %	(D) População infanto-juvenil - amostra	(E) %	(F) CMDCA's amostra	(G) %	(H) CMDCA's que informaram ingressos no Fundo em 2005	(I) %	(J) Total FIA 2005	(L) %	(M) Recurso por criança/ adolescente dos municípios amostra
Norte	5.731.546	9	2.356.812	7	131	5	32	3	2.396.544	2	R\$ 1,02
Nordeste	19.132.694	31	8.381.867	25	711	29	174	18	12.449.564	10	R\$ 1,49
Sudeste	23.520.509	39	14.657.965	43	828	34	439	44	70.826.118	57	R\$ 4,83
Sul	8.372.598	14	5.857.082	17	640	26	302	30	36.687.083	30	R\$ 6,26
Centro-Oeste	4.211.274	7	2.560.296	8	162	7	49	5	1.808.313	1	R\$ 0,71
Total	60.968.621	100	33.814.022	100	2472	100	996	100	124.167.622	100	R\$ 3,67

Informado por 883 Conselhos, o total de ingressos em 2003 foi de R\$ 78,9 milhões. Em 2005, 996 Conselhos informaram um ingresso total de R\$ 124,2 milhões. Entre estes dois anos, o crescimento dos ingressos totais foi de 57%. Apesar da indicação de crescimento, os montantes destinados aos Fundos da Criança e do Adolescente parecem irrisórios – Municípios com 120.000 a 150.000 habitantes têm orçamentos semelhantes aos 124 milhões que, de acordo com a pesquisa, foram destinados a Fundos que atingem uma

população de quase 34 milhões de crianças e adolescentes²⁷. Esses 124 milhões custeariam, no máximo, um programa de apoio sócio-educativo para 100.000 crianças/ano. Pensando na medida de abrigo, 124 milhões seriam insuficientes para 10.000 crianças/ano. (Estima-se em 100.000 o número de crianças abrigadas no Brasil²⁸.) O mesmo raciocínio poderia ser feito com relação a programas de apoio na área de drogas e álcool – problema mais apontado pelos CMDCA's e CT's e para o qual eles se reconhecem despreparados.

Destinações de pessoa jurídica foram a fonte de recursos cujos montantes mais cresceram entre os anos de 2003 e 2005 (83% de crescimento), seguidas pelas destinações provenientes de multas e doações. As destinações do executivo municipal foram as que menos cresceram: apenas 40% entre 2003 e 2005 (*Tabela 11*).

O maior crescimento de destinações provenientes de doações de pessoas jurídicas pode ser resultado de mobilização das próprias empresas, percebida nos últimos anos, em prol de ações de responsabilidade social. Ao mesmo tempo, os dados podem indicar uma participação acanhada do poder público municipal.

TABELA 11
CRESCIMENTO DE INGRESSOS DE RECURSO AO FUNDO ENTRE OS ANOS DE 2003 A 2005

Fonte de recursos	Crescimento 2003/2005
Executivo municipal	40%
Destinações Pessoas Físicas	58%
Destinações Pessoas Jurídicas	83%
Multas e doações	70%
Total	57%

A execução dos recursos cresceu em 58% entre 2003 e 2005, o que é praticamente igual ao crescimento dos ingressos. Porém, em média, os CMDCA's brasileiros executaram, nesses 3 anos, apenas 78% do total de recursos recebidos.

AUTONOMIA DE GESTÃO DOS RECURSOS

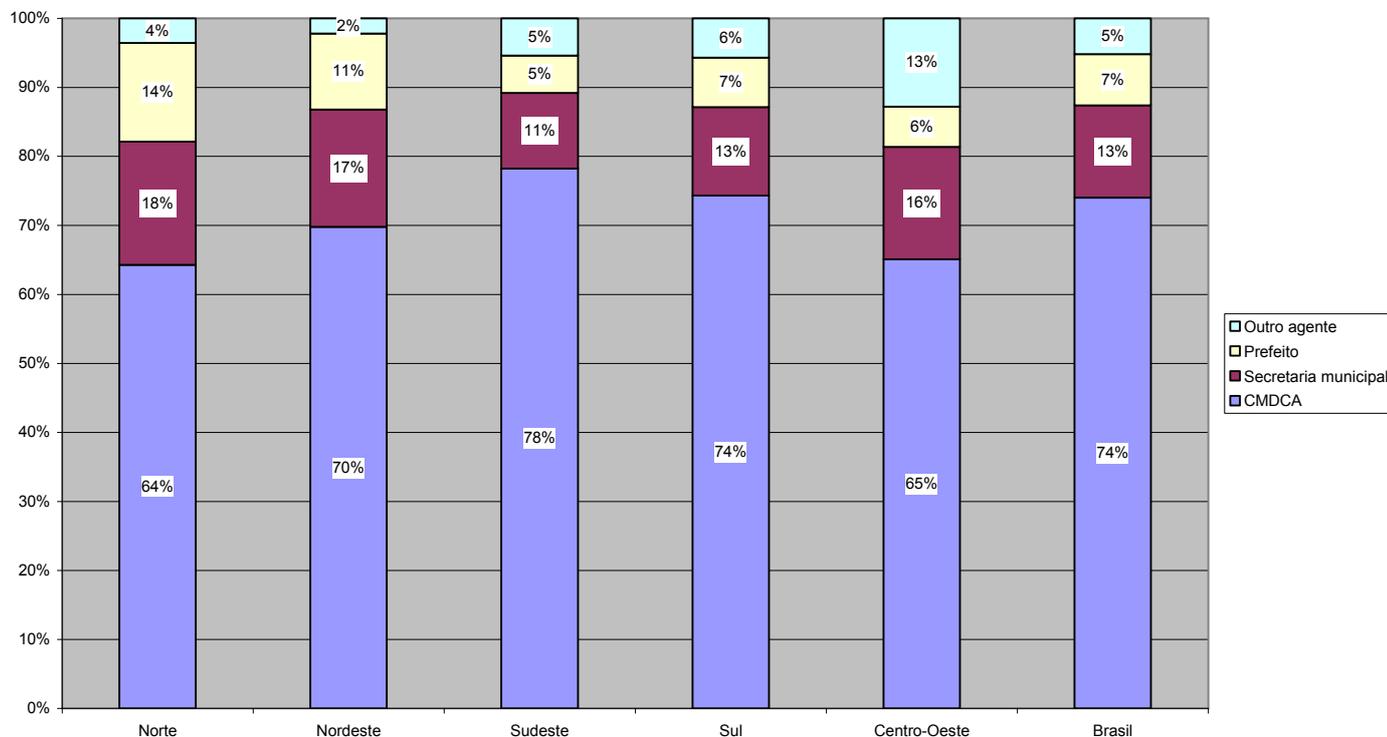
Em 74% dos Conselhos, o próprio CMDCA tem sido responsável pela decisão quanto à utilização dos recursos do Fundo Municipal. Cerca de 20% dos Conselhos revelam que o responsável por essa decisão é o poder público, seja por força de uma secretaria municipal (13%), seja por influência do prefeito (7%). Nas Regiões Norte e Nordeste, a influência do poder público sobe para 32% e 28% respectivamente (*Gráfico 70*). Essa situação coloca em cheque a própria natureza dos Fundos Municipais, que representam a possibilidade de atuação mais efetiva dos Conselhos, de modo independente do executivo municipal, a partir das prioridades levantadas no colegiado e não por apenas uma das partes.

²⁷ Fonte: Ministério da Fazenda, 2006

²⁸ Fonte: Enid, 2004

Gráfico 70

Principal responsável pela destinação dos recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)

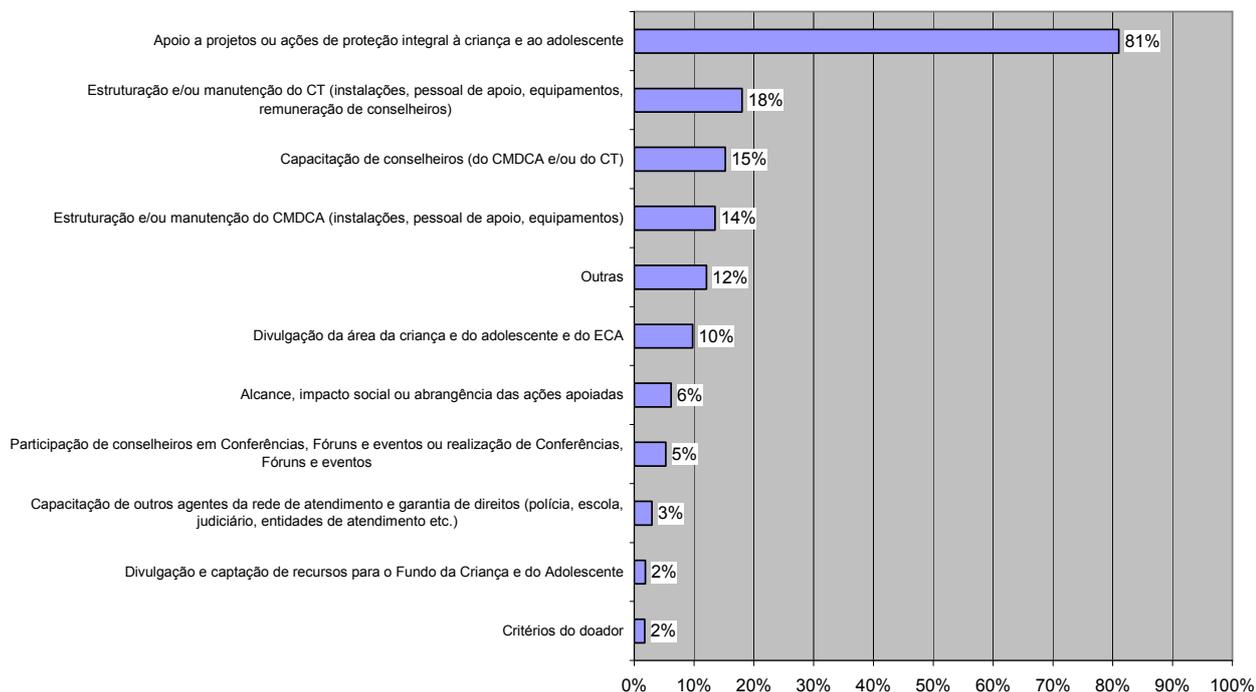


PRIORIDADES PARA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Quando perguntados, em questão aberta, sobre os três principais critérios considerados para a utilização dos recursos do Fundo em 2005, significativos 81% apontaram o apoio a projetos ou ações de proteção integral à criança e ao adolescente. É importante destacar que essa afirmação não constitui um critério, assim como as outras respostas a essa questão, mas sim a alocação do recurso propriamente dito. Entretanto, dada a frequência com que aparece, merece ser considerada como importante indicio da premência que o apoio a projetos e ações voltados à proteção integral de crianças e adolescentes significa para os Conselhos. Outro indicio que essa resposta parece trazer é de que os Conselhos agem de maneira mais reativa, não conseguindo estabelecer critérios para a alocação dos recursos, demonstrado também na pouca realização de diagnósticos locais, conforme foi visto no *Gráfico 41*. Os outros critérios apontados na questão reúnem uma frequência bem menor, como mostra o *Gráfico 71*, e são voltados para ações internas de funcionamento e estruturação do Conselho Tutelar e do CMDCA, assim como de capacitação dos conselheiros, sendo que a maior ênfase se dá na estruturação do Conselho Tutelar (18%).

Gráfico 71

Principais critérios para utilização dos recursos do Fundo (Brasil)



Na amostra por regiões, o primeiro e o segundo critérios mais frequentes em âmbito nacional encontram consenso, sendo que a Região Centro-Oeste apresenta a menor porcentagem de conselhos que apontam o apoio a projetos ou ações de proteção integral à criança e ao adolescente (69%) (Gráfico 72 a Gráfico 76).

Gráfico 72

Principais critérios para utilização dos recursos do Fundo (Região Norte)

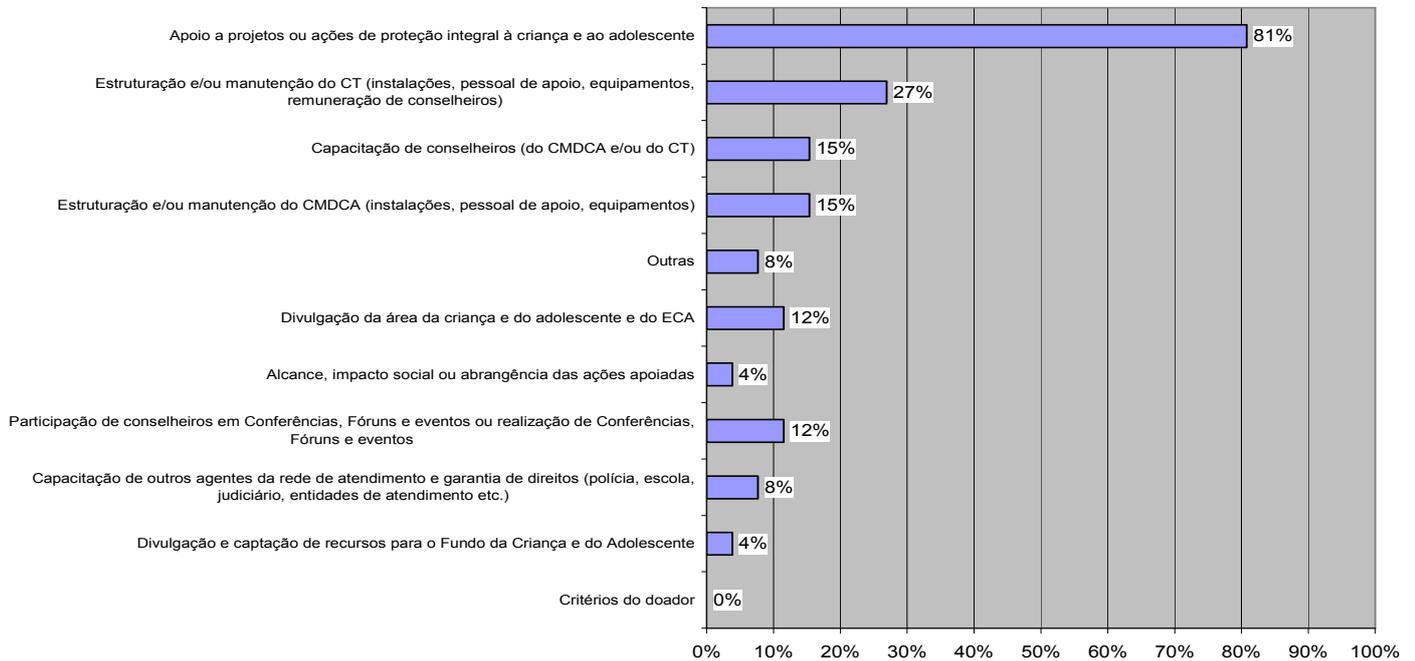


Gráfico 73

Principais critérios para utilização dos recursos do Fundo (Região Nordeste)

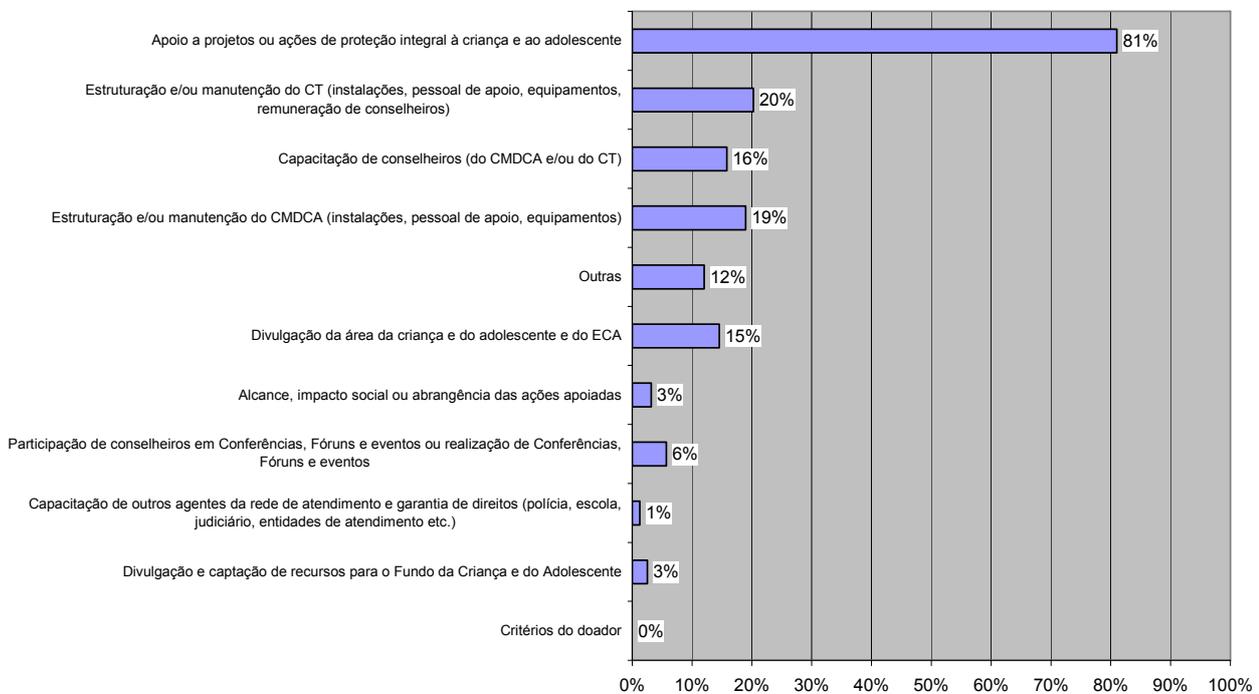


Gráfico 74

Principais critérios para utilização dos recursos do Fundo (Região Sudeste)

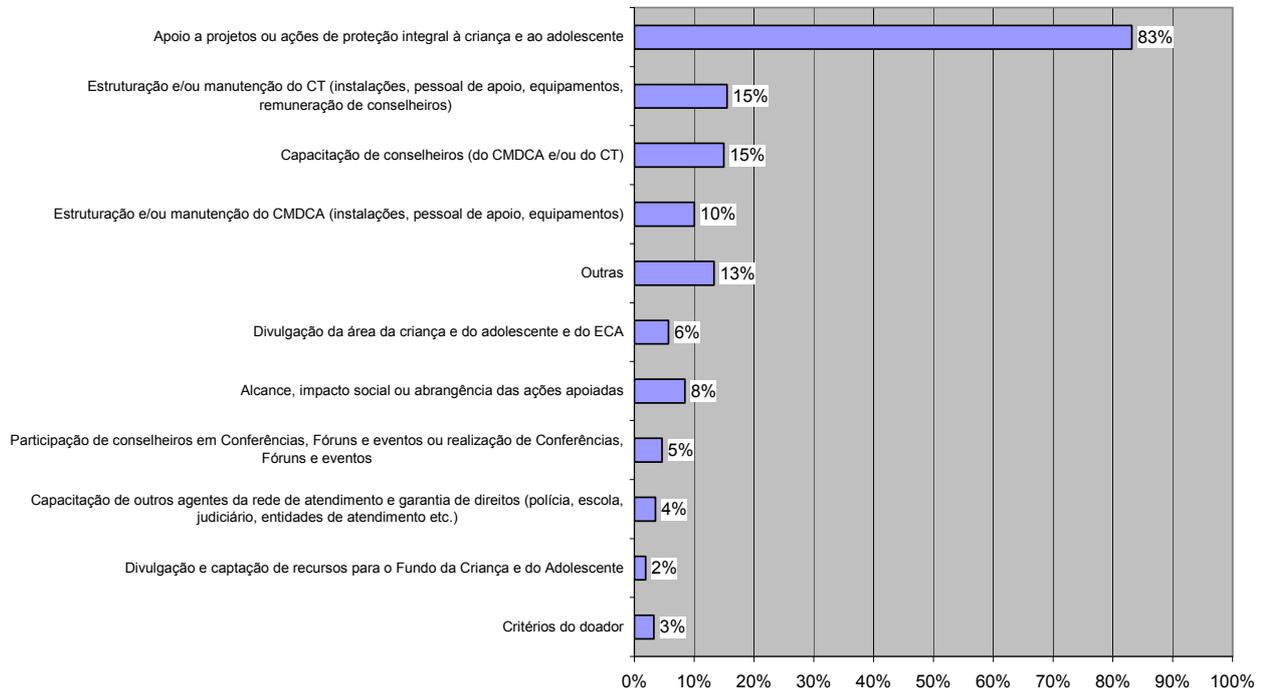


Gráfico 75

Principais critérios para utilização dos recursos do Fundo (Região Sul)

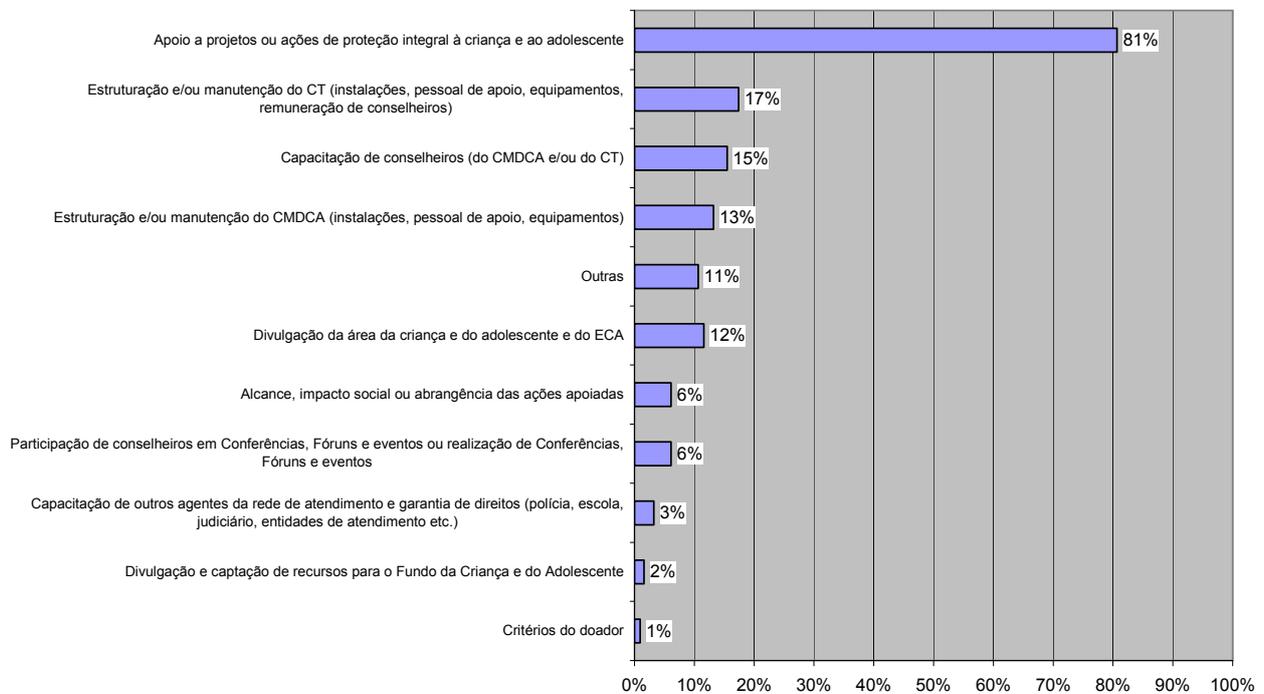
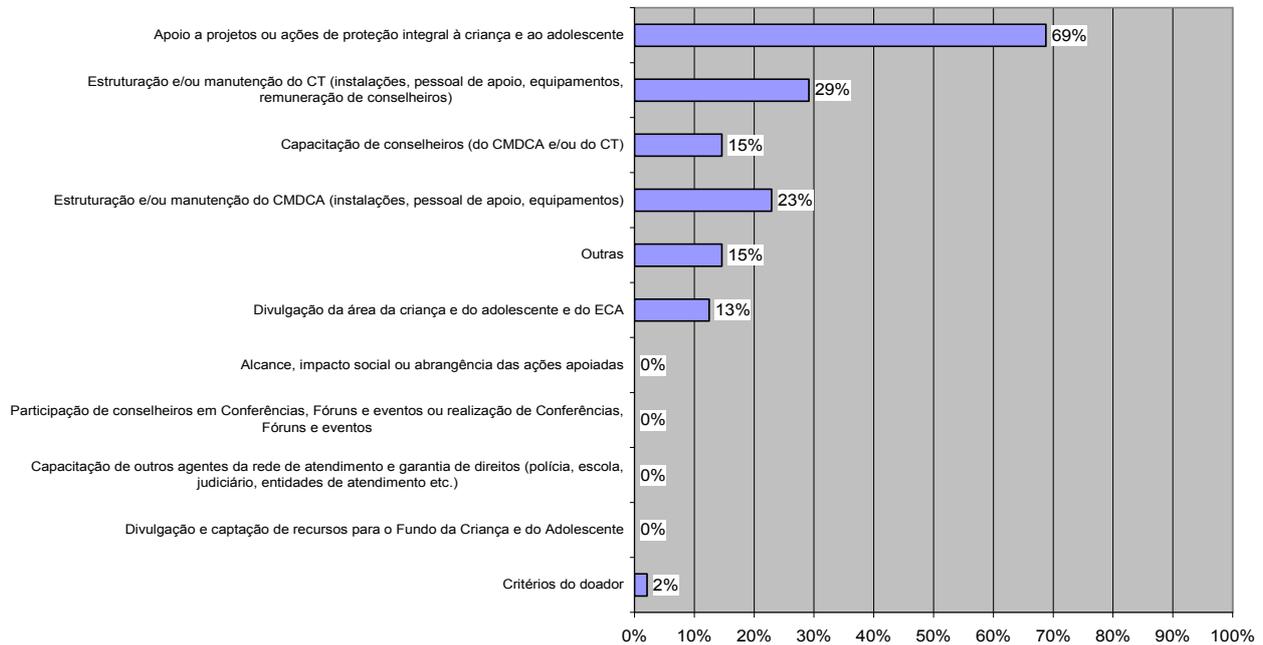


Gráfico 76

Principais critérios para utilização dos recursos do Fundo (Região Centro-Oeste)

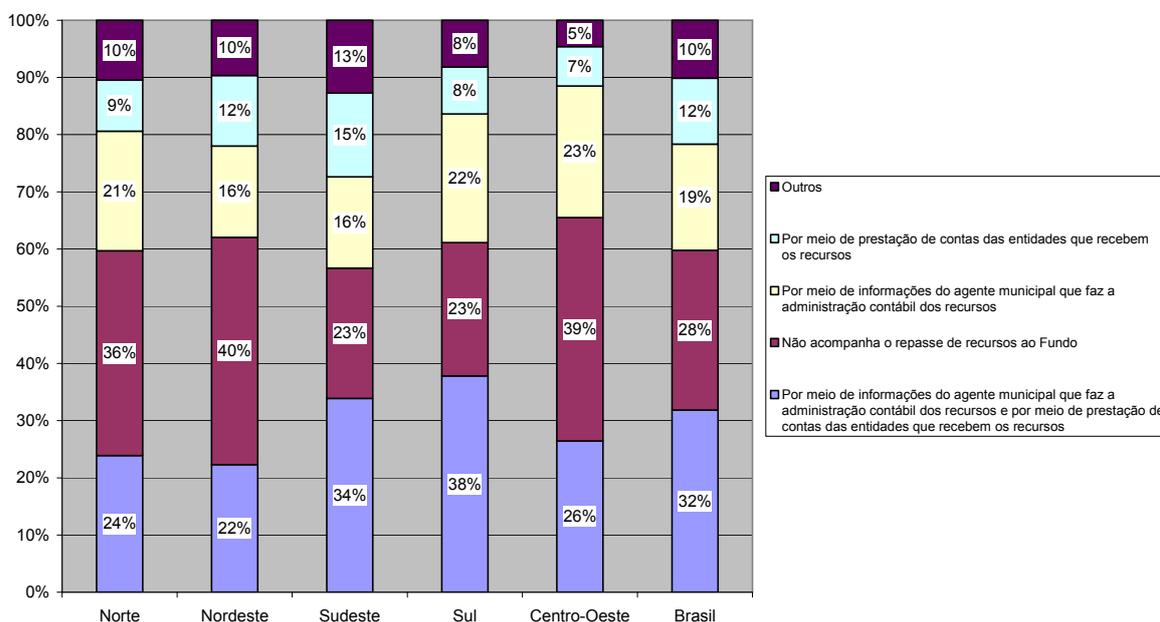


ACOMPANHAMENTO DOS RECURSOS

Quanto ao acompanhamento do repasse dos recursos do Fundo para órgãos ou entidades locais e sua aplicação em programas e projetos, 28% não realizam tal atividade e 62% realizam, seja por meio do agente municipal que faz a administração contábil dos recursos, seja por meio de prestação de contas das entidades que recebem os recursos, havendo casos em que as duas coisas acontecem. Quase 40% dos Conselhos estudados das Regiões Nordeste e Centro-Oeste não acompanham os repasses dos recursos. Na Região Norte, esse percentual é de 36% (Gráfico 77).

Gráfico 77

Acompanhamento da utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
(Brasil e Regiões)



PRESTAÇÃO DE CONTAS

Com relação ao fornecimento de informações à sociedade ou aos doadores sobre o uso dos recursos do Fundo, 44% dos respondentes afirmaram que divulgam mediante solicitação de interessados, 33% divulgam por meio de publicação, reunião ou assembléia com entidades locais e 24% divulgam a toda a comunidade²⁹. Houve ainda 32% de Conselhos que afirmaram não divulgar essa informação. No corte por regiões, 45% dos Conselhos do Norte e Nordeste não divulgam informações sobre o uso dos recursos (*Gráfico 78*).

A alta porcentagem de Conselhos que não divulgam como foram investidos os recursos do Fundo ou que fazem apenas mediante solicitação de interessados demonstra que há, de um lado, a preponderância de comportamento reativo por parte dos Conselhos e, de outro, a pouca prática na prestação de contas, o que pode ser um dos fatores responsáveis pela dificuldade de captação de recursos. Sem a divulgação sobre a forma como estão sendo gastos os recursos, perpetua-se o desconhecimento sobre a importância do Fundo, e a falta de transparência pode até mesmo inibir futuras destinações (*Gráfico 79*).

²⁹ Estes dados foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente somarão 100%.

Gráfico 78

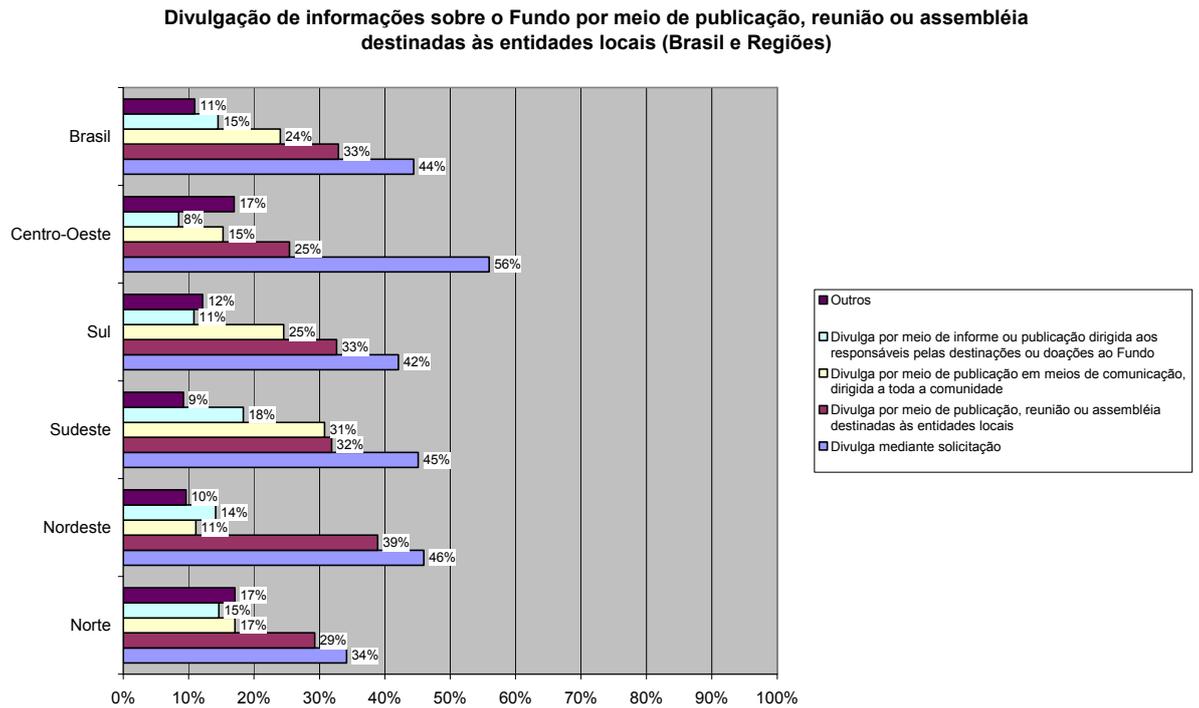
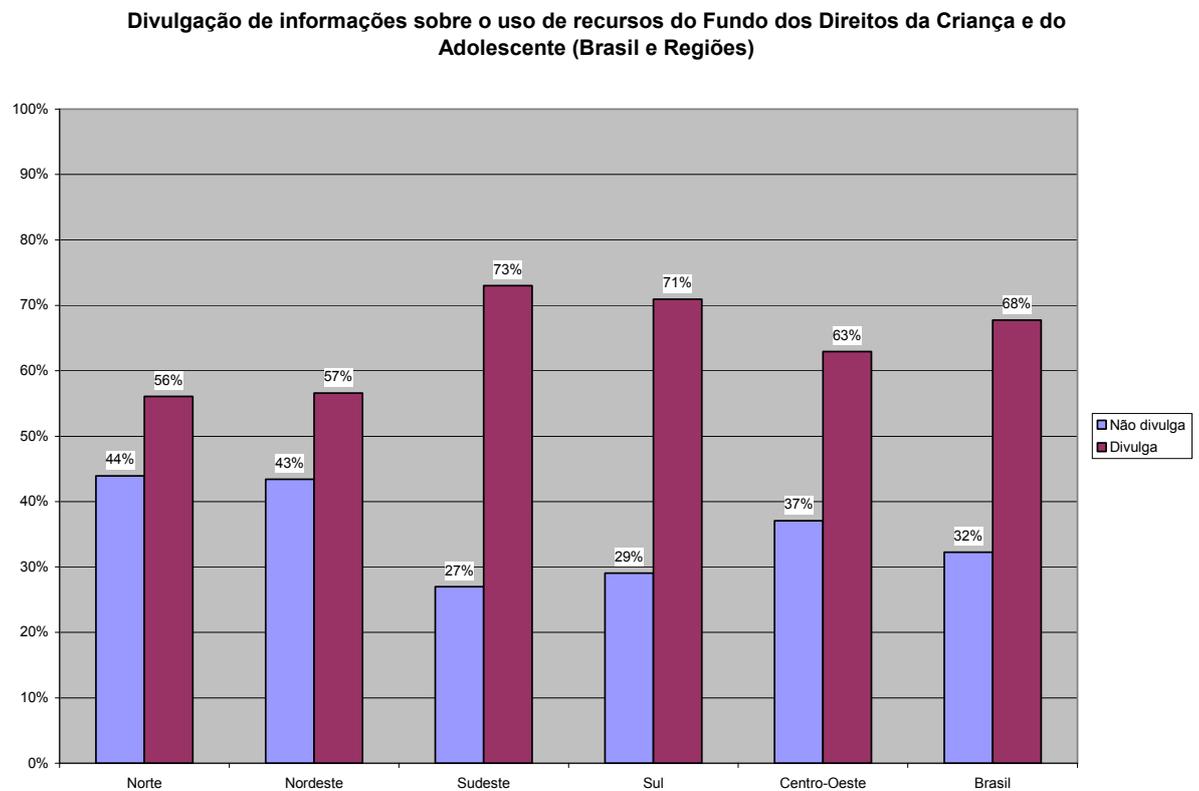


Gráfico 79



EMISSÃO DE RECIBOS E DBF

Quando recebem doações de pessoas físicas ou jurídicas, os CMDCA's devem emitir recibos em nome dos doadores, a fim de que estes possam comprovar o repasse de recurso ao Fundo. O Conselho também deve enviar à Receita Federal a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), documento que informa a relação de pessoas físicas e jurídicas que efetuaram destinações ao Fundo no ano anterior.

A emissão de recibos dos valores destinados ao Fundo em nome dos doadores foi realizada para todas as destinações por 70% dos Conselhos. Entre os demais, 16% não emitiram recibo algum e 15% declararam ter emitido sempre que possível (*Tabela 12*).

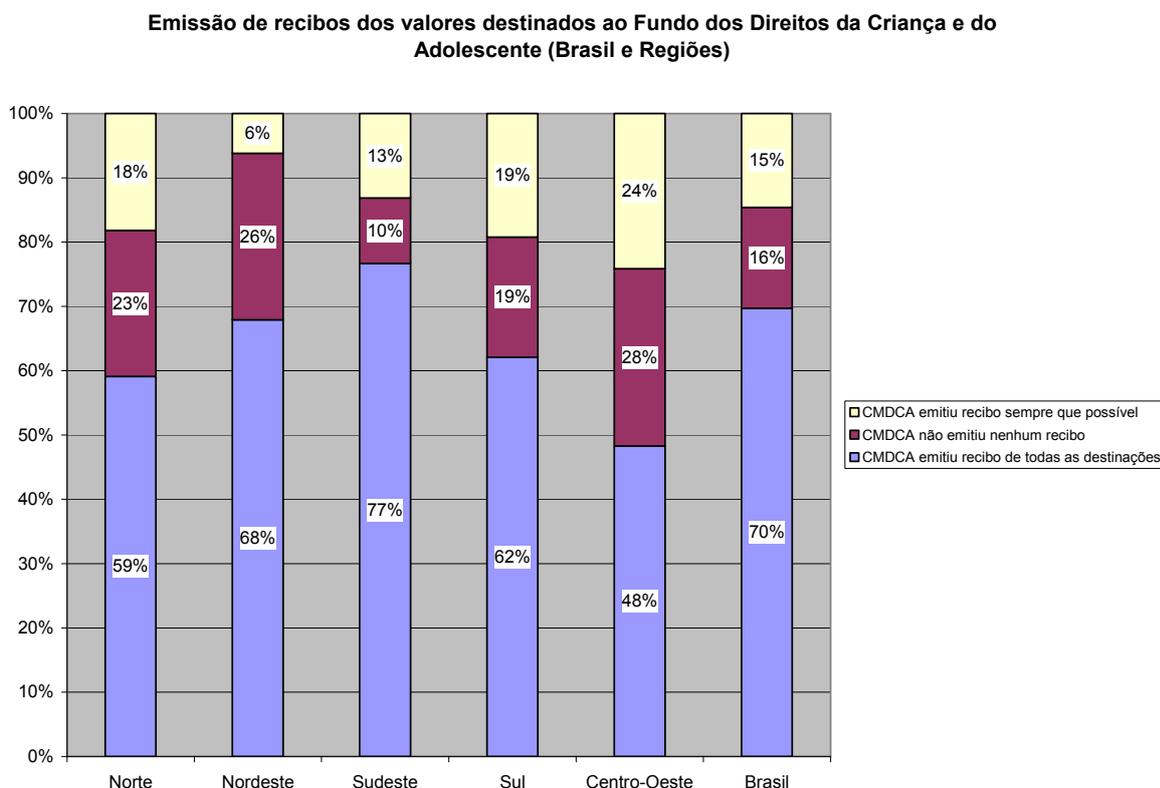
TABELA 12

QUANTIDADE DE RECIBOS EMITIDOS E DE DECLARAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

	Sim	Não	Em parte
Emissão de Recibo	70%	16%	Sim, mediante solicitação: 15%
Envio da DBF	54%	39%	Enviou a DBF incompleta: 8%

Na Região Sudeste, apenas 10% de Conselhos não emitiram recibos. No Centro-Oeste esse número chega a 28%, enquanto aqueles que responderam ter sempre emitido recibos somam apenas 48% na região (*Gráfico 80*).

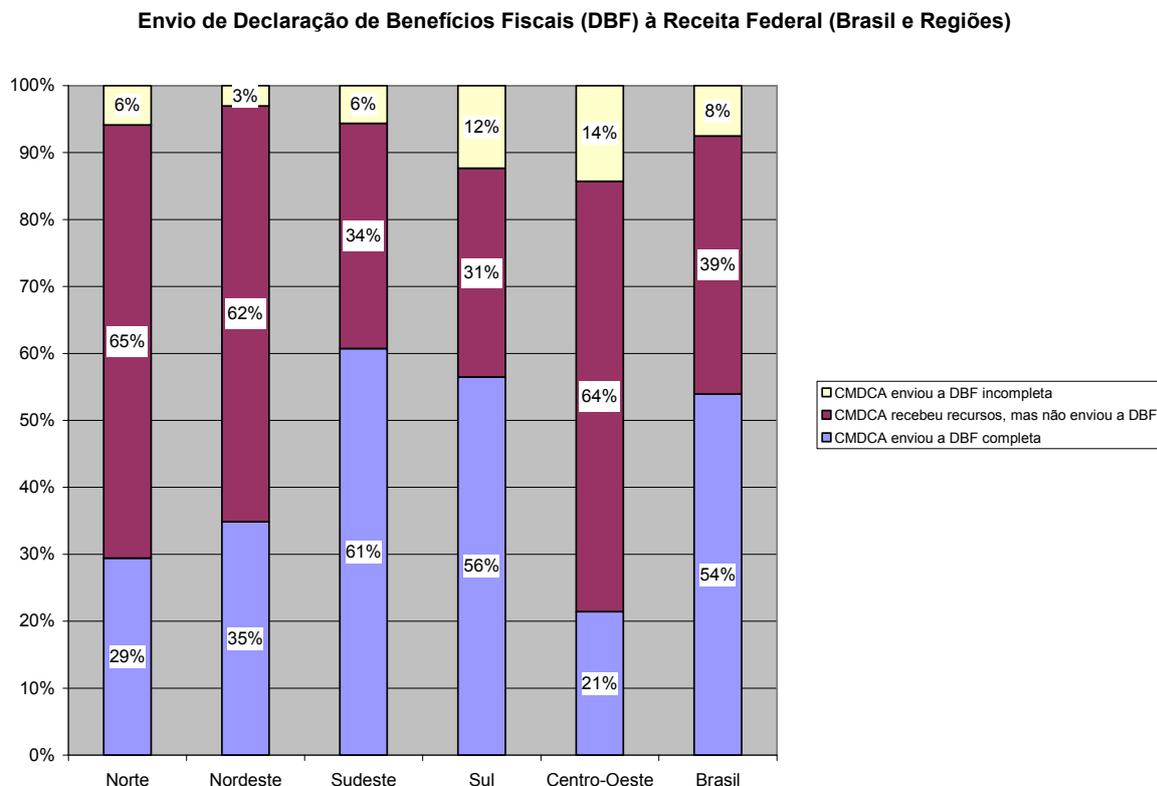
Gráfico 80



Quanto ao envio da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) à Receita Federal, a situação é ainda mais problemática: apenas 54% dos Conselhos enviaram a DBF, enquanto 39% admitem não ter enviado (*Tabela 12*). As Regiões Sul e Sudeste destacam-se, com uma média de 58% de Conselhos tendo enviado a

DBF e uma média de 32% não tendo enviado, enquanto que na Região Centro-Oeste, 22% dos Conselhos enviaram, e 64%, não (Gráfico 81)

Gráfico 81



PROCEDIMENTOS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

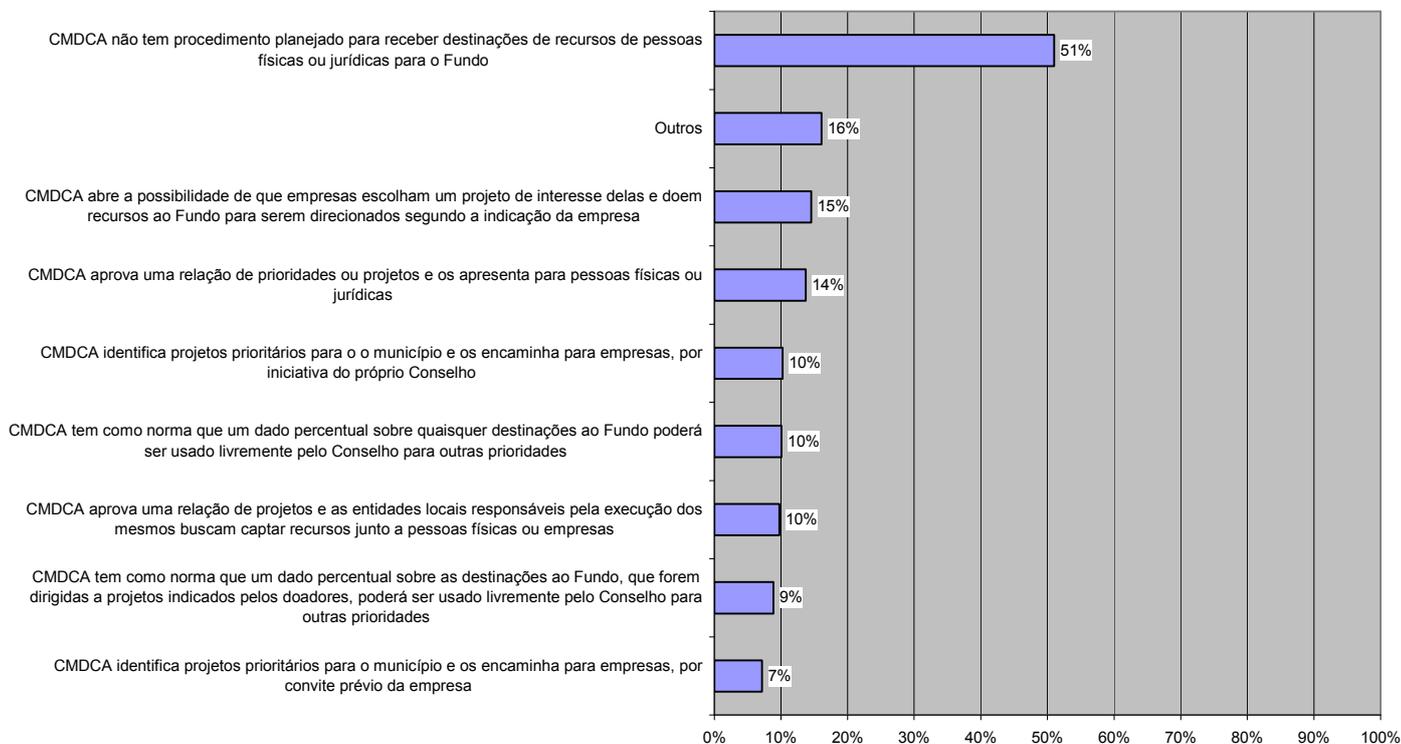
Para que ocorra a captação de recursos via doações e destinações de pessoas físicas ou jurídicas, é interessante que certa iniciativa venha dos Conselhos, no sentido de divulgar os aspectos relacionados ao Fundo, estabelecer prioridades e apresentar projetos. De outra forma, os ingressos de recursos só ocorrem através de doações espontâneas, o que deixa inexplorado todo um potencial de arrecadação, e também permite que o detentor dos recursos determine como e onde eles serão alocados, tirando a autonomia e desviando o foco da atuação dos CMDCA's.

Espera-se que os CMDCA's tenham procedimentos próprios para receber destinações de recursos de pessoas físicas e jurídicas para o Fundo, que incluam o estabelecimento prévio de prioridades e a forma de apresentação de projetos. Contudo, uma parcela significativa – 51% – informa não os ter. A segunda resposta mais freqüente, assinalada por 16% dos CMDCA's, foi a opção 'Outros', o que reforça a idéia de não haver uma padronização estabelecida, estando os procedimentos relacionados ao Fundo muito pouco institucionalizados. A abertura para que empresas escolham projetos de seu interesse, não necessariamente entre os projetos prioritários para os Conselhos, e doem recursos para estes projetos por meio do Fundo aplica-se a 15% dos

respondentes. Os CMDCAs que identificam projetos e os apresentam a pessoas físicas e jurídicas somam 14% da amostra³⁰(Gráfico 82).

Gráfico 82

Procedimentos para recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil)



Na divisão por região, a falta de procedimento é a resposta mais comum (apontada por 43% dos Conselhos no Sudeste e 60% no Nordeste). O segundo procedimento mais adotado nas Regiões Norte e Nordeste é o CMDCA eleger prioridades e apontar para os potenciais doadores; na Região Sudeste é dar a possibilidade de empresas escolherem projetos e fazerem doações para eles através do Fundo.

Este último procedimento, em que os doadores escolhem os projetos que serão beneficiados, sem passar pelo crivo de prioridades do CMDCA, constitui uma distorção de papéis que, talvez pela escassez de recursos e a falta de habilidade dos Conselhos, acaba por transferir aos doadores uma responsabilidade de importância estratégica na função dos CMDCAs.

O procedimento de enviar para as empresas, a pedido delas, uma relação de projetos prioritários, é mais freqüente nas Regiões Norte e Nordeste: 10% e 6%, respectivamente, dos CMDCAs o adotam (Gráfico 83 a Gráfico 87).

³⁰ Idem.

Gráfico 83

Procedimentos para recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Norte)

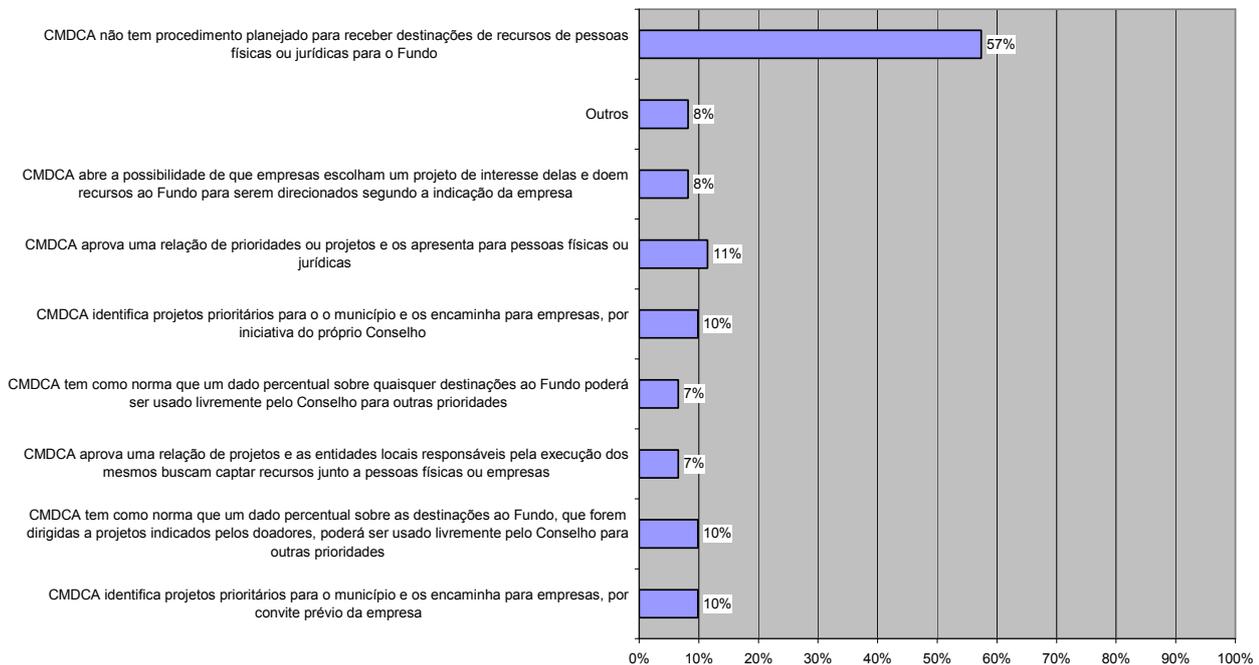


Gráfico 84

Procedimentos para recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Nordeste)

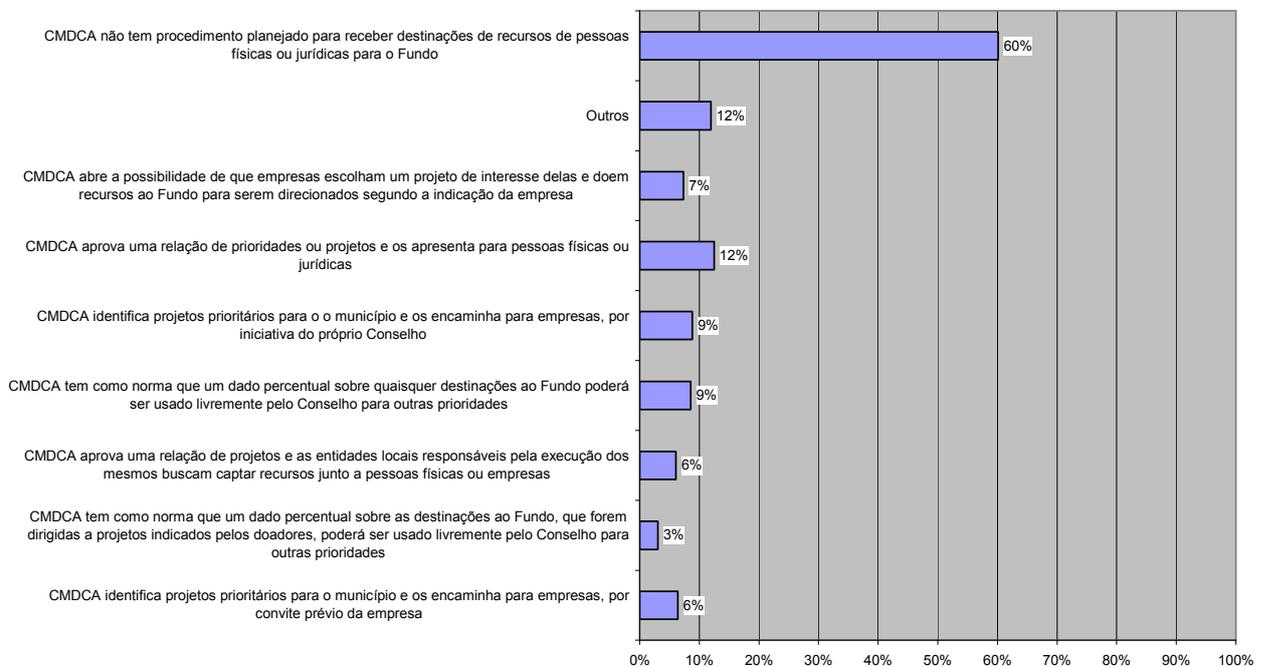


Gráfico 85

Procedimentos para recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Sudeste)

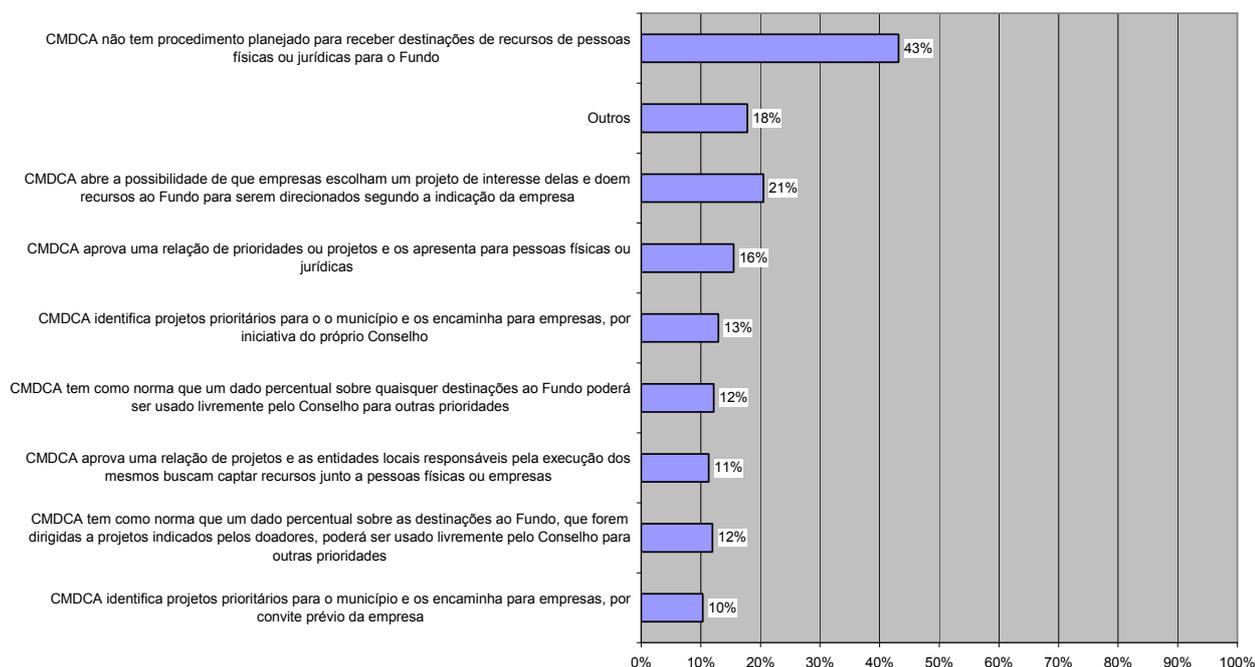


Gráfico 86

Procedimentos para recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Sul)

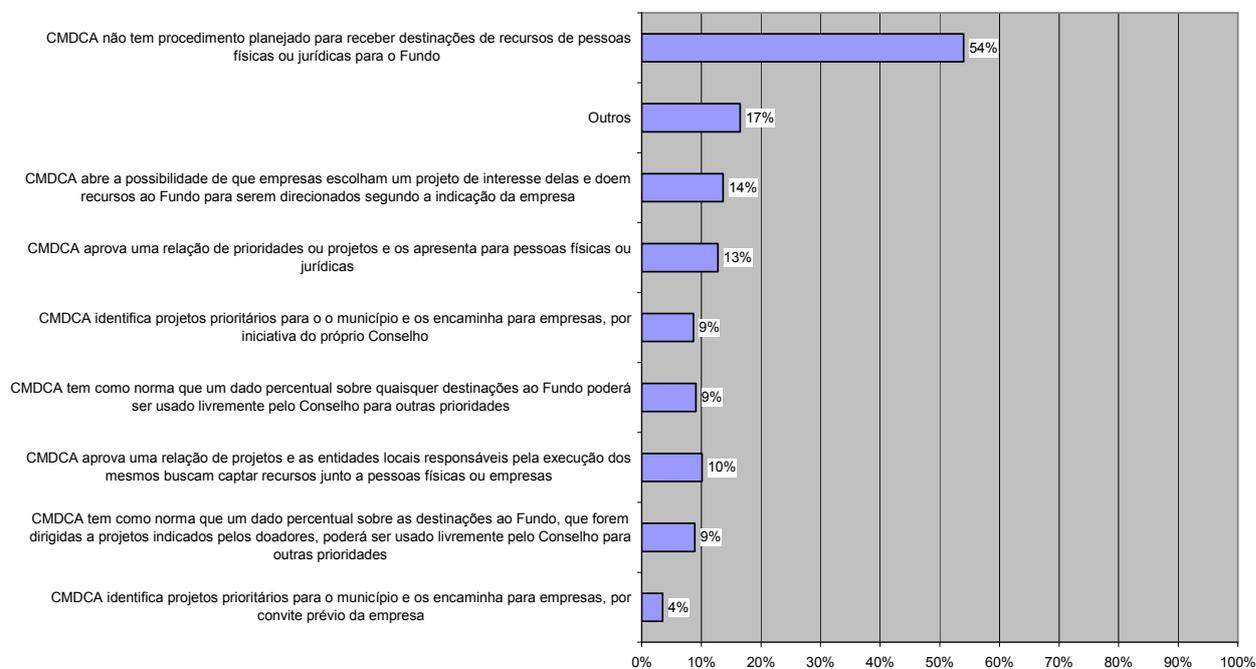
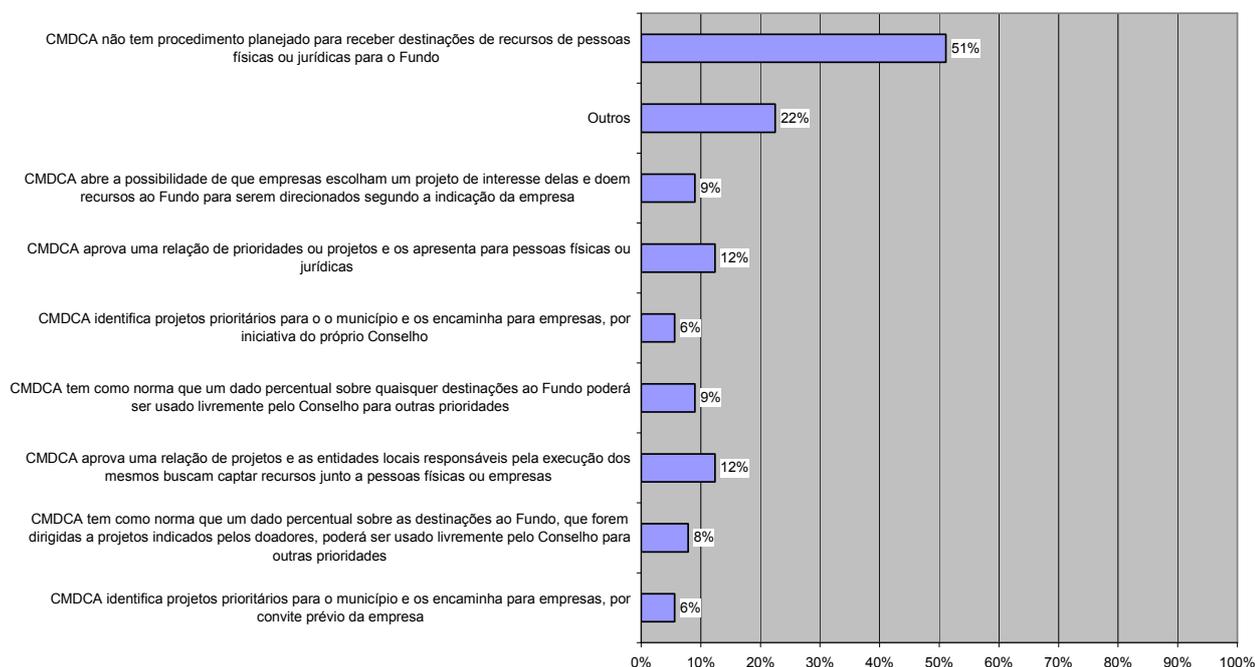


Gráfico 87

Procedimentos para recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Centro-Oeste)



AÇÕES PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

A divulgação do Fundo Municipal acontece em metade dos Conselhos respondentes (*Gráfico 88*). São 855 Conselhos que realizam algum tipo de campanha, o que corresponde a 91% dos Conselhos que informaram algum ingresso de recursos. Dentre os que divulgam, 71% o fazem por iniciativa própria, 20% aproveitam campanhas do governo federal, 15% aproveitam campanha dos governos municipais, 15% aproveitam campanhas de entidades sociais ou empresas e 13%, campanhas municipais³¹.

A Região Nordeste é a que apresenta menor percentual de Conselhos que fazem campanhas, enquanto a Sudeste é onde os Conselhos mais o fazem. Destaca-se, no Sudeste, a realização de campanhas aproveitando ações de entidades sociais e empresas, percentual que é muito reduzido no Norte (*Gráfico 89*).

³¹ Idem

Gráfico 88

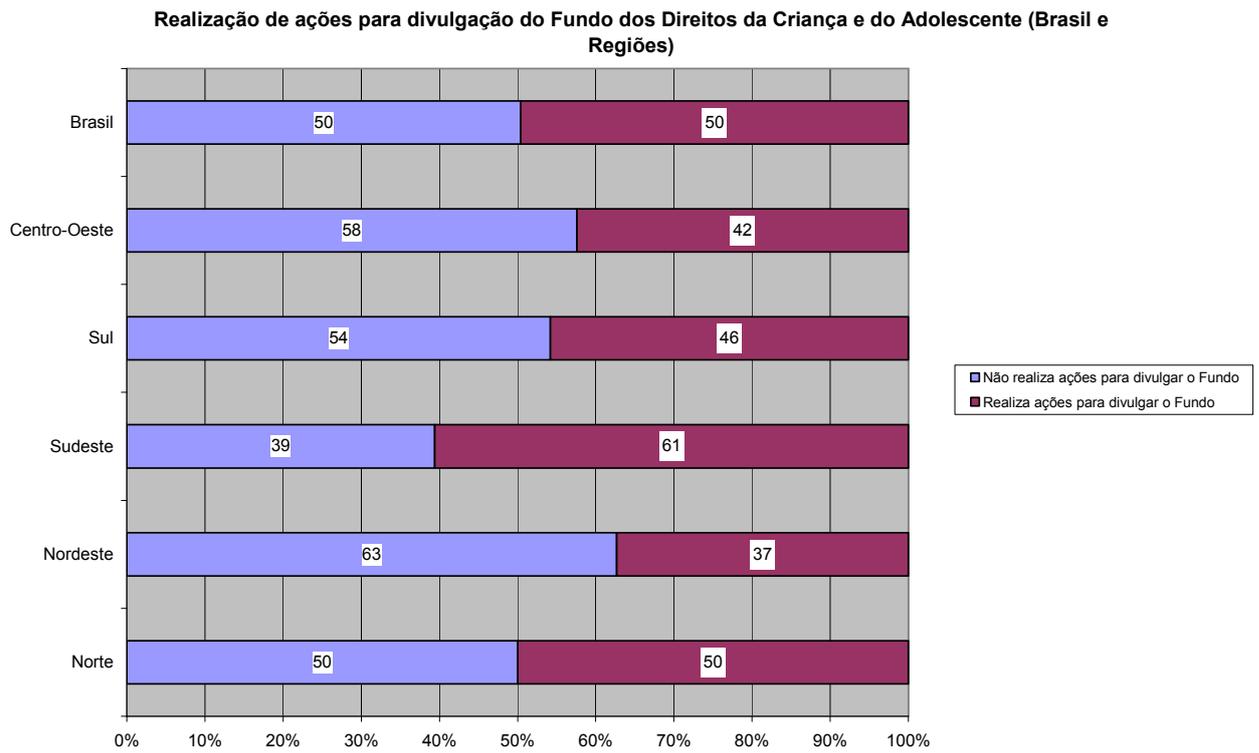
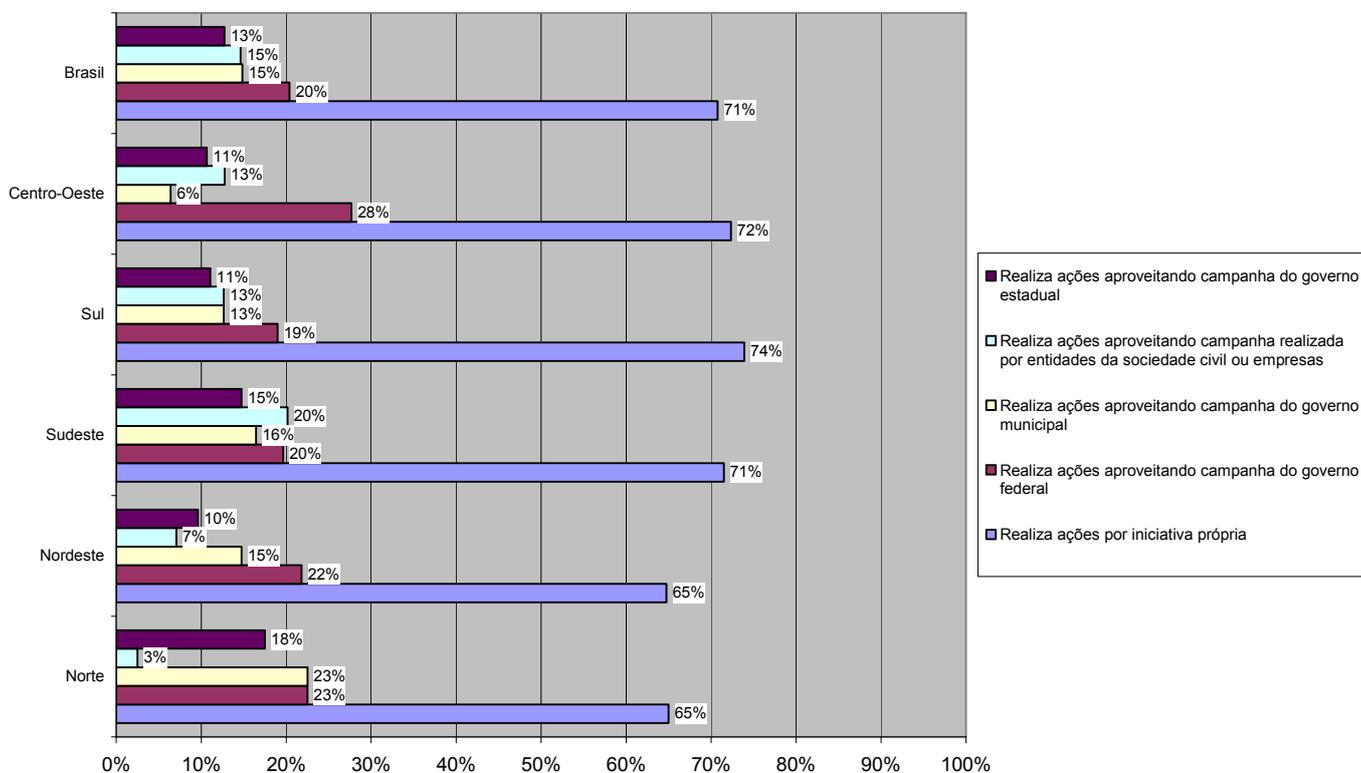


Gráfico 89

Formas de divulgação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)



A arrecadação de recursos para o Fundo Municipal é prejudicada, na opinião dos conselheiros, principalmente pelo baixo interesse ou capacidade da comunidade e das empresas para doar recursos para o Fundo (índice³² de 0,74, grande dificuldade), dificuldade preponderante em todas as regiões; uma única exceção se dá na Região Norte, que, por pouca diferença, julga que o principal obstáculo está na falta de material de divulgação e de estratégias para abordagem dos potenciais doadores. Na amostra nacional, a falta de material adequado aparece em segundo lugar em grau de dificuldade, com índice de 0,65, que pode ser traduzido como uma dificuldade mediana.

Estes dois fatores são as principais dificuldades apontadas pelos Conselhos em todas as regiões, sendo que são considerados como grandes dificuldades no Norte e no Nordeste, enquanto que, no Sul e Sudeste, são entendidos como tendo grande e média dificuldade. Para os Conselhos da Região Norte, a falta de material de divulgação é um fator mais desafiador do que a baixa capacidade da comunidade em doar.

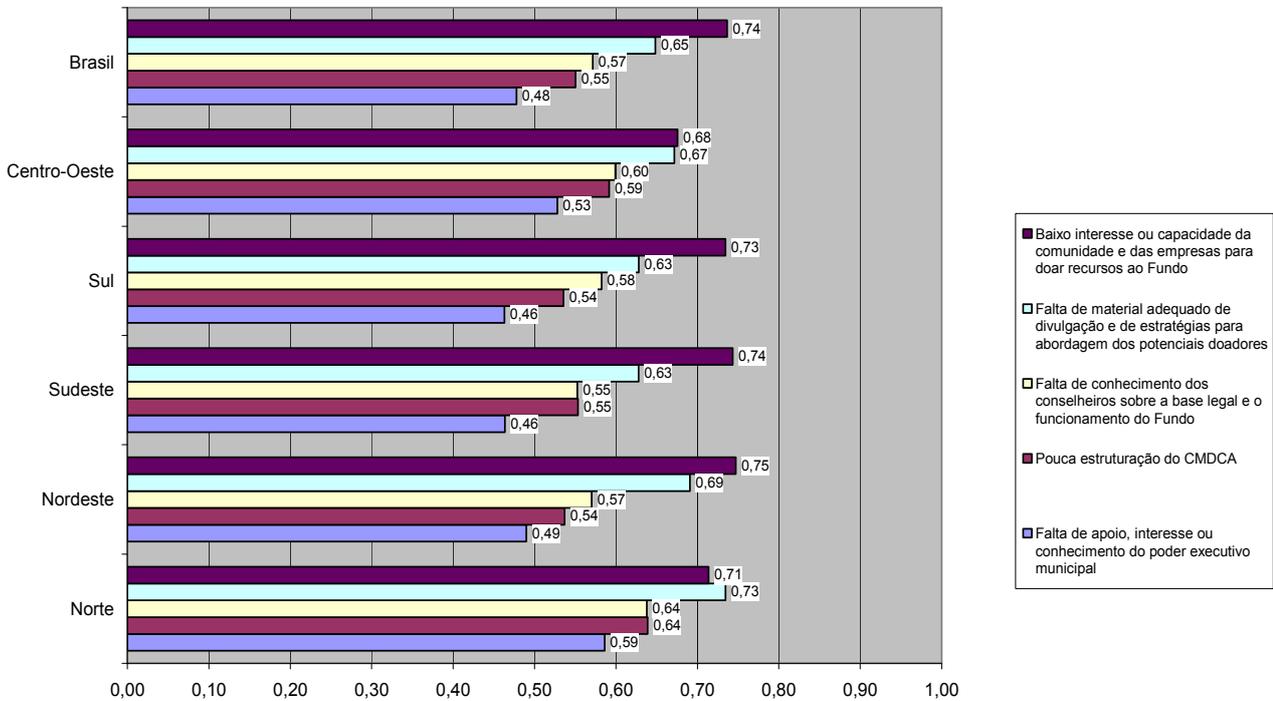
A falta de conhecimento dos conselheiros sobre a base legal vem em terceiro lugar como desafio para a arrecadação para o Fundo (0,57, dificuldade média). Vale notar que, se a falta de conhecimento sobre a base legal do Fundo é vista como o primeiro fator para sua não implementação, ela não é considerada o principal fator para as dificuldades de arrecadação do Fundo. Da mesma forma, o principal motivo para a não

³² O índice de grau de dificuldade indica em que medida o fator dificulta a ampliação da arrecadação de recursos para o fundo: 0 a 0,33, baixa dificuldade; 0,33 a 0,67, média dificuldade, 0,67 a 1, alta dificuldade.

arrecadação – que é a percepção sobre o baixo interesse ou capacidade da comunidade e das empresas para doar recursos – não é o principal motivo para a não implementação dos Fundos (Gráfico 90)

Gráfico 90

Índice de grau de dificuldade para arrecadação de recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)



Falta efetividade para a maioria dos Fundos Municipais. Em quase 30% dos municípios, não chegam a estar regulamentados e, do total de CMDCAs da amostra, apenas 42% informaram já ter recebido algum recurso para o Fundo. Soma-se a isso a constatação de que mesmo aqueles que vêm recebendo recursos têm ingressos muito aquém do potencial de destinação.

Conforme apontado anteriormente, a existência e as condições de funcionamento do Fundo são um importante indicador da maturidade dos Conselhos Municipais. Nesse sentido, o que se evidencia é a fragilidade de muitos deles. As causas apontadas para o não funcionamento dos Fundos apontam para a necessidade de capacitações específicas para os conselheiros sobre implantação, gestão, captação de recursos e monitoramento de qualidade dos gastos e dos resultados gerados. Além disso, a ampliação de destinações depende de um amplo esforço de divulgação em nível nacional do incentivo fiscal junto a pessoas físicas e jurídicas. Em muitos casos, o papel fundamental exercido pelos Conselhos carece de maior reconhecimento pelo poder público.

As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes

As entidades de atendimento governamentais e não governamentais mantêm serviços, planejam e executam programas de atendimento. Cada programa deve ter sua estrutura e funcionamento formatados dentro de um dos sete regimes de atendimento estabelecidos no artigo 90 do ECA. São eles:

- I – Orientação e apoio sócio-familiar;
- II – Apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III – Colocação familiar;
- IV – Abrigo;
- V – Liberdade assistida;
- VI – Semiliberdade;
- VII – Internação.

Segundo as regras impostas pelo ECA, as entidades só podem funcionar depois de registradas no CMDCA e obedecendo condições básicas como instalações físicas (salubridade, higiene, segurança), plano de trabalho, constituição jurídica e idoneidade dos membros. Em seguida, o CMDCA comunica este registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

Antonio Carlos Gomes da Costa³³ esclarece que: “[...] a política de atendimento pode ser compreendida em dois grandes âmbitos, que podemos denominar de sentido amplo e sentido estrito. Num sentido amplo, a expressão política de atendimento abrange todas as políticas, programas e ações, sem exceção alguma, ou seja, as políticas universais e também as políticas focalizadas. No sentido estrito, rigorosamente falando, a política de atendimento do ECA abrange apenas os programas e ações responsáveis pela implementação das medidas protetivas e sócio-educativas, que são aquelas abordadas no livro II do Estatuto”. E acrescenta: “Sendo os serviços das políticas sociais básicas de prestação universal, não se faz necessário o seu registro nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Isto não quer dizer, no entanto, que os conselheiros tutelares e as autoridades judiciárias não devam estar informados da existência, características e distribuição desses serviços no município ou na comarca em que atuam. Essa informação, a nosso ver, não implica na necessidade formal de registro.”

É importante ressaltar que estas entidades devem trabalhar com vistas aos direitos e garantias de que é titular a população infanto-juvenil, de modo a preservar sua identidade e a oferecer-lhe respeito e dignidade. Para tanto, as entidades podem receber apoio financeiro proveniente do Fundo dos Direitos, dessa maneira, são fiscalizadas pelo Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares.

A intenção deste bloco é entender como os CMDCA's procedem no registro de entidades, quanto à situação das crianças e adolescentes brasileiros e a avaliação / percepção dos Conselhos acerca do atendimento conduzido pelas entidades.

³³ COSTA, Antonio Carlos Gomes. **A especificação dos regimes de atendimento: perspectivas e desafios**. Lagoa Santa, MG. 2003. Trabalho não publicado.

REGISTRO DE ENTIDADES

As entidades de atendimento só têm permissão para atuar após o deferimento de seu registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Apesar de a inscrição de seus programas nos CMDCA's ser de responsabilidade das próprias entidades governamentais e não governamentais, é importante que os Conselhos também mantenham uma postura ativa no que tange a realização desse registro, seja divulgando a necessidade do procedimento junto a todos os atores da rede de proteção integral da criança e do adolescente, seja trabalhando com o Conselho Tutelar, os órgãos do Judiciário e o Ministério Público, na fiscalização das entidades.

Em todo o país, 11.938 entidades não governamentais estão registradas pelos CMDCA's. 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. Dentre os 2.074 Conselhos que responderam a questão sobre o registro de entidades, 1.496 declararam ter registrado alguma entidade ou programa. Entre esses, cada CMDCA registra em média 8 entidades não governamentais, 4,4 programas de ONGs e 3,3 programas governamentais. Assim, levando em conta todos os tipos de registro, obtém-se uma média de 15,6 cadastros por CMDCA (*Tabela 13*).

TABELA 13
REGISTRO DE ENTIDADES E PROGRAMAS PELOS CMDCA'S

	Entidades Não governamentais	Programas executados por entidades não governamentais	Programas executados por entidades governamentais
Soma	11.938	6.508	4.918
Média	8,0	4,4	3,3
Mediana	4	3	3
Máximo	662	495	122
Mínimo	1	1	1

Chama a atenção, porém, o fato de 28% do total de respondentes declararem não ter registro de qualquer entidade ou programa. Resta saber se isso se deve ao fato de os CMDCA's não registrarem entidades ou programas existentes no município ou por não existirem entidades nem programas em um número considerável de municípios brasileiros.

Os gráficos abaixo se referem à auto-avaliação da abrangência do registro feito pelos CMDCA's que têm ao menos uma entidade ou programa inscrito.

É revelador observar a grande porcentagem daqueles que declararam não ter como avaliar, demonstrando desconhecimento em relação à existência de equipamentos de atendimento. Por outro lado, o registro de ONGs é considerado bastante abrangente por 32% dos respondentes; 24% deles consideram bastante abrangente o registro de programas de ONGs, enquanto que 34% dos Conselhos vêem o registro de programas governamentais como bastante abrangente.

Agrupados por região, os dados mostram que, no Sudeste, o registro de ONGs é considerado bastante abrangente por 42% dos Conselhos. Isso difere do que se observa no Centro-Oeste (20%) e no Nordeste (19%).

Em relação ao registro de programas governamentais, a avaliação é mais homogênea entre as regiões, conforme os gráficos abaixo.

Gráfico 91

Abrangência do registro de ONGs (Brasil e Regiões)

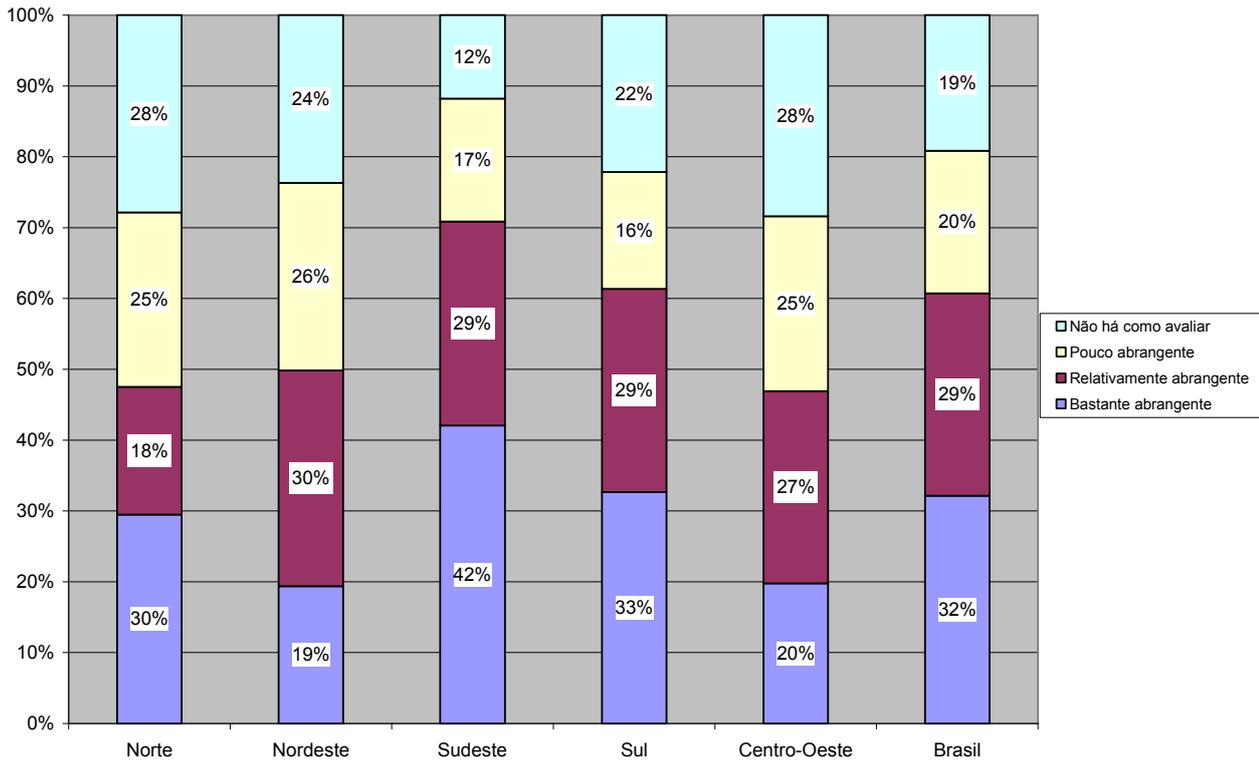


Gráfico 92

Abrangência do registro de programas de ONGs (Brasil e Regiões)

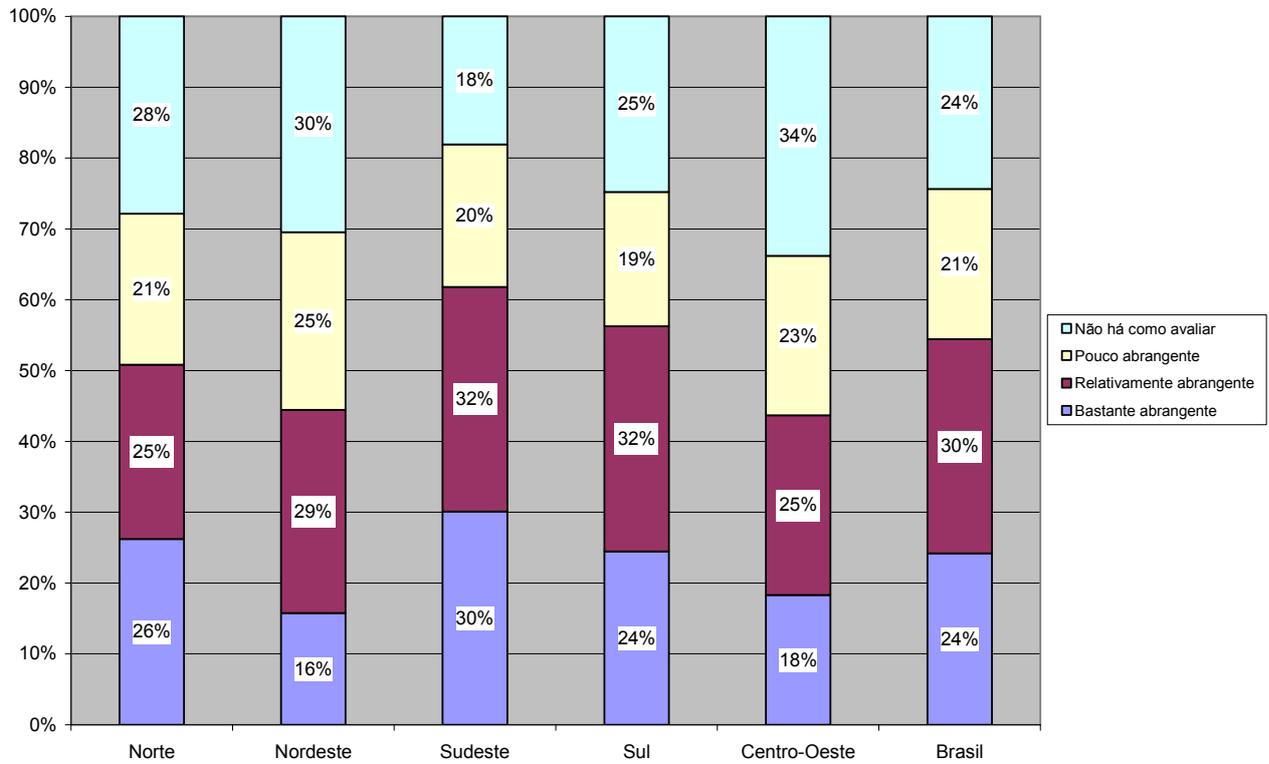
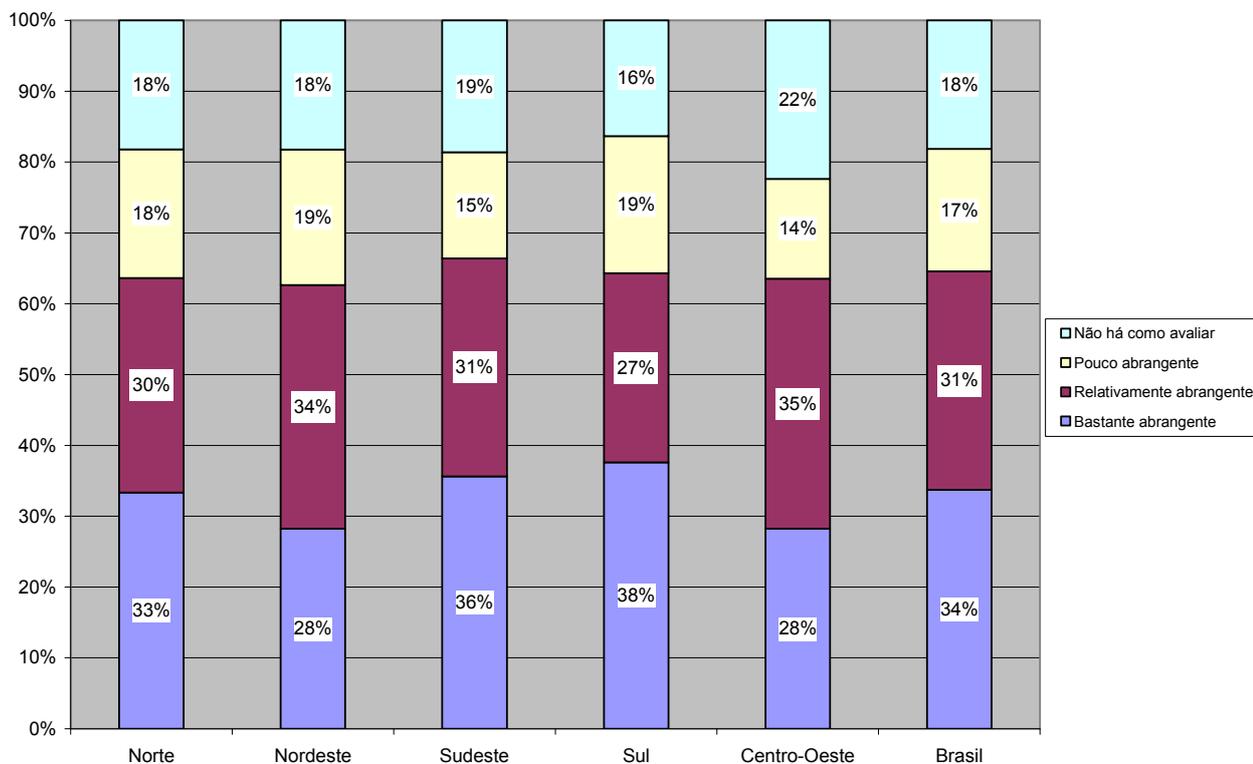


Gráfico 93

Abrangência do registro de programas governamentais (Brasil e Regiões)



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. Chamam a atenção também as informações de que esse déficit no registro é consequência da falta de estrutura do próprio CMDCA, causa alegada por 26%, e de que o déficit deve-se ao fato de que o CMDCA não tem informações sobre como proceder para efetuar o registro, indicado por 27% dos respondentes³⁴.

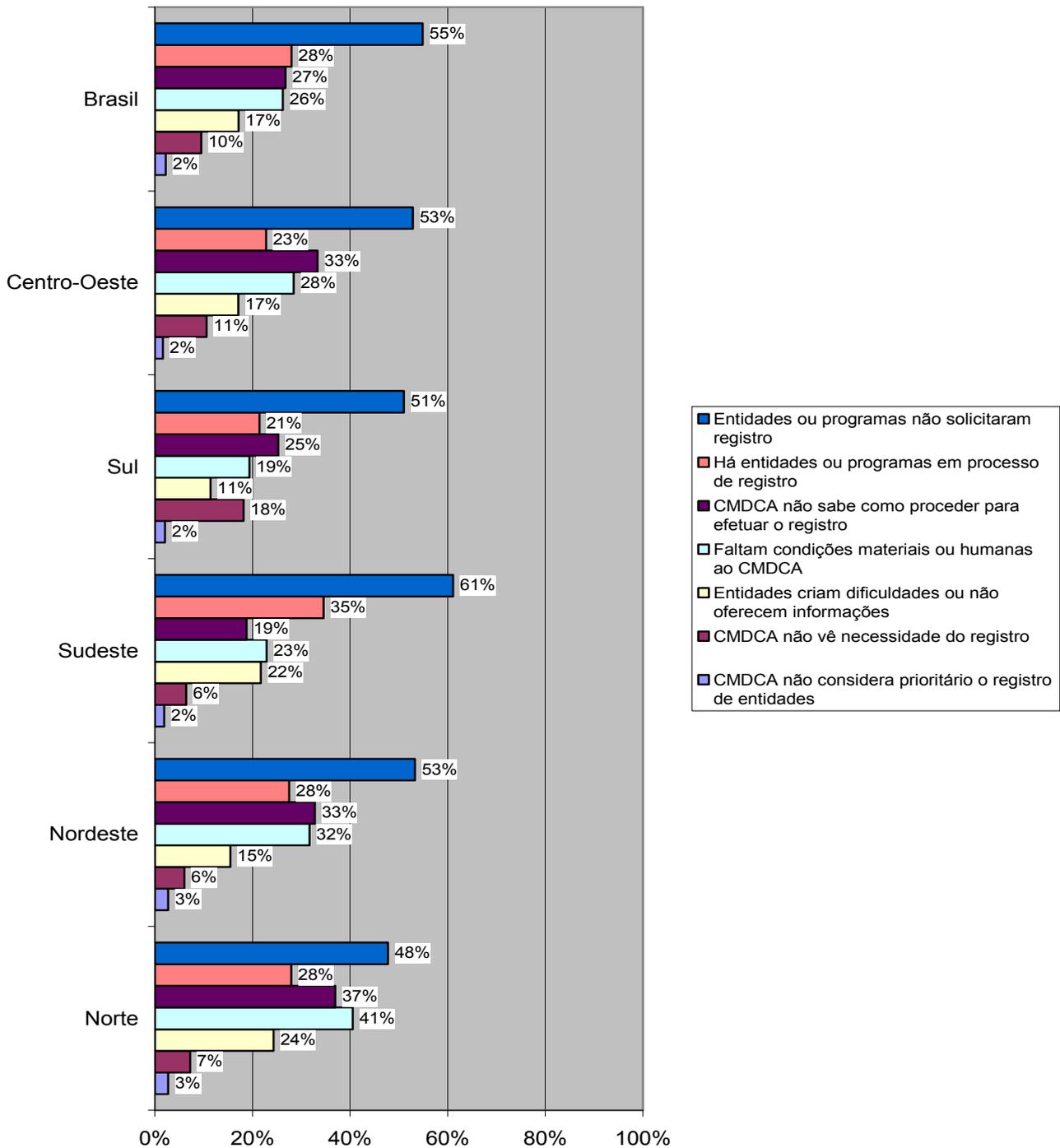
Esses dados revelam o despreparo de grande parte dos CMDCA para realizar um cadastro abrangente dos programas e entidades existentes. Apesar disso, apenas 2% afirmam não considerar prioritário concentrar esforços no registro de programas e entidades e 10% dizem não ser necessário o cadastramento devido à realidade do município (*Gráfico 94*). Presume-se, portanto, que embora muitos não coloquem em prática, a grande maioria dos Conselhos reconhece a importância da execução desse registro.

Assim, embora não haja dados para comparação, que revelem o universo de entidades e programas existentes, pode-se inferir que ele deve ser consideravelmente maior do que o volume efetivamente registrado pelos CMDCA. Dessa maneira, fica patente a deficiência do sistema idealizado pelo Estatuto, já que o procedimento para o registro das entidades de atendimento pelos Conselhos Municipais dos Direitos não é adequadamente praticado, o que prejudica o funcionamento eficiente da rede de proteção integral à população infanto-juvenil.

³⁴ Estes dados foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente somarão 100%.

Gráfico 94

Razões para falta de registro (Brasil e Regiões)



VIOLAÇÕES DE DIREITOS E PREPARO DAS ENTIDADES PARA AGIR SOBRE OS PROBLEMAS

O *Gráfico 95* destaca os principais problemas que atingem as crianças e adolescentes, segundo a percepção dos conselheiros: uso de álcool (índice³⁵ 0,74), uso de drogas e substâncias tóxicas (0,66) e deficiência no acesso a capacitação profissional (0,61). Também surge como grave o problema da gravidez e paternidade precoce (0,67). Surpreende, no entanto, que embora 51% dos CMDCA's tenham declarado que no município não existem, apesar de necessários, programas de combate ao abuso e exploração sexual, e 24% dos CMDCA's tenham declarado que existem tais programas, porém em quantidade e qualidade inadequadas, o problema de exploração e abuso sexual extra-familiar foi considerado baixo (índice 0,38) e a inadequação do convívio familiar (que inclui abuso sexual por familiares) apareceu como sendo problema de gravidade média, com índice de 0,55.

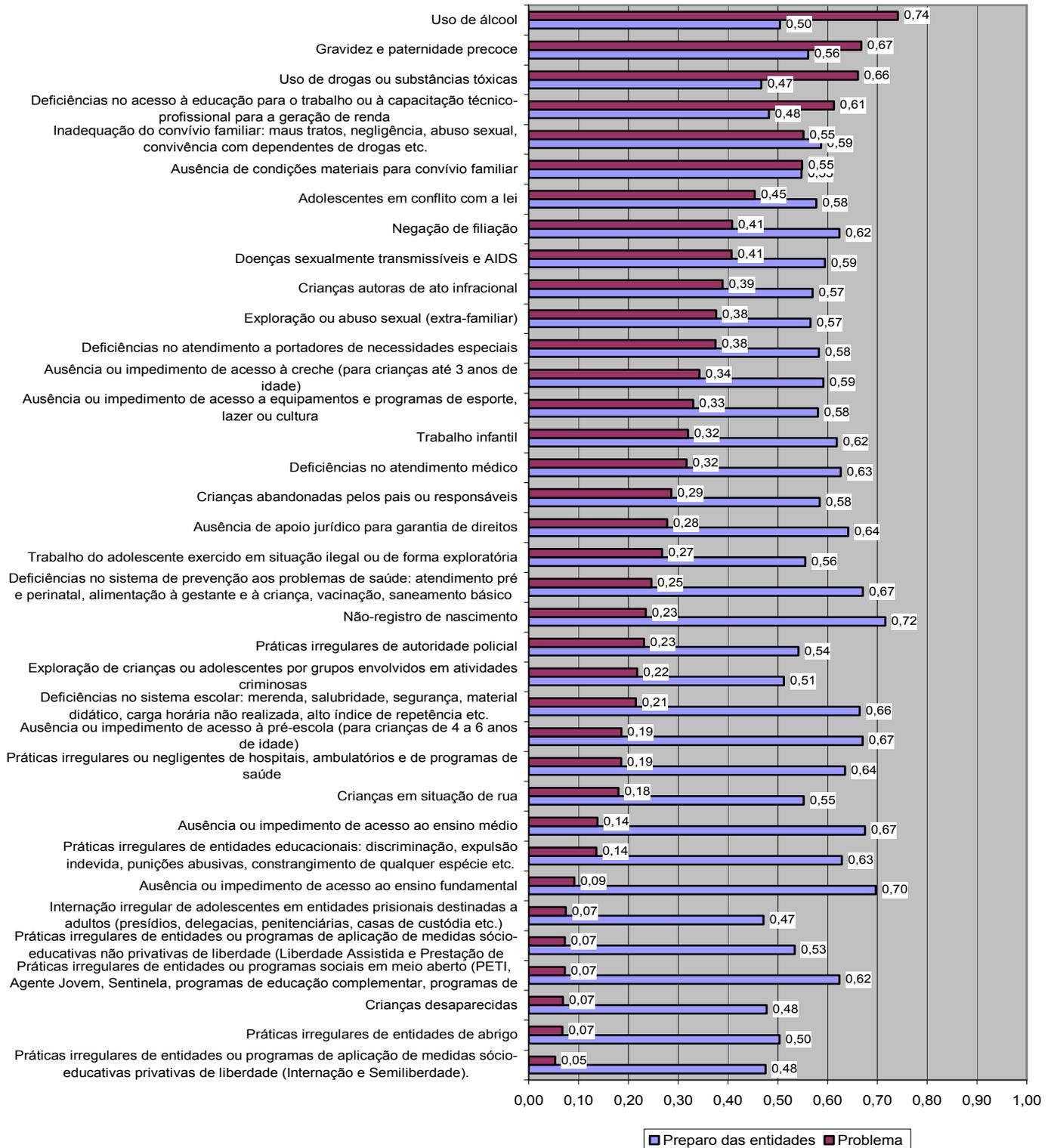
A despeito da precariedade da rede de atendimento na maioria dos municípios brasileiros, como será visto mais adiante no *Gráfico 114*, a maioria dos problemas relacionados foi classificada como de baixa gravidade, com índices abaixo de 0,33, e surpreendentemente, apenas dois itens tiveram índices que poderiam ser classificados como de gravidade alta (acima de 0,67).

No que se refere ao grau de preparo das entidades de atendimento existentes para agir sobre esses problemas, o resultado é relativamente bom, com os índices nacionais variando entre alto e médio. No entanto, deve-se salientar que os índices mais baixos estão exatamente relacionados aos problemas considerados mais graves, sendo que para o atendimento a usuários de drogas e substâncias tóxicas, o índice nacional é de 0,47.

³⁵ Este índice indica em que medida as violações de direitos e os problemas apontados atingem crianças e/ou adolescentes no município: 0 a 0,33, violação ou problema é pouco grave; 0,33 a 0,67, de gravidade moderada, 0,67 a 1, muito grave.

Gráfico 95

Índice: Problemas e violações dos direitos das crianças e adolescentes X preparo das entidades de atendimento, Brasil



A análise regional revela que a pior situação, no que tange ao impacto de problemas e violações dos direitos de crianças e adolescentes, encontra-se no Norte, seguido pelo Nordeste, depois Sudeste e Centro-Oeste e o Sul, que avalia de maneira mais amena a gravidade dos problemas relacionados. No Norte, o uso de álcool e a gravidez e paternidade precoces aparecem como os problemas mais graves, ambos atingindo índices de 0,79 – os mais altos do país. No Sul, embora o uso de álcool também tenha sido identificado como o problema de maior gravidade, o índice é 0,67, sendo apenas este classificado como problema de alta gravidade e todos os demais como médios e baixos. No Sudeste, destaca-se o problema relacionado ao uso de drogas e substâncias tóxicas, com índice de 0,72 – o maior do país para esse problema.

Em relação ao preparo das entidades para lidar com essas questões, as disparidades regionais aparecem ainda mais acentuadas. Os respondentes da Região Sul qualificam como adequado o preparo de suas entidades, não tendo nenhum atendimento com índice inferior a 0,49 e avaliando a maioria como muito preparada. Já os da Região Norte consideram que apenas as entidades que prestam um dos tipos de atendimento elencados estão muito bem preparadas, com índice de 0,68, todos os outros sendo avaliados como medianamente ou mal preparados (*Gráfico 96 a Gráfico 100*).

Gráfico 96

Índice de problemas e violações dos direitos da criança e do adolescente X preparo das entidades de atendimento (Região Norte)

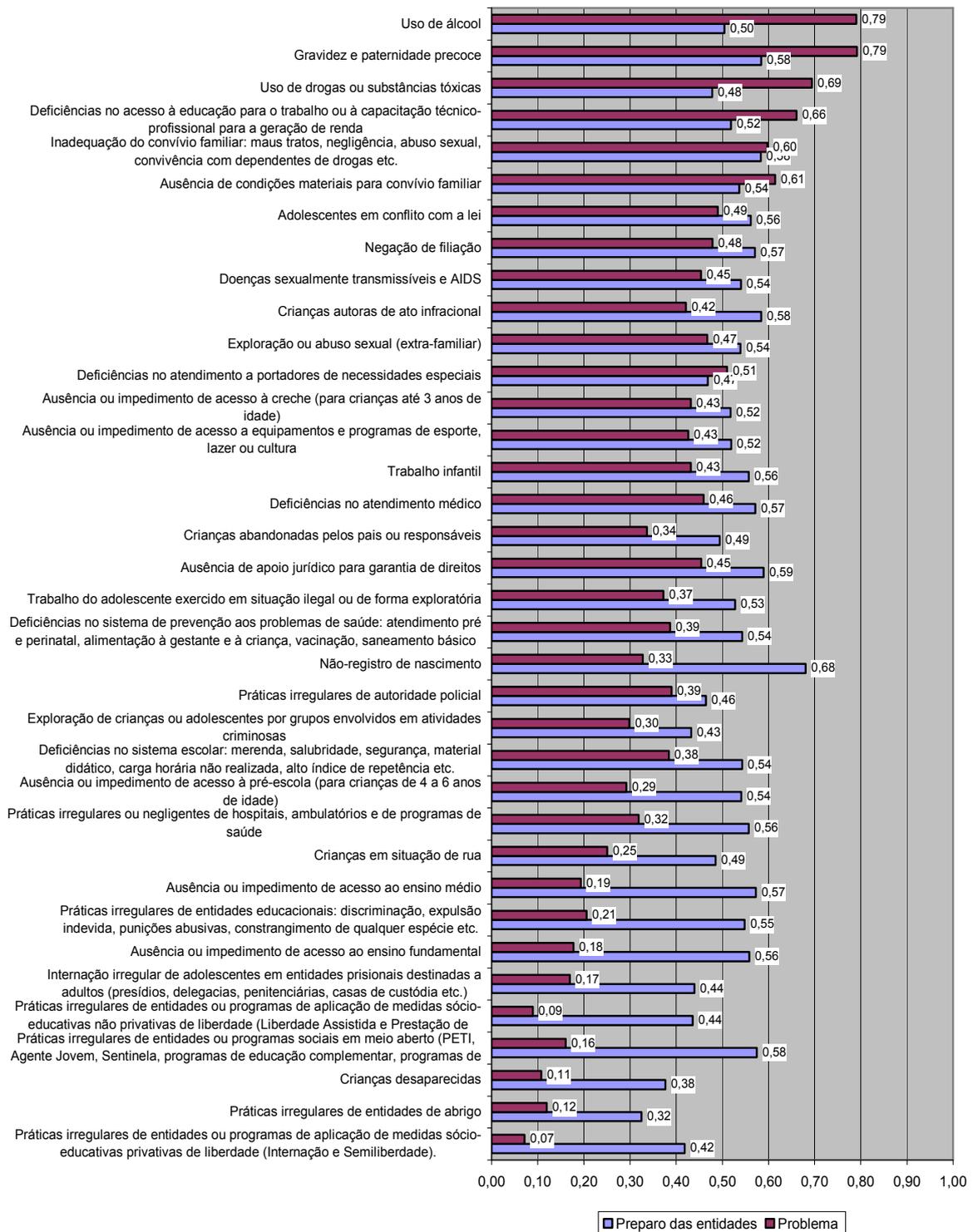


Gráfico 97

Índice de problemas e violações dos direitos da criança e do adolescente X preparo das entidades de atendimento (Região Nordeste)

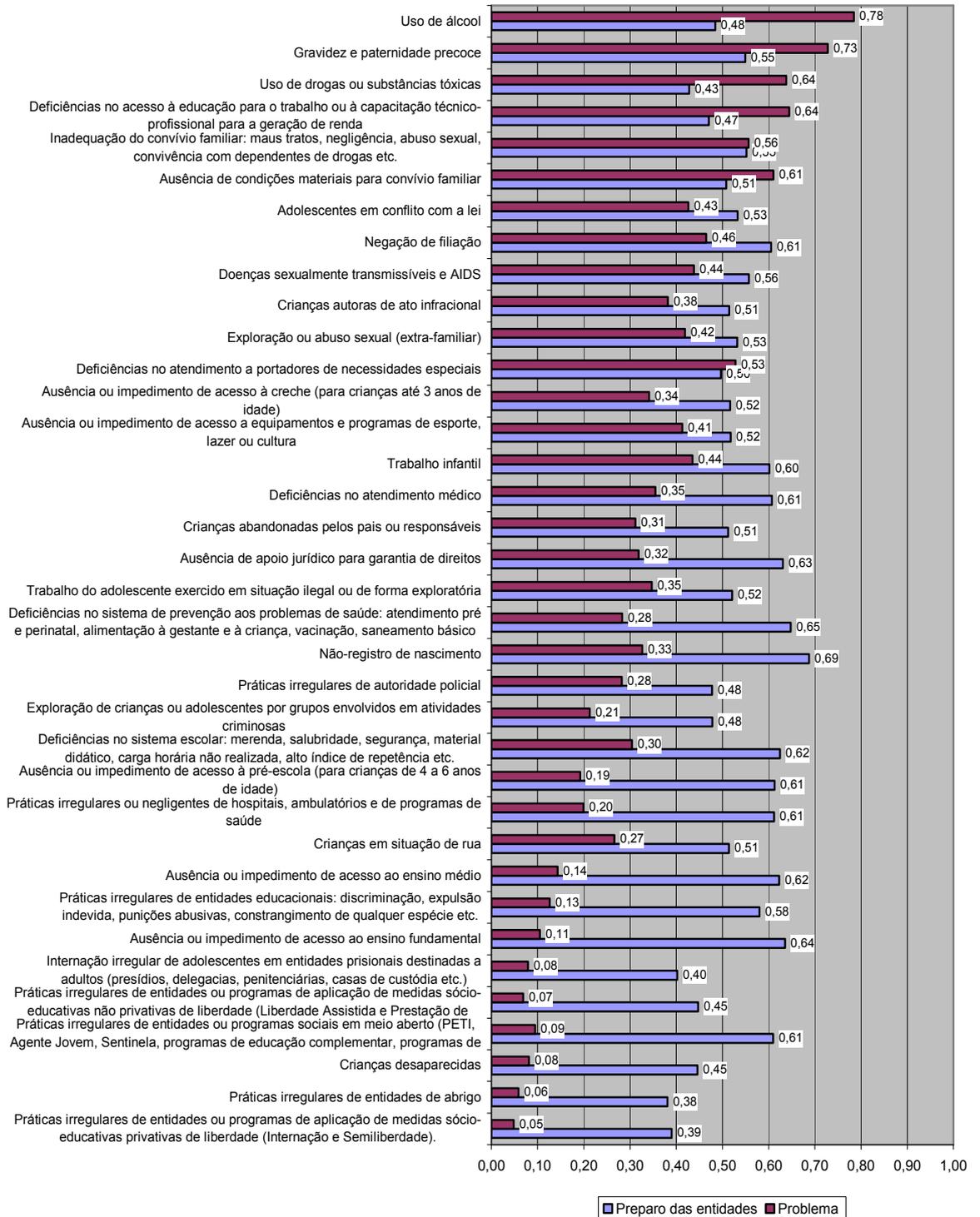


Gráfico 98

Índice de problemas e violações dos direitos da crianças e do adolescente X preparo das entidades de atendimento (Região Sudeste)

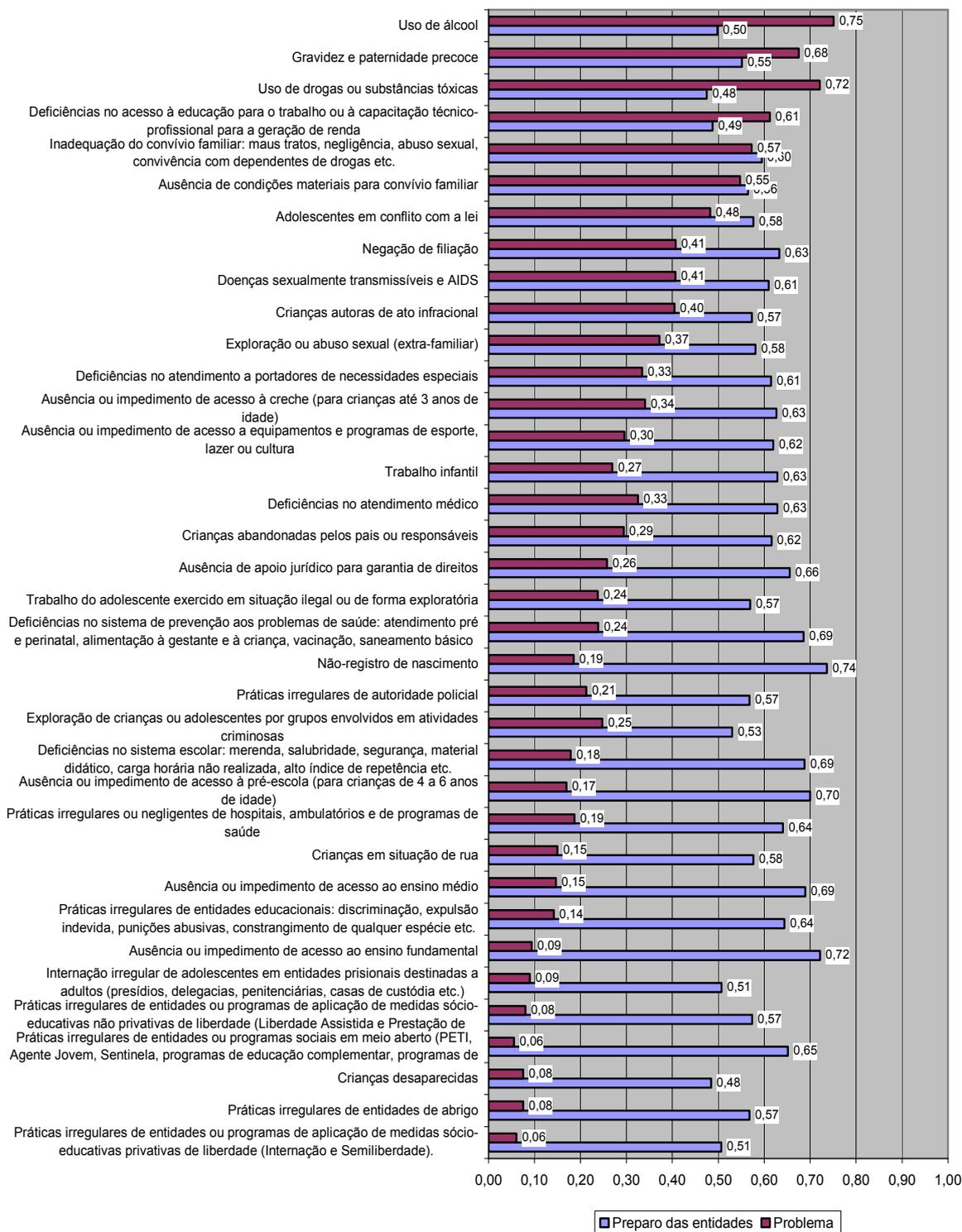


Gráfico 99

Índice de problemas e violações dos direitos da criança e do adolescente X preparo das entidades de atendimento (Região Sul)

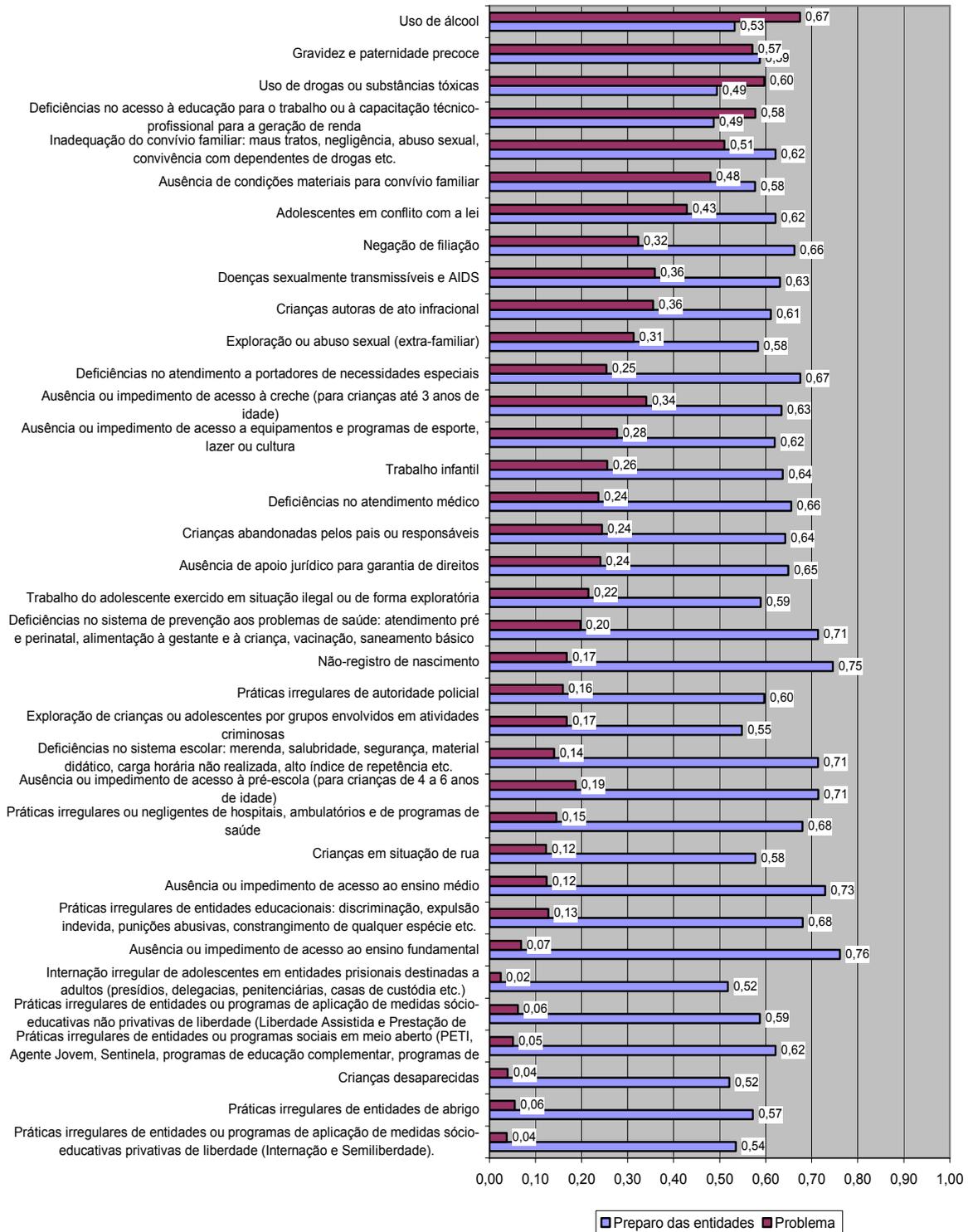
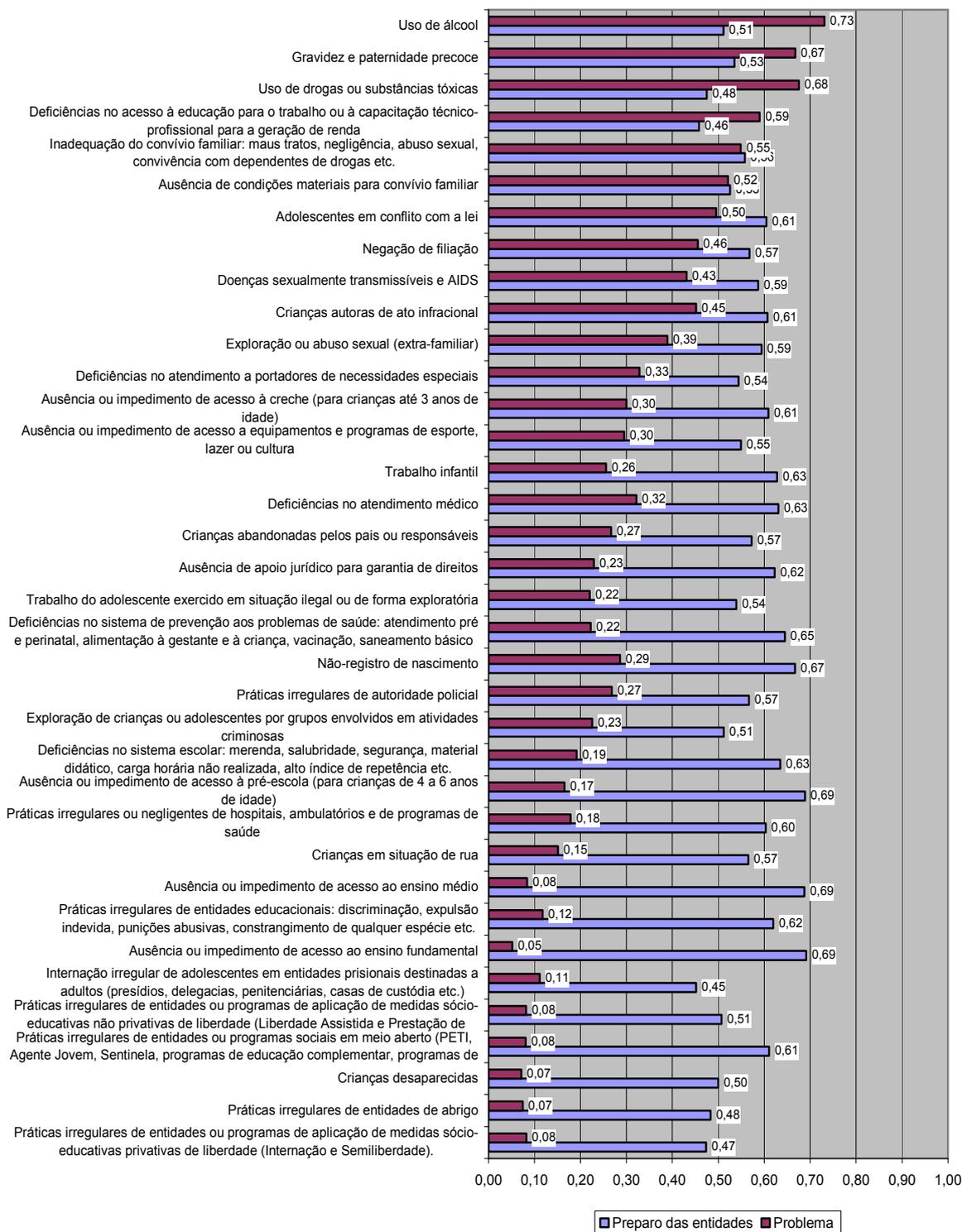


Gráfico 100

Índice de problemas e violações dos direitos da criança e do adolescente X preparo das entidades de atendimento, Região Centro-Oeste



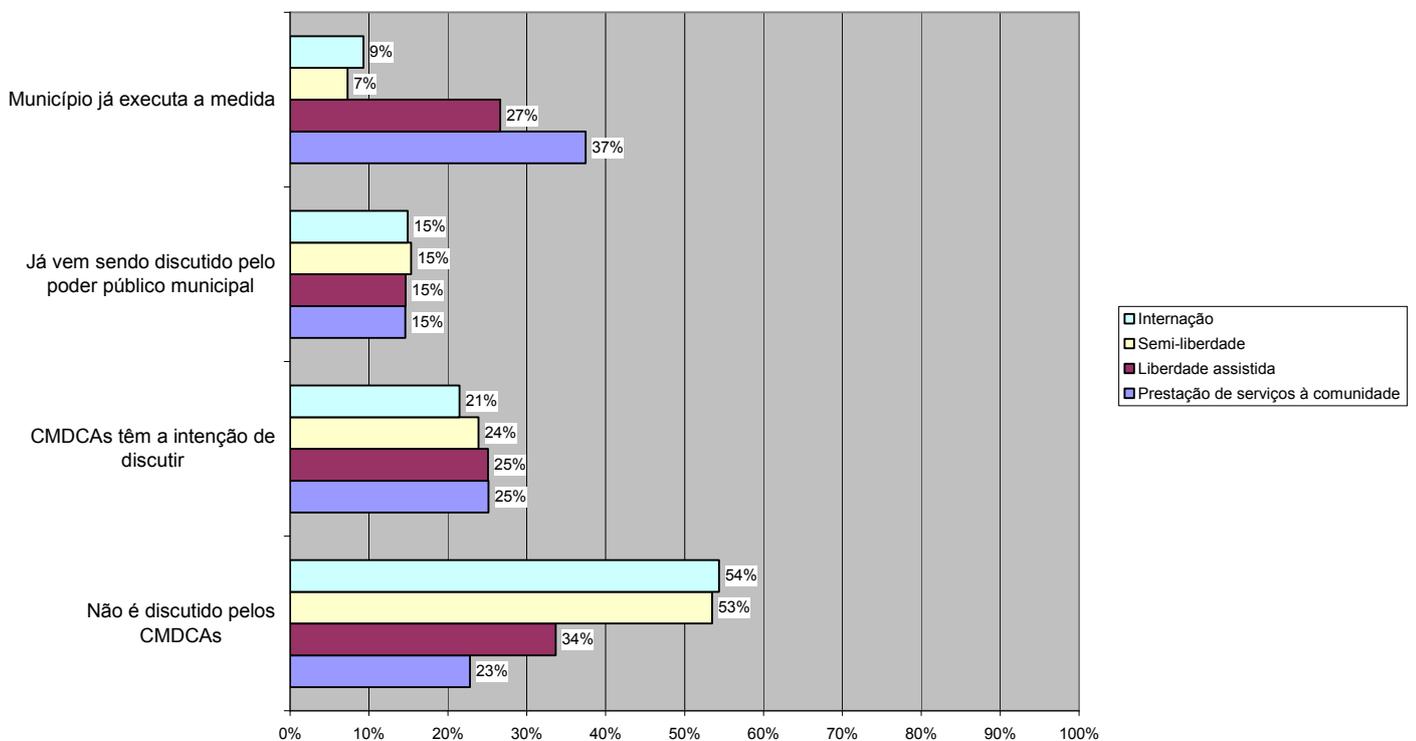
Uma das grandes tarefas de responsabilidade das entidades de atendimento (governamentais ou não) é a aplicação de medidas sócio-educativas quando comprovado o ato infracional de um adolescente. Baseado

no preceito de descentralização, ou municipalização, proposta na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, os municípios são responsáveis pelas questões relacionadas à política de atendimento à criança e ao adolescente, que vai desde a criação de conselhos até a criação de programas específicos referentes a determinados assuntos locais³⁶.

O Gráfico 101 fornece dados sobre a execução, pelos municípios, das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei. A municipalização das medidas sócio-educativas em meio aberto ocorre em 37% dos municípios dos CMDCA's participantes em relação à prestação de serviços à comunidade e em 27% deles em relação a serviços de liberdade assistida.

Gráfico 101

Execução pelo próprio município das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (Brasil)



Regionalmente, o que se observa é uma enorme disparidade. Enquanto, no Sul, 54% dos municípios executam a prestação de serviços à comunidade, seguido pelo Centro-Oeste (41%) e Sudeste (40%), no Nordeste essa taxa é de 20% e no Norte, 23%. A porcentagem daqueles que não discutem a questão é relativamente estável nas regiões, embora encontre seu ponto mais alto no Nordeste (26%).

A liberdade assistida é executada por um número menor de municípios que a prestação de serviços à comunidade. Mantêm-se as disparidades regionais, tendo no Sul, com 36%, a taxa mais alta de municípios

36 Art. 88 do ECA – São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa.

onde a medida é executada, enquanto no Nordeste é de 13%. Chama a atenção também a elevada porcentagem daqueles que não discutem, que fica acima de 30% em todas as regiões, exceto no Norte, onde equivale a 24%.

Apesar do princípio de municipalização, a semi-liberdade e a internação (ou seja, as medidas sócio-educativas em meio fechado) são oficialmente responsabilidade dos estados, pois envolvem o sistema de segurança pública e o Poder Judiciário. Sendo assim, era esperado que esses atendimentos não fossem prestados e nem isto estivesse sendo discutido na maioria dos municípios. Ainda assim, uma parcela dos respondentes informa que tais medidas são executadas em seu município, podendo significar que a ação do governo estadual está sendo complementada pela prefeitura, na tentativa de minimizar deficiências existentes. (Gráfico 102 a Gráfico 106)

A porcentagem significativa daqueles que têm a intenção de discutir ou já vêm discutindo pode indicar que esta é uma questão problemática em alguns municípios, provavelmente por esta demanda não ser satisfatoriamente atendida pelo estado. A tese de que a rede de atendimento é deficiente confirma-se pelas informações do Gráfico 114 adiante, que mostra a enorme parcela de municípios onde o atendimento não existe, embora necessário, e o pequeno número de localidades onde está presente.

Gráfico 102

Execução pelo próprio município das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (Região Norte)

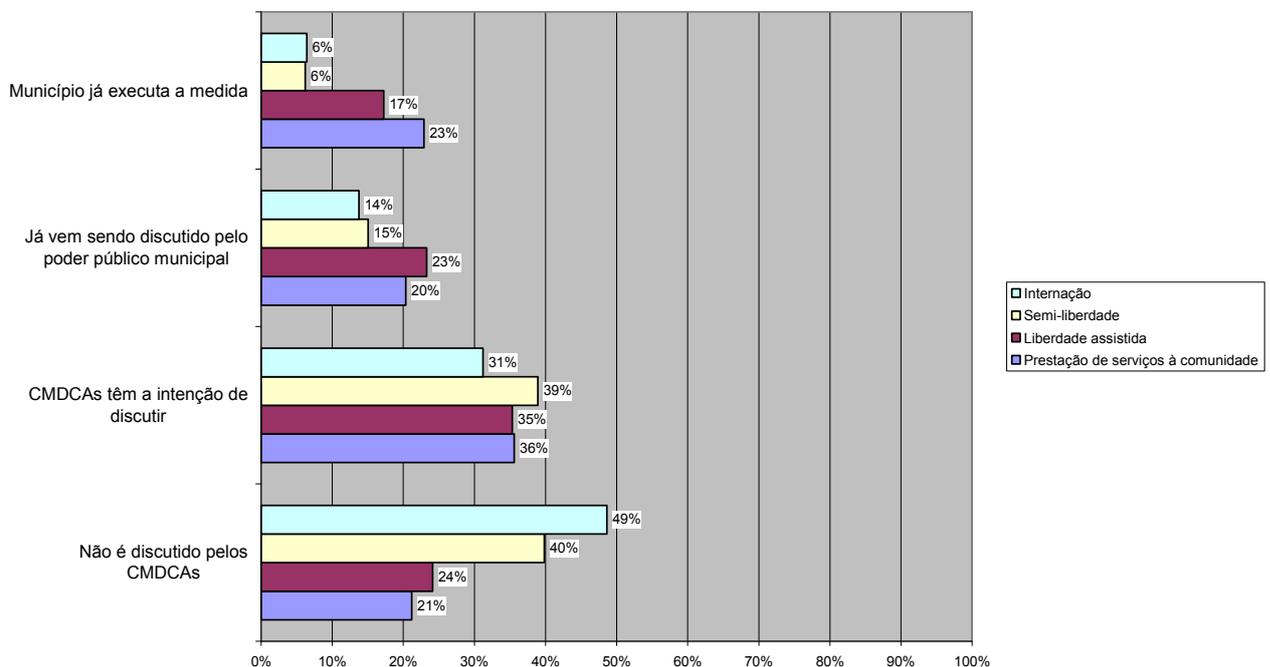


Gráfico 103

Execução pelo próprio município das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (Região Nordeste)

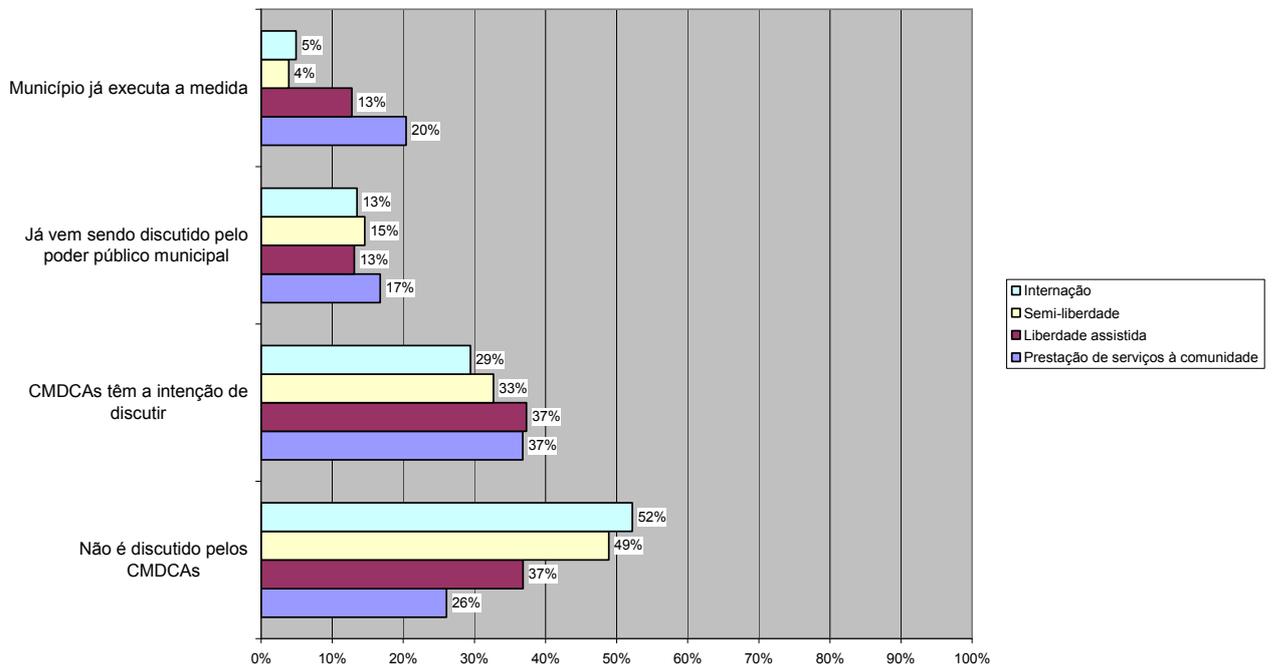


Gráfico 104

Execução pelo próprio município das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (Região Sudeste)

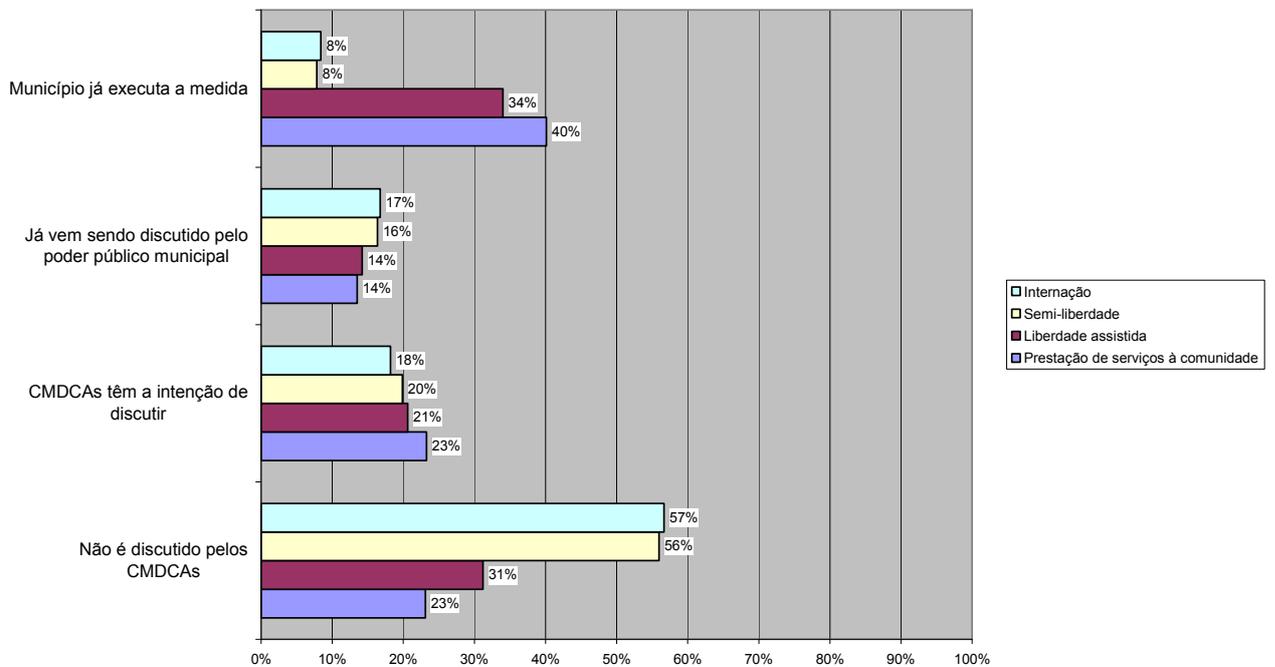


Gráfico 105

Execução pelo próprio município das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (Região Sul)

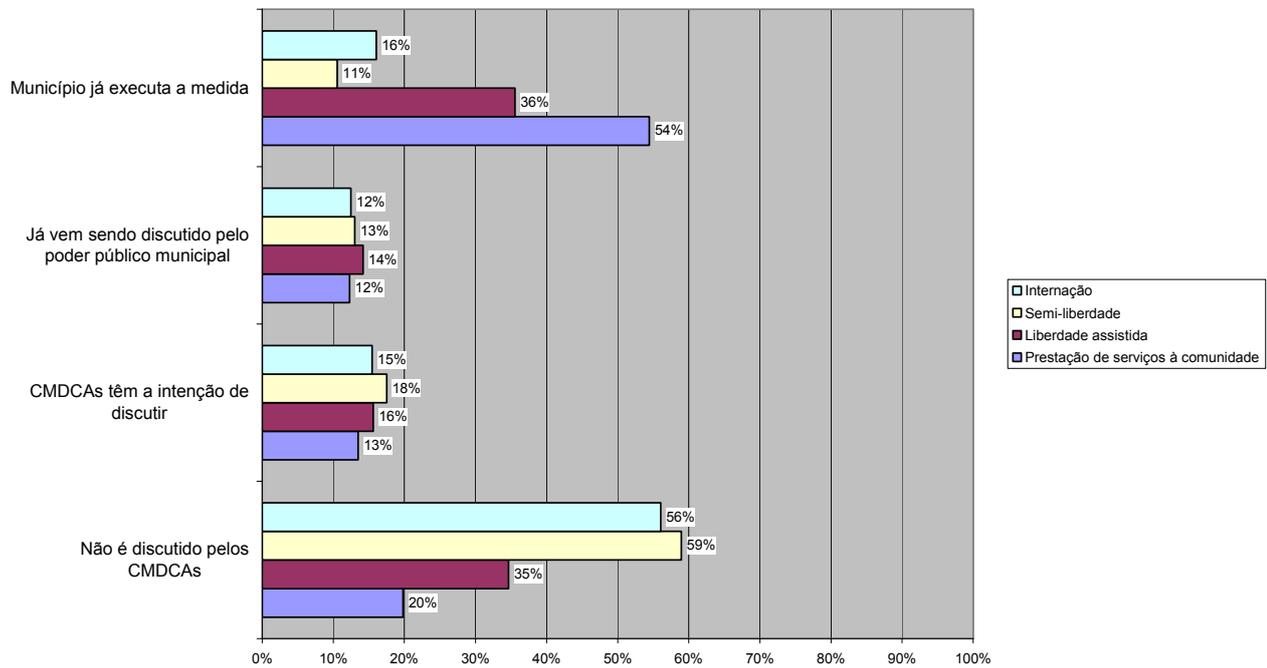
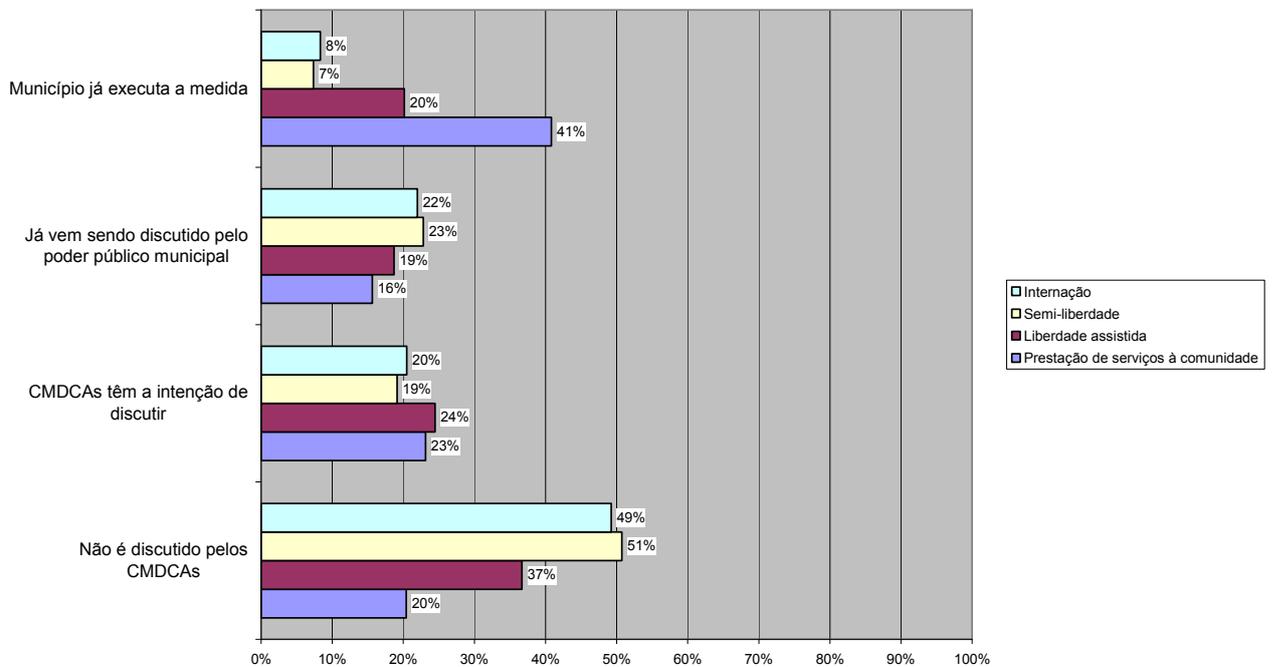


Gráfico 106

Execução pelo próprio município das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (Região Centro-Oeste)

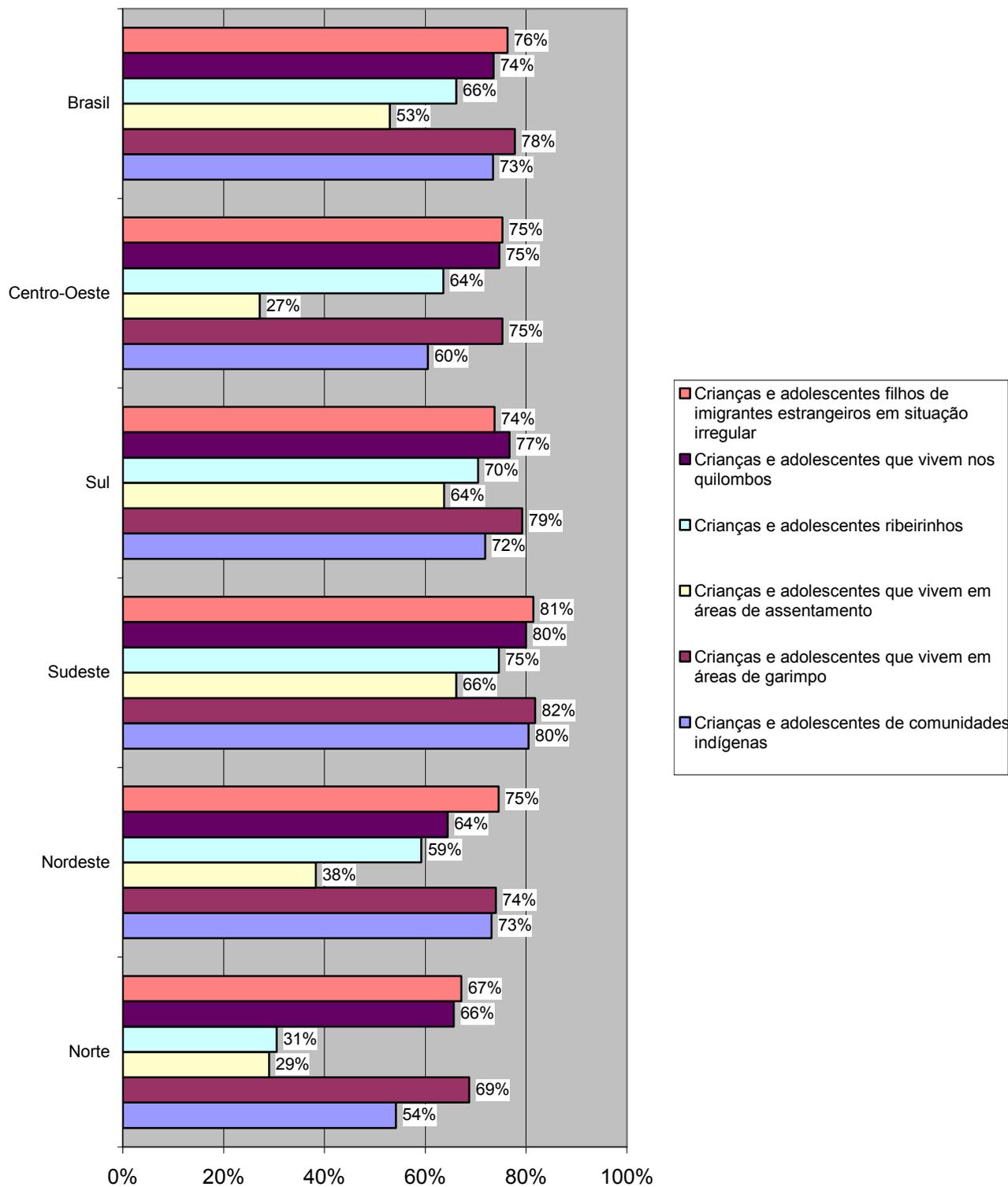


AS MINORIAS E A VIOLAÇÃO DE SEUS DIREITOS

Em um país de dimensões continentais como o nosso, a diversidade de grupos sociais é significativa. Como cidadãos brasileiros, os jovens e as crianças pertencentes a esses grupos têm seus direitos garantidos pelo Estatuto e, dessa forma, estão incluídos na política de proteção à criança e ao adolescente, respeitadas suas peculiaridades culturais. No entanto, segundo os CMDCA's que participaram da pesquisa, estes grupos são inexistentes na maioria dos municípios brasileiros. O *Gráfico 107* mostra a porcentagem de CMDCA's que declararam não haver informações sobre a existência dos grupos avaliados. Crianças e adolescentes que vivem em áreas de garimpo são indicadas como inexistentes em 78% dos municípios. Já a existência dos assentamentos foi reconhecida por 53% dos respondentes, demonstrando que estão presentes em quase metade dos municípios brasileiros representados na pesquisa.

Gráfico 107

CMDCA's sem informação sobre minorias de crianças e adolescentes (Brasil e Regiões)



Os CMDCA's avaliam a qualidade do atendimento a essas minorias como regular, oscilando entre o índice³⁷ 0,65 para os indígenas e 0,51 para aqueles que vivem em áreas de garimpo (*Gráfico 107*). Porém, essa avaliação se refere a um universo muito pequeno, já que a cobertura do atendimento mostra-se extremamente precária, chegando ao índice máximo de 0,40 em áreas de assentamentos, mas atingindo apenas 0,08 para estrangeiros em situação irregular e 0,05 para os que vivem em áreas de garimpo. Os dados evidenciam a situação de desproteção em que estão colocadas as crianças e adolescentes desses grupos, que em sua maioria não dispõem de nenhum tipo de suporte para suas necessidades específicas.

Da totalidade de CMDCA's que participaram da pesquisa, 73% declararam não haver informação sobre a existência de crianças ou adolescentes indígenas em seu município. Essa porcentagem chega a 80% dos municípios do Sudeste, enquanto a Região Norte aparece com a menor porcentagem, 54%. Entre aqueles que afirmaram existir indígenas em seus municípios, a cobertura do atendimento a essas crianças e adolescentes é avaliada como baixa em nível nacional. Há uma variação considerável entre as regiões do país, aparecendo no Sudeste o menor índice, apenas 0,11. O maior índice está no Norte, mas é de 0,35, ainda muito baixo, indicando que a cobertura do atendimento às crianças e jovens indígenas é deficiente em todo o país. Embora pouco abrangente, o atendimento que existe aparece avaliado como de qualidade regular a boa, chegando ao índice de 0,71 no Nordeste.

Nas áreas de garimpo a situação é grave, verificando-se a quase inexistência de atendimento a essas crianças e adolescentes. No outro extremo, a condição menos alarmante é encontrada nos assentamentos, com cobertura regular em todo o país, e boa qualidade de atendimento no Sul e Sudeste, e regular nas demais regiões (*Gráfico 101 a Gráfico 106*)

³⁷ Este índice refere-se à qualidade do atendimento na violação de direitos das minorias: 0 a 0,33, baixa qualidade; 0,33 a 0,67, média qualidade, 0,67 a 1, alta qualidade.

Gráfico 108

Índice de cobertura e qualidade do atendimento para crianças e adolescentes pertencentes a minorias - Crianças e adolescentes de comunidades indígenas (Brasil e Regiões)

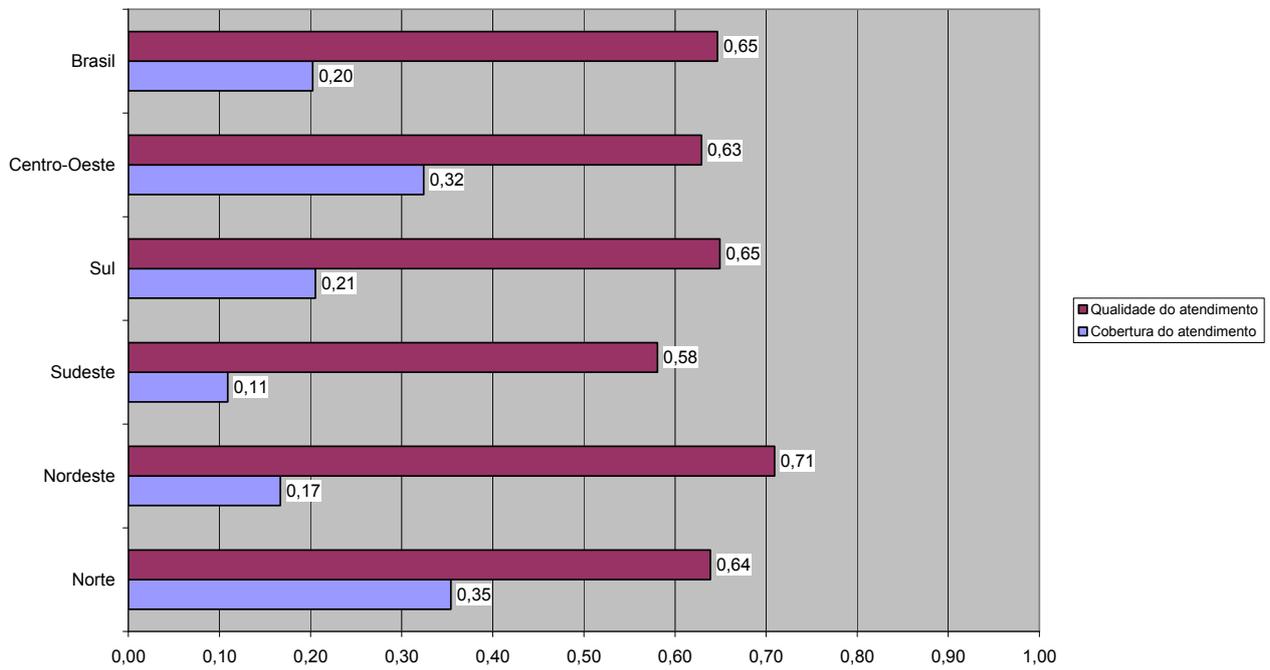


Gráfico 109

Índice de cobertura e qualidade do atendimento para crianças e adolescentes pertencentes a minorias - Crianças e adolescentes que vivem em áreas de garimpo (Brasil e Regiões)

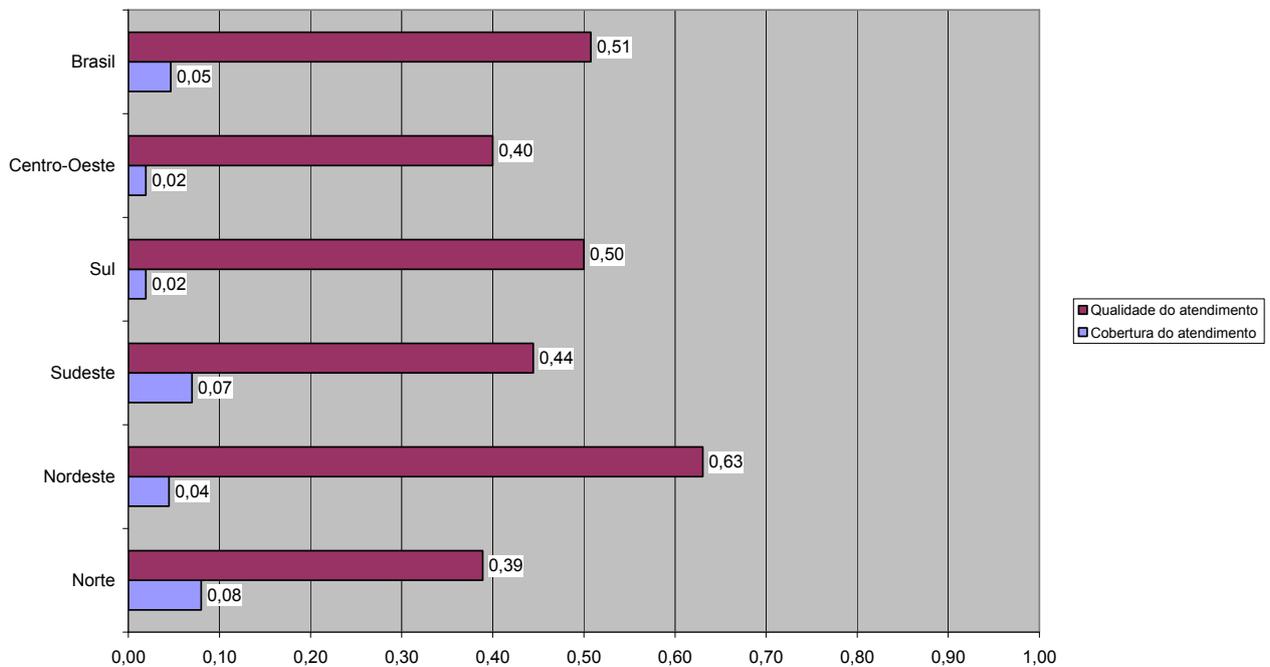


Gráfico 110

Índice de cobertura e qualidade do atendimento para crianças e adolescentes pertencentes a minorias - Crianças e adolescentes que vivem em áreas de assentamento (Brasil e Regiões)

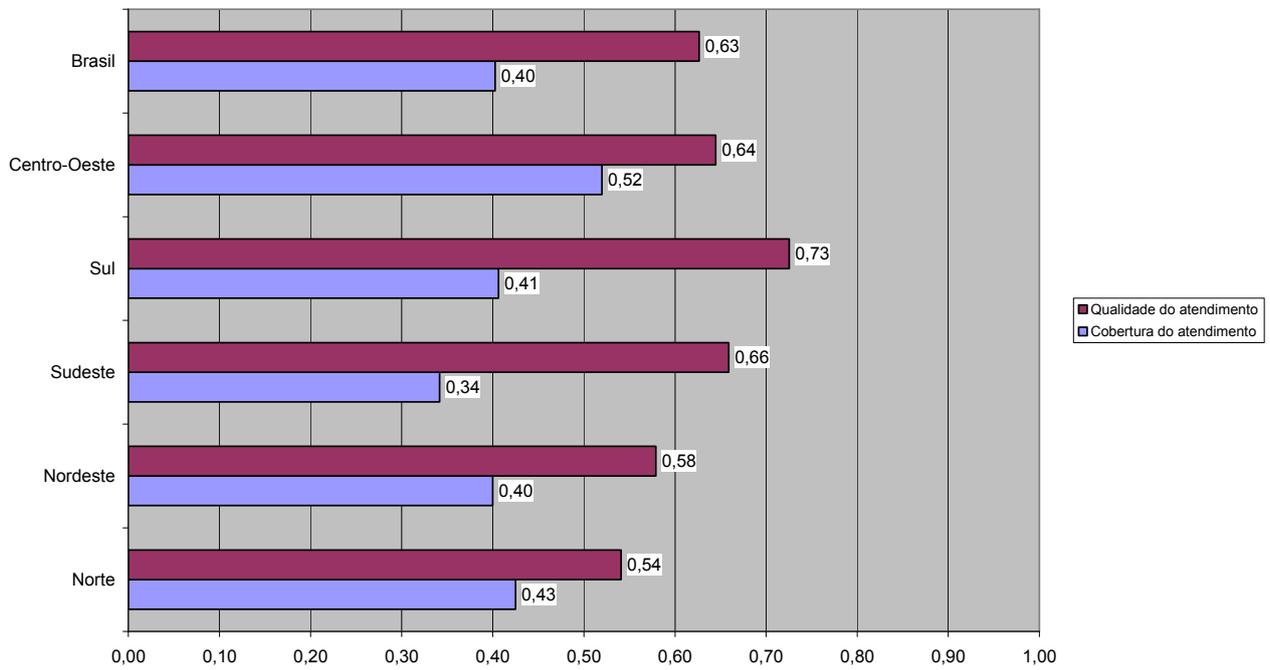


Gráfico 111

Índice de cobertura e qualidade do atendimento para crianças e adolescentes pertencentes a minorias - Crianças e adolescentes ribeirinhos (Brasil e Regiões)

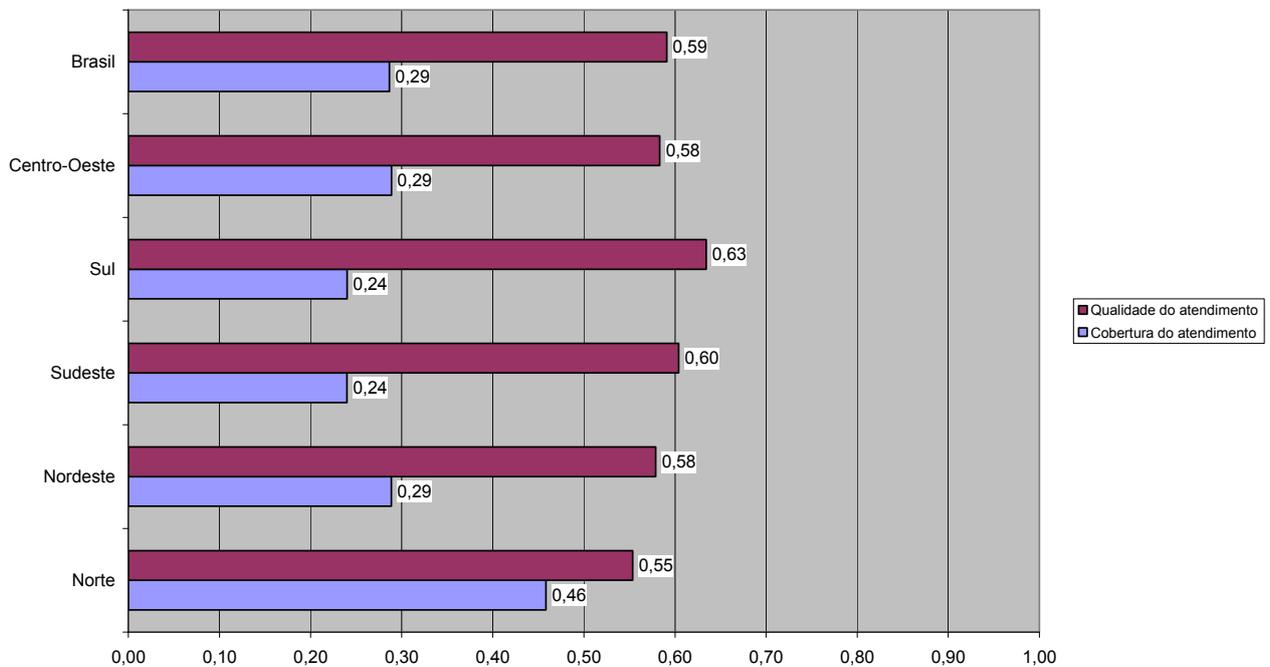


Gráfico 112

Índice de cobertura e qualidade do atendimento para crianças e adolescentes pertencentes a minorias - Crianças e adolescentes que vivem nos quilombos (Brasil e Regiões)

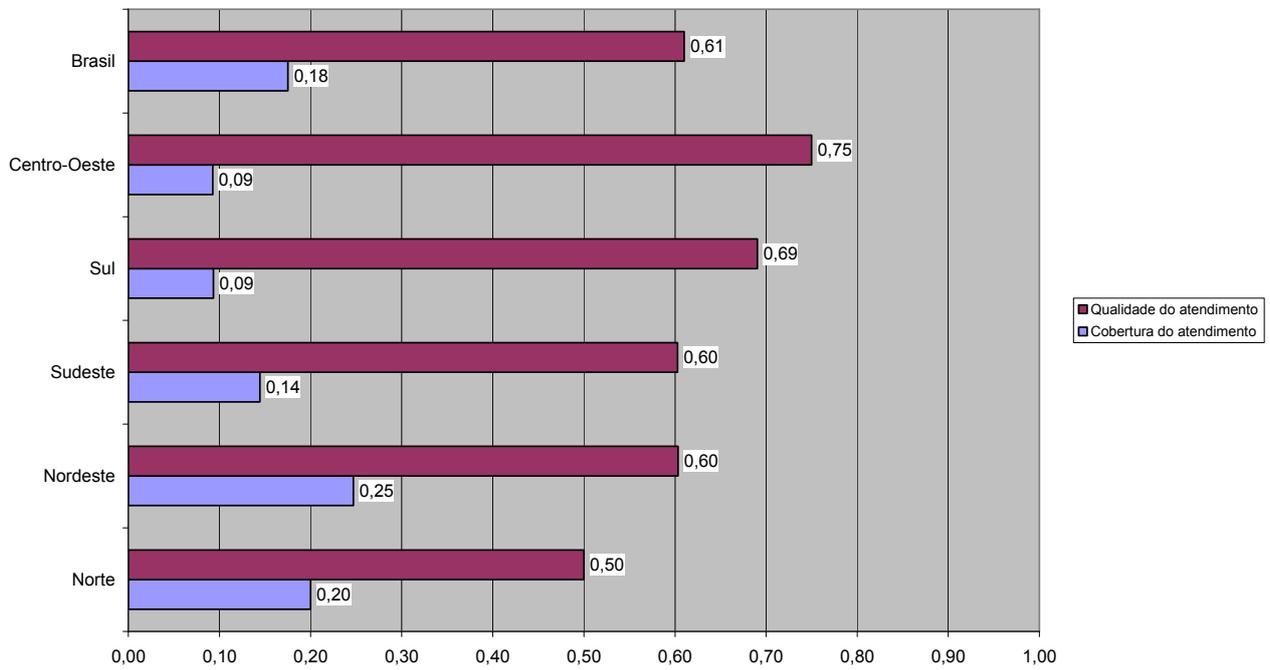
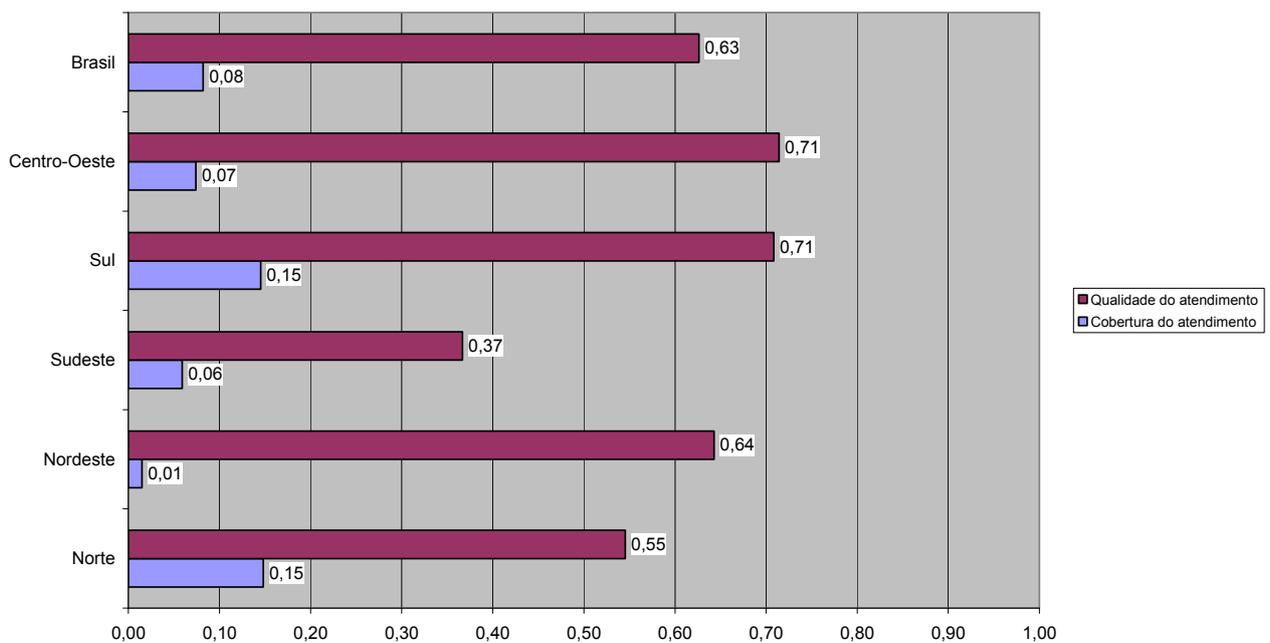


Gráfico 113

Índice de cobertura e qualidade do atendimento para crianças e adolescentes pertencentes a minorias - Crianças e adolescentes filhos de imigrantes estrangeiros em situação irregular (Brasil e Regiões)

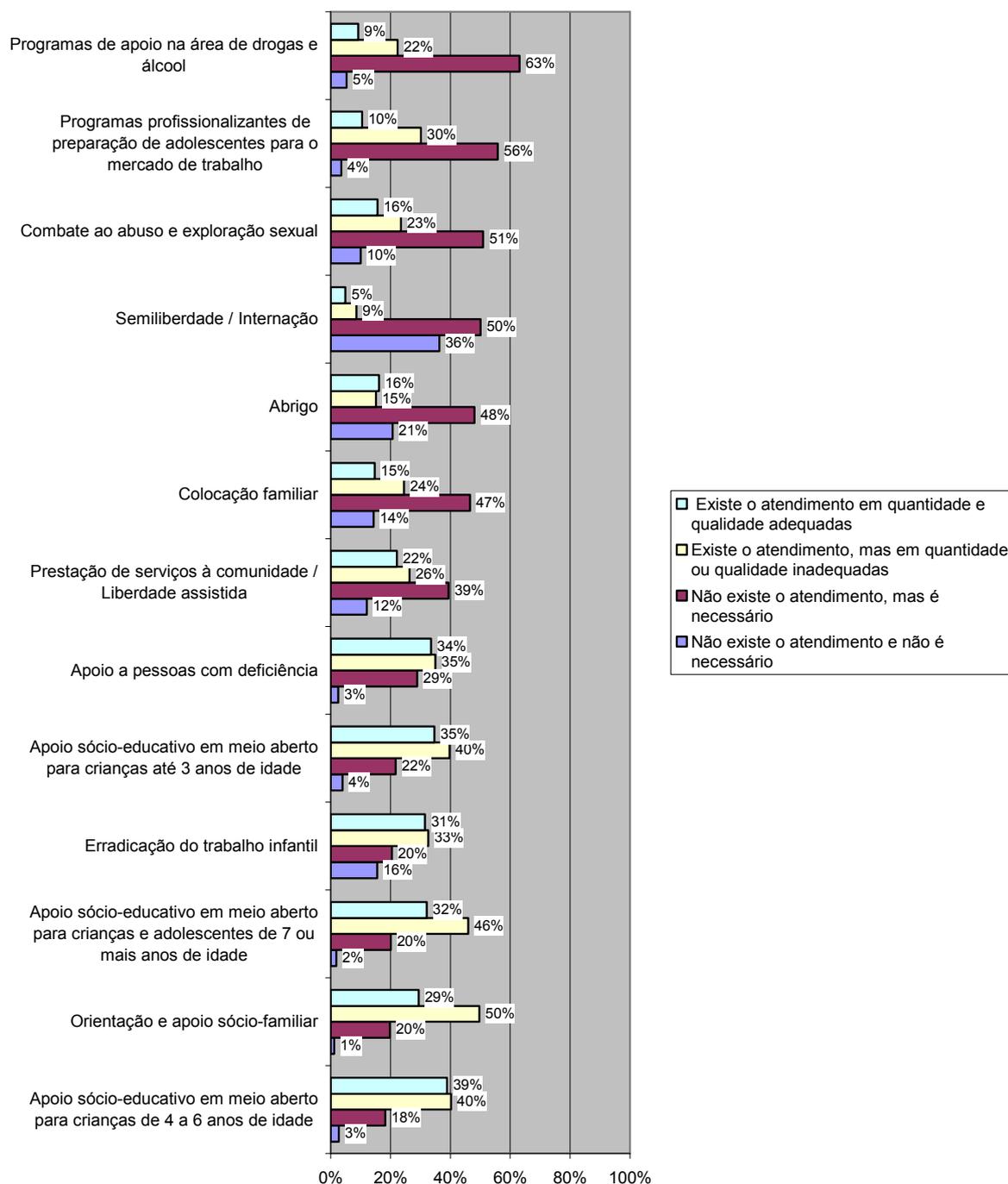


ATENDIMENTOS DISPONÍVEIS

O *Gráfico 114* indica a presença/ausência e adequação/inadequação no que concerne a quantidade e qualidade das entidades governamentais e não governamentais nos municípios, segundo a avaliação dos CMDCA's. Em termos gerais, o que se evidencia é a carência em todos os âmbitos. Em nenhum item, o país parece ter alcançado níveis adequados de atendimento. Quando estão presentes, o que se percebe é que a qualidade ou quantidade são muitas vezes insuficientes para oferecer atendimento condizente com as realidades e necessidades das crianças e adolescentes. Em 6 das 13 modalidades de atendimento perguntadas, os programas são inexistentes, embora necessários, em mais de 45% dos municípios brasileiros. No outro extremo, os programas que existem em quantidade e com qualidade adequados mostram-se em níveis reduzidos, em alguns casos cobrindo menos de 5% dos municípios, e nunca ultrapassando 40% deles.

Gráfico 114

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Brasil)



O quadro se agrava quando os dados agrupados por região são analisados. As disparidades regionais se revelam, como pode ser visualizado nos Gráficos que detalham as porcentagens por região (Gráfico 115 a Gráfico 119). Há grandes desigualdades, por exemplo, quanto aos atendimentos a pessoas com deficiência. Enquanto no Sul o atendimento é adequado em 55% dos municípios e em 14% não existe, no Norte não existe

e é necessário em 46%, e existe e é adequado em 19% dos municípios. Esta situação é muito semelhante à que ocorre no Nordeste. As condições no Sudeste e no Centro-Oeste figuram como intermediárias.

Mesmo atendimentos básicos, como creches para crianças com até 3 anos e educação infantil para crianças de 4 a 6 anos, mostram-se ainda deficientes em todo o país. Muitos municípios não dispõem desse tipo de atendimento, ou, quando o possuem, a qualidade ou quantidade está abaixo da demanda. Mais uma vez, aparecem fortemente as desigualdades regionais. Enquanto no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, cerca de 40% dos municípios declaram ter cobertura adequada desse atendimento em termos de qualidade e quantidade, no Norte e Nordeste essa porcentagem é de cerca de 20%. Nessas duas regiões, a quantidade de municípios em que esse atendimento não existe fica acima dos 30%. Vale destacar, ainda, que em todas as regiões é muito alta a quantidade de municípios em que há o atendimento, mas em quantidade ou qualidade inadequadas (também sempre acima de 30%).

Os atendimentos mais escassos no país, para os quais os CMDCA's informam que o atendimento não existe e é necessário, são aqueles voltados às crianças e adolescentes usuários de drogas e álcool (63% dos CMDCA's apontou como inexistente e necessário), a profissionalização de adolescentes (56%), o combate à exploração sexual (51%), programas de semiliberdade e internação (50%), abrigo (48%) e a colocação familiar em famílias naturais ou substitutas (47%) (*Gráfico 114*). É relevante a quantidade de municípios em que o atendimento a essas necessidades não existe, e por vezes é ínfima a porcentagem em que estão presentes de forma adequada. Nesses itens também reaparecem as desigualdades regionais. O caso mais agudo é do atendimento na área de drogas e álcool: no Nordeste, a porcentagem de municípios em que o atendimento não existe, embora seja considerado necessário, chega a 75%, seguido pela Região Norte com 71%. Este atendimento existe em 26% dos municípios do Norte e 19% do Nordeste, sendo que destes, em apenas 6% dos do Norte e 5% dos do Nordeste encontram-se em qualidade e quantidade adequadas.

O resultado acerca das ações voltadas a erradicação do trabalho infantil surpreende. O melhor resultado aparece no Centro-Oeste, onde o atendimento existe adequadamente em 52% dos municípios, seguido do Norte (38%) e Nordeste (35%), enquanto no Sul e Sudeste estão as maiores porcentagens de municípios onde o serviço não existe, mas é necessário. Vale observar também que a taxa de municípios onde programas de erradicação do trabalho infantil não existem e são considerados desnecessários chega a 26% no Sudeste e 22% no Sul.

Gráfico 115

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Norte)

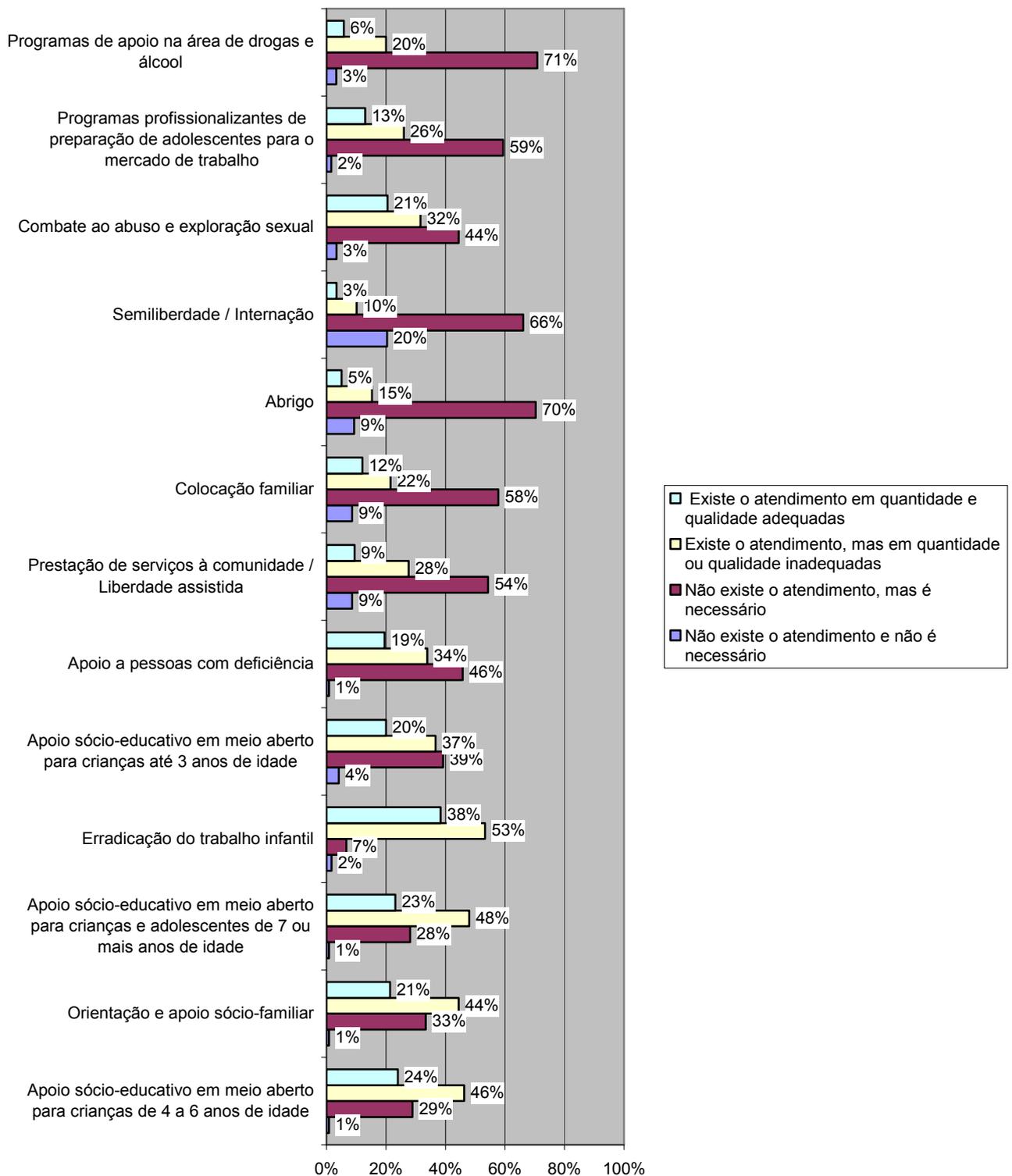


Gráfico 116

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Nordeste)

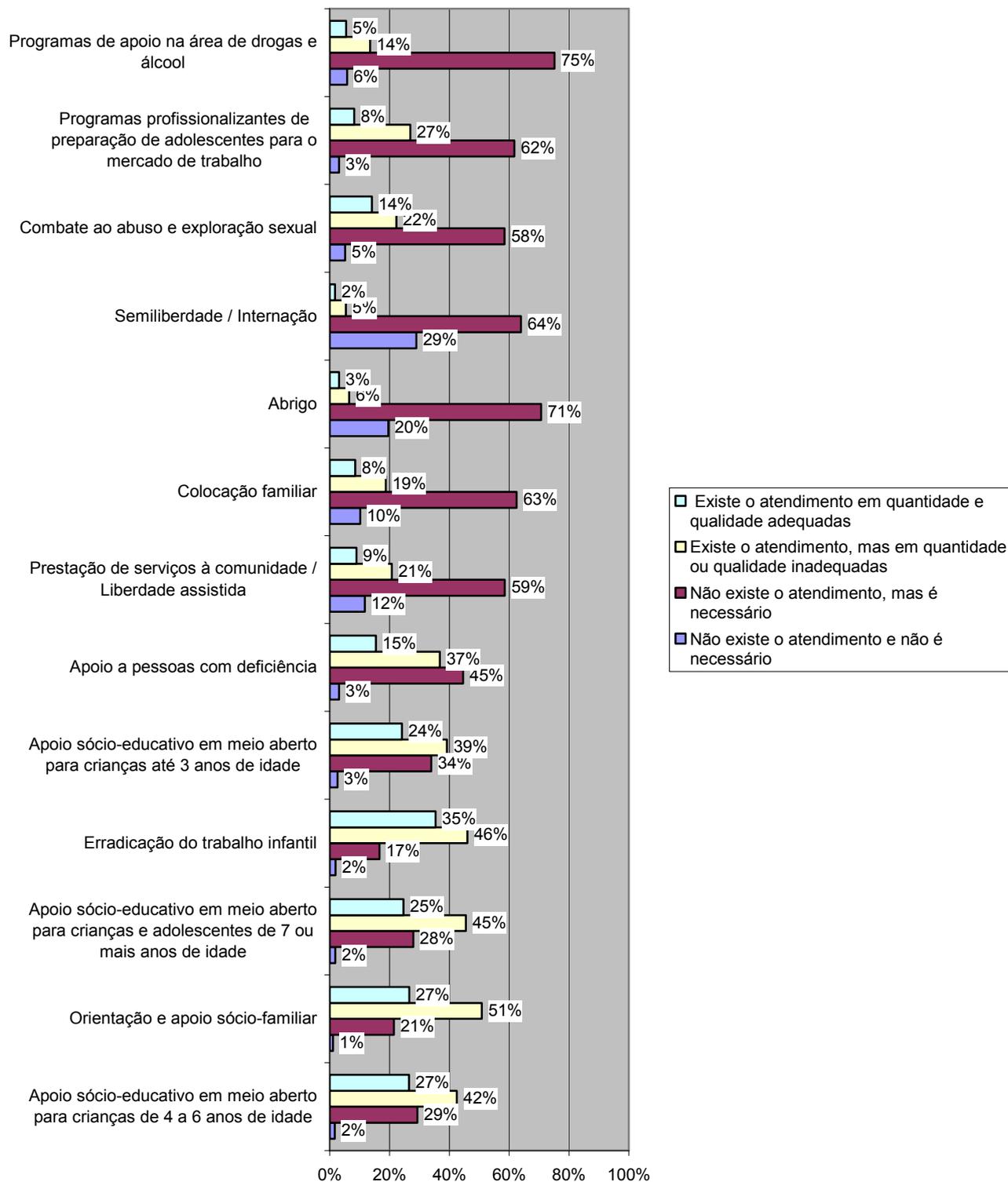


Gráfico 117

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Sudeste)

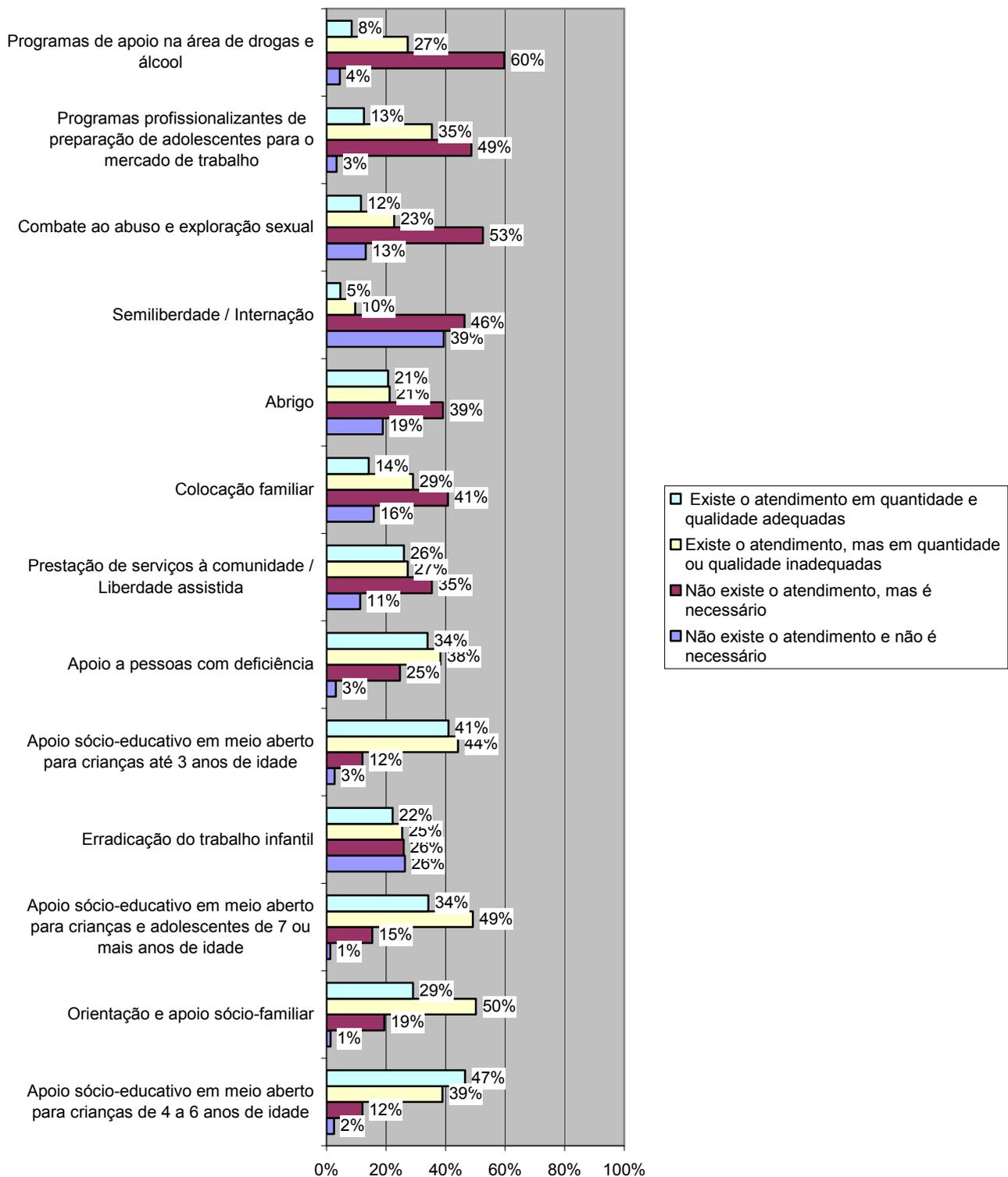


Gráfico 118

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Sul)

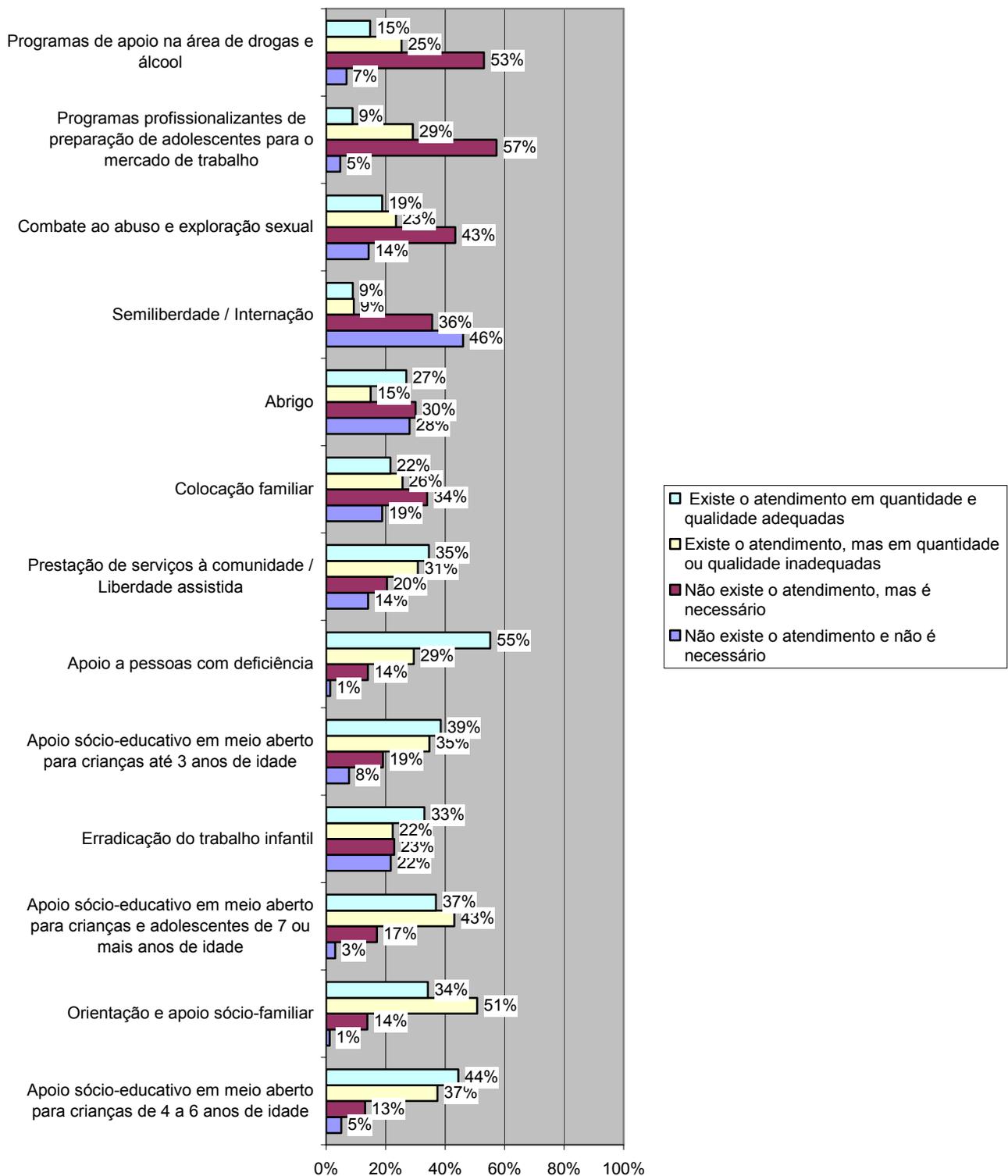
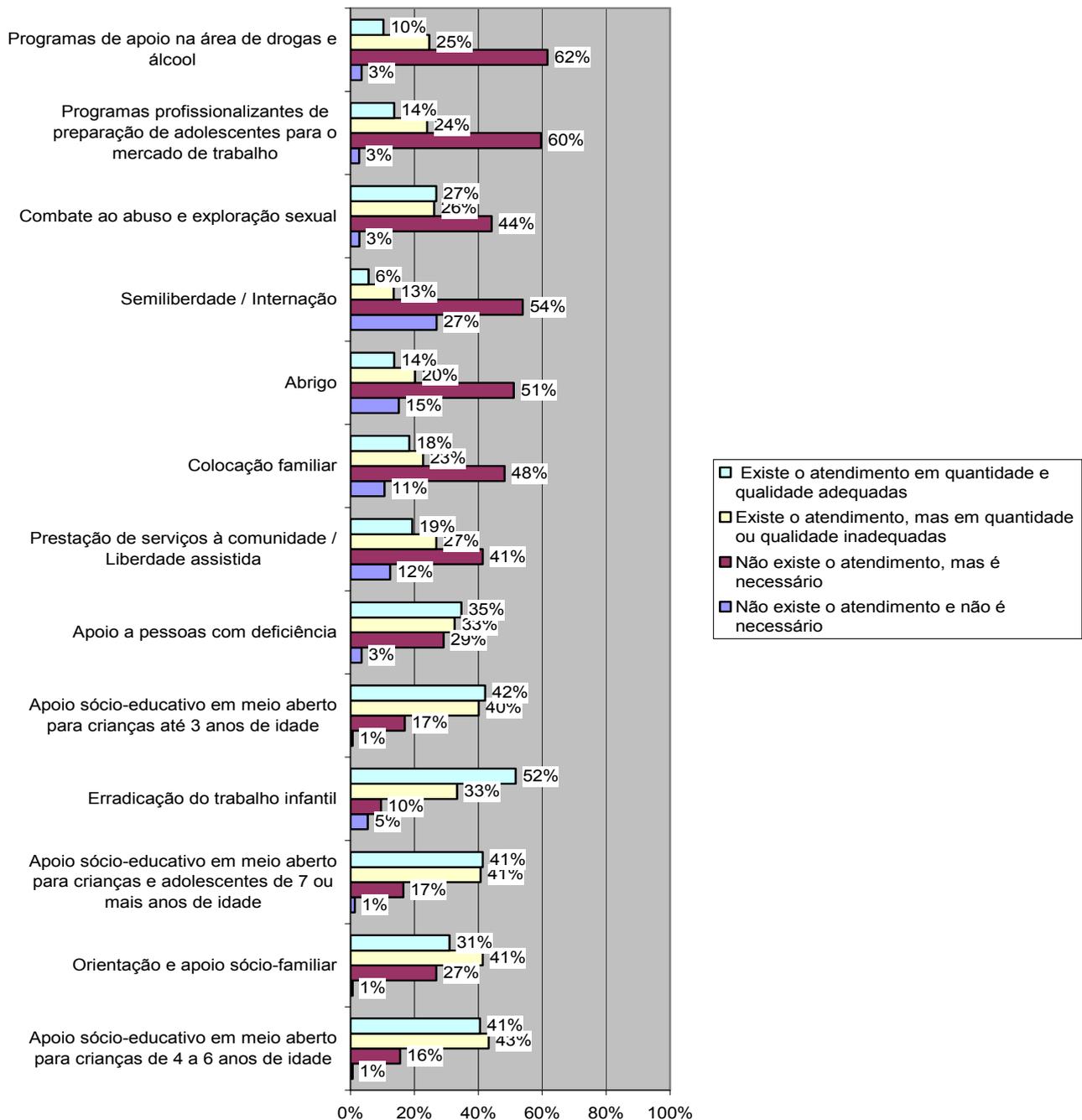


Gráfico 119

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Centro-Oeste)



DIFICULDADES DAS ENTIDADES DE ATENDIMENTO

Segundo os CMDCA, a maior dificuldade das entidades de atendimento é a falta de conhecimento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Logo em seguida, aparece a dificuldade das entidades em

promover sua sustentabilidade, insuficiência ou inexistência de metodologia para atuar junto às famílias e promover seu fortalecimento, e a dificuldade em atuar em parceria ou em rede com outras organizações (Gráfico 120).

Em relação às especificidades regionais, o Norte aparece em quase todos os casos com os índices mais altos, revelando que as entidades da região enfrentam dificuldades maiores para operar, na percepção dos CMDCA's locais. No Sul está a situação mais favorável. (Gráfico 121 a Gráfico 125).

Gráfico 120

Índice de dificuldades presentes nas entidades de atendimento do município (Brasil)

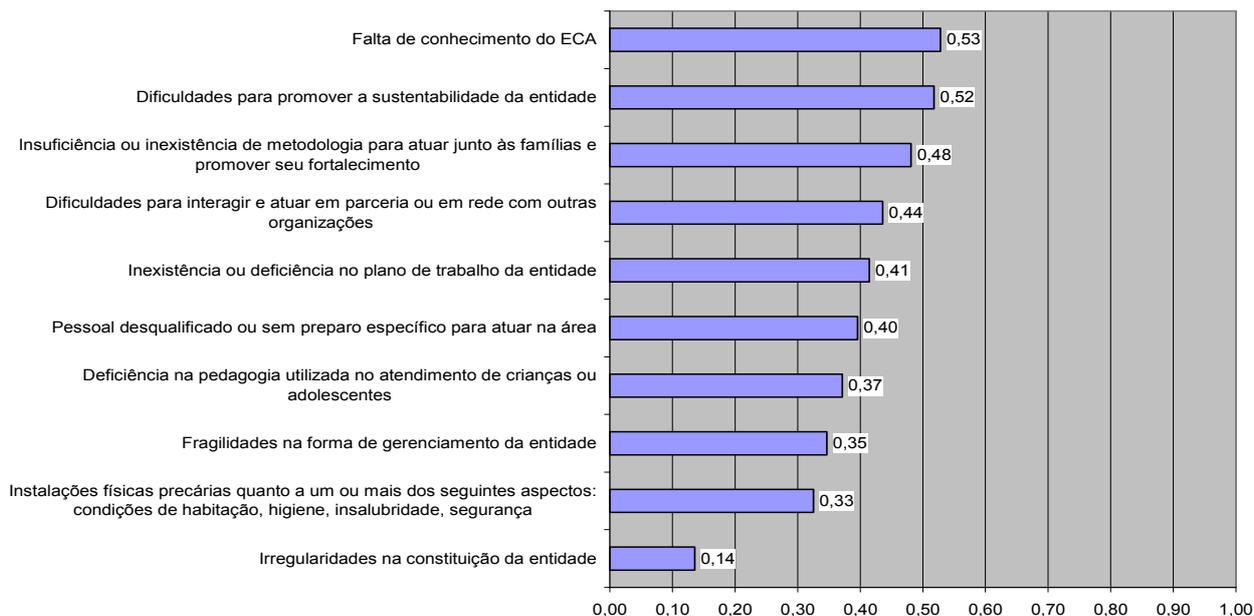


Gráfico 121

Índice de dificuldades presentes nas entidades de atendimento (Região Norte)

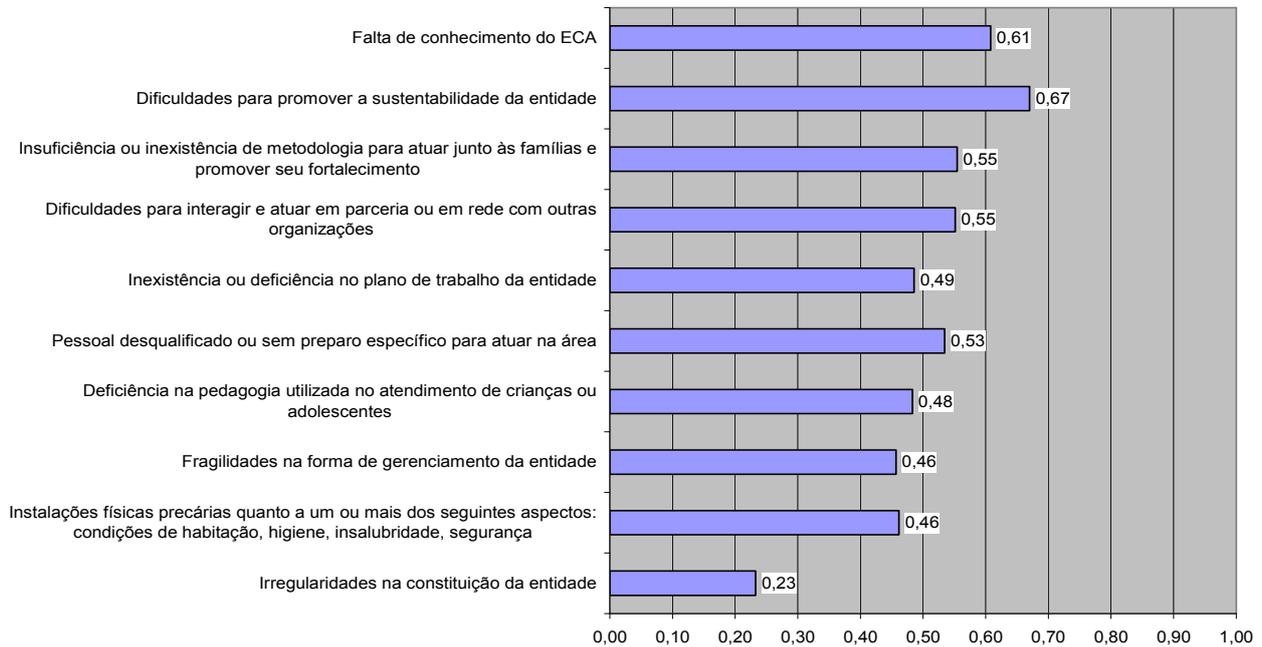


Gráfico 122

Índice de Dificuldades presentes nas entidades de atendimento (Região Nordeste)

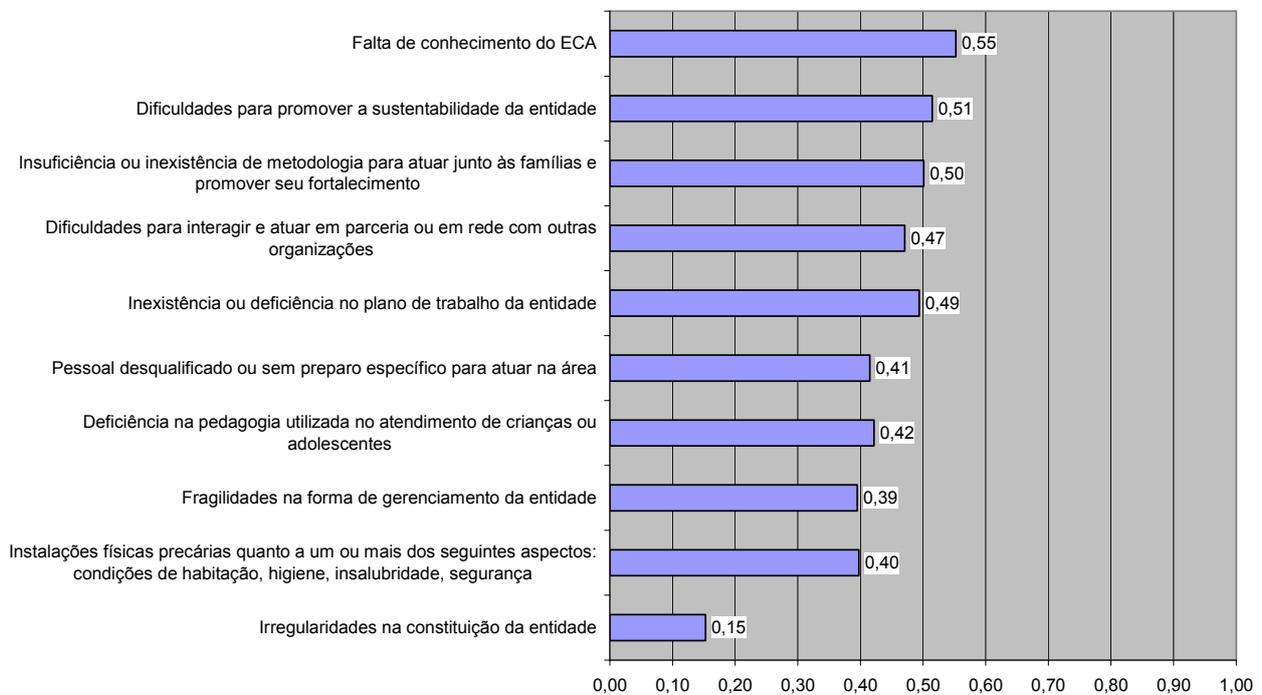


Gráfico 123

Índice de dificuldades presentes nas entidades de atendimento (Região Sudeste)

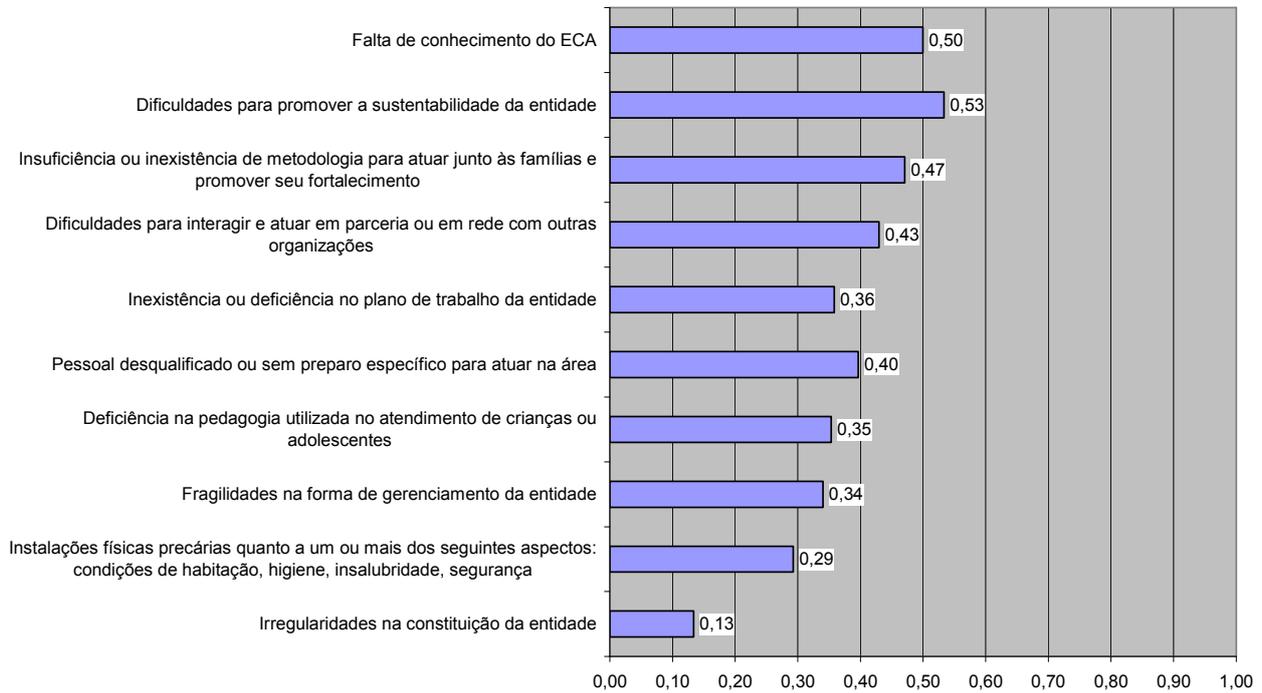


Gráfico 124

Índice de dificuldades presentes nas entidades de atendimento (Região Sul)

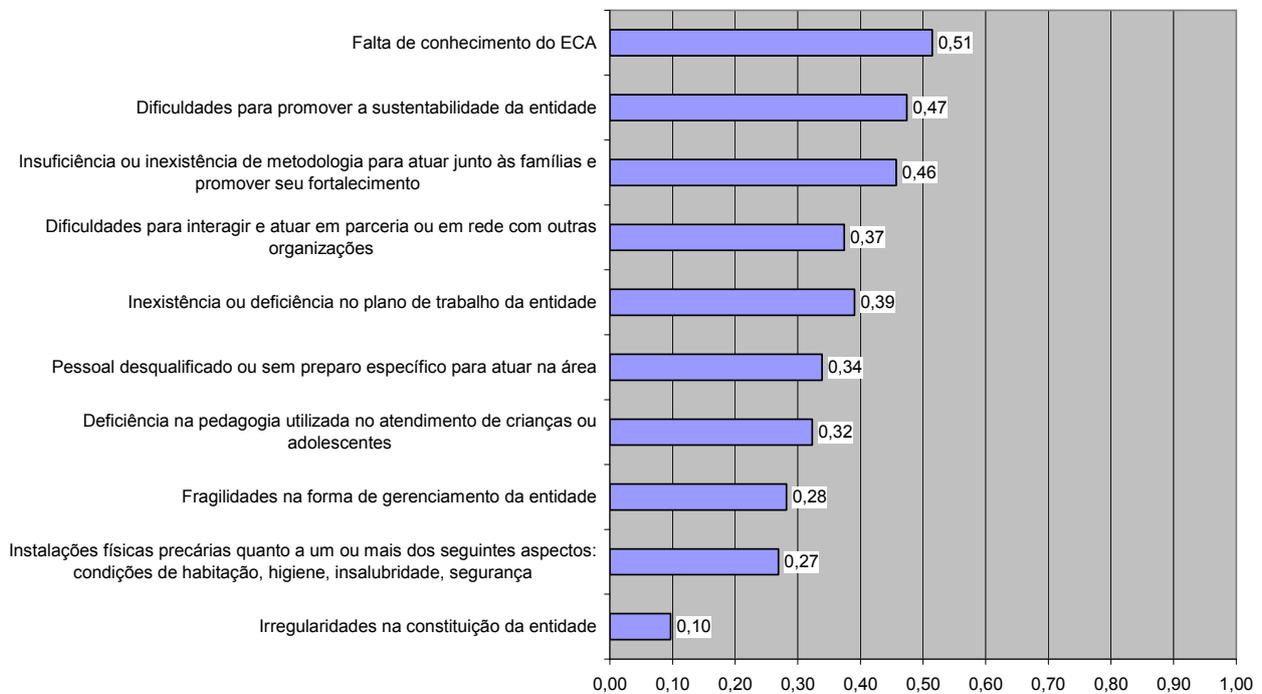
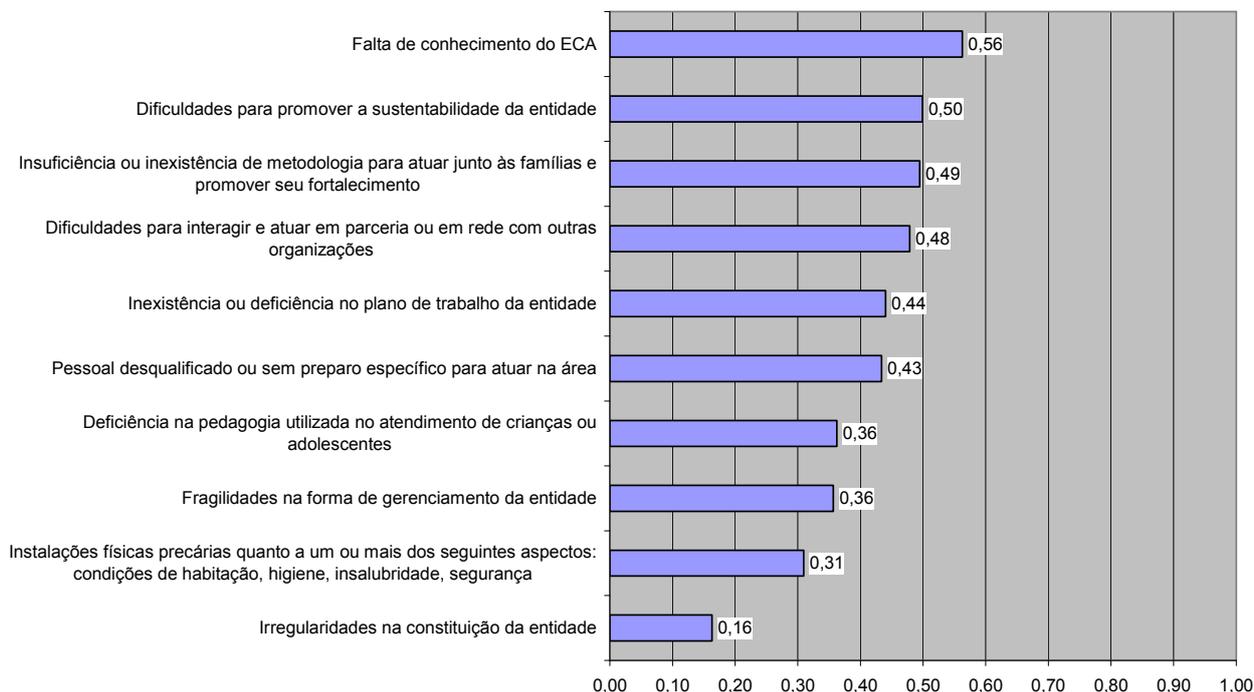


Gráfico 125

Índice de dificuldades presentes nas entidades de atendimento (Região Centro-Oeste)



Os CMDCA's têm pouco conhecimento e exercem fraco controle sobre a rede atendimento em suas respectivas localidades. Como foi visto, os Conselhos têm muitas dificuldades para realizar o registro das entidades e dos programas governamentais e não governamentais, além de não conhecerem a real abrangência do sistema de entidades em seus municípios. Esses problemas são reflexo da falta de mobilidade e efetividade dos Conselhos, e estão associados à falta de um diagnóstico sobre as condições locais.

Apesar de a avaliação sobre a rede de atendimento ser provavelmente pautada muito mais em percepções subjetivas dos conselheiros do que em diagnósticos sistematizados, tem a seu favor a coerência entre as avaliações feitas sobre a mesma realidade por CTs e CMDCA's respondentes desta pesquisa. E a situação relatada pelos CMDCA's é de desproteção das crianças e adolescentes no país. As entidades de atendimento são inexistentes ou insuficientes na grande maioria dos municípios brasileiros.

Quanto aos problemas e violações que atingem jovens e crianças, os dados demonstram a necessidade de um grande investimento de esforços na questão do uso de álcool, drogas e substâncias ilícitas, gravidez e paternidade precoces e acesso à educação profissionalizante. Concomitantemente, o preparo das entidades de atendimento para lidar com estas questões específicas é considerado insuficiente, seja em qualidade ou quantidade. Mesmo atendimentos que deveriam ser universais, como o acesso à creche, por exemplo, são extremamente deficientes nos municípios de grande porte. O mesmo ocorre no caso de exploração de crianças ou adolescentes por grupos criminosos, autoras de ato infracional, em situação de rua: quanto maior o porte do município, mais grave é considerado o problema.

Dificuldades e desempenho dos CMDCA's

Os CMDCA's têm a responsabilidade de elaborar a política de proteção integral das crianças e adolescentes de suas localidades. Para isso, os representantes do governo e da sociedade civil organizada precisam superar suas diferenças em favor da construção de consensos que priorizem os direitos da população infante-juvenil. Nesta conjuntura, é necessário que os conselheiros conheçam a situação, tanto da criança e do adolescente, como do sistema de atendimento presente em seus municípios (programas e ações governamentais e não governamentais), diagnosticando limitações, dificuldades e especificidades.

Assim, o exercício das funções dos Conselhos dos Direitos apresenta, por si só, diversos desafios: entendimento profundo da legislação, conhecimento da realidade de sua área de atuação, relacionamento com outros órgãos influentes na rede de garantia de direitos da população infante-juvenil, dedicação ao trabalho do Conselho etc. Estas e outras dificuldades são abordadas e avaliadas pelos CMDCA's neste bloco.

AUTO-AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Na maior parte dos pontos levantados, Os conselheiros avaliam como mediana sua eficiência no desempenho de suas funções, conforme mostra o *Gráfico 126*. Avaliam ser altamente eficientes apenas no apoio aos Conselhos Tutelares, com índice³⁸ 0,74.

O desconhecimento sobre a realidade local, que aparece indiretamente em diversos momentos na pesquisa, revela-se aqui pelo menor índice obtido, 0,35, referente à eficiência na realização do diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município. Este dado é coerente com o fato, revelado anteriormente, de que apenas 20% dos Conselhos declaram possuir diagnóstico documentado. Aparece aqui também a posição passiva em que se colocam, com índices de 0,42 para a eficiência na proposição e definição de prioridades, programas e ações.

A baixa eficiência dos conselheiros no exercício de muitas de suas funções pode ser um reflexo do seu pouco tempo de dedicação: 69% dos conselheiros dedicam apenas 5 horas mensais às atividades do órgão (ver *Gráfico 13*). Sendo assim, como esperar que os CMDCA's consigam planejar a realização de um diagnóstico, monitorar os resultados da política de proteção integral à criança e ao adolescente ou se articular com as entidades de atendimento?

Detendo-se nas especificidades regionais, aparece o problema enfrentado pelas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação à utilização do Fundo, com índices de eficiência de respectivamente 0,33, 0,29 e 0,31, contrastando com a auto-avaliação dos Conselhos do Sul (0,54) e do Sudeste, (0,50), conforme os gráficos abaixo.

³⁸ Este índice indica com que grau de eficiência o CMDCA julga desempenhar suas funções: 0 a 0,33, baixa eficiência; 0,33 a 0,67, média eficiência; 0,67 a 1, alta eficiência.

Gráfico 126

Índice de avaliação do CMDCA sobre sua eficiência no desempenho de suas funções (Brasil)

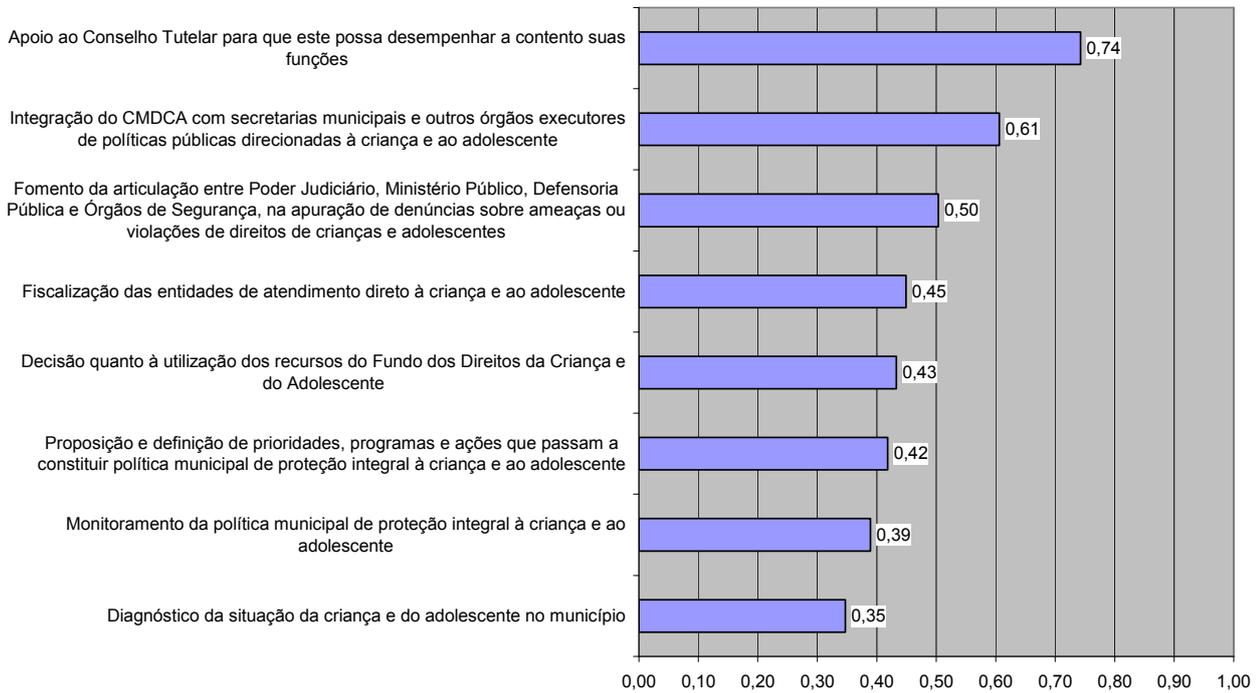


Gráfico 127

Índice de avaliação do CMDCA sobre sua eficiência no desempenho de suas funções (Região Norte)

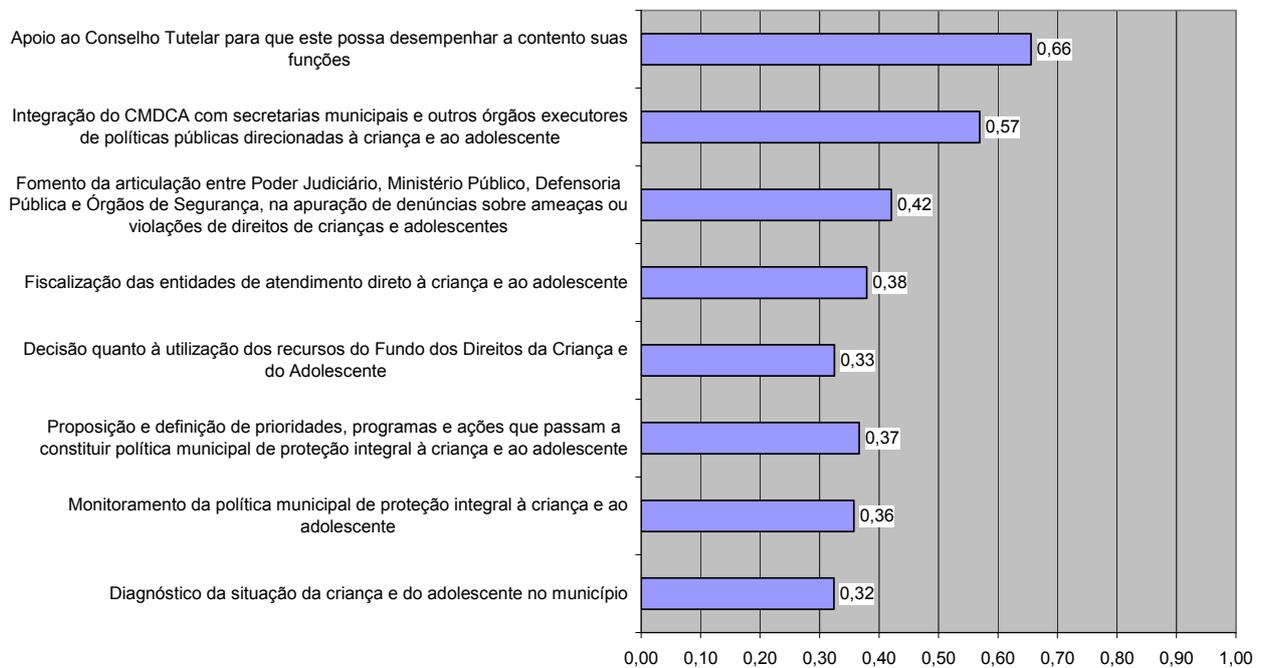


Gráfico 128

Índice de avaliação do CMDCA sobre sua eficiência no desempenho de suas funções (Região Nordeste)

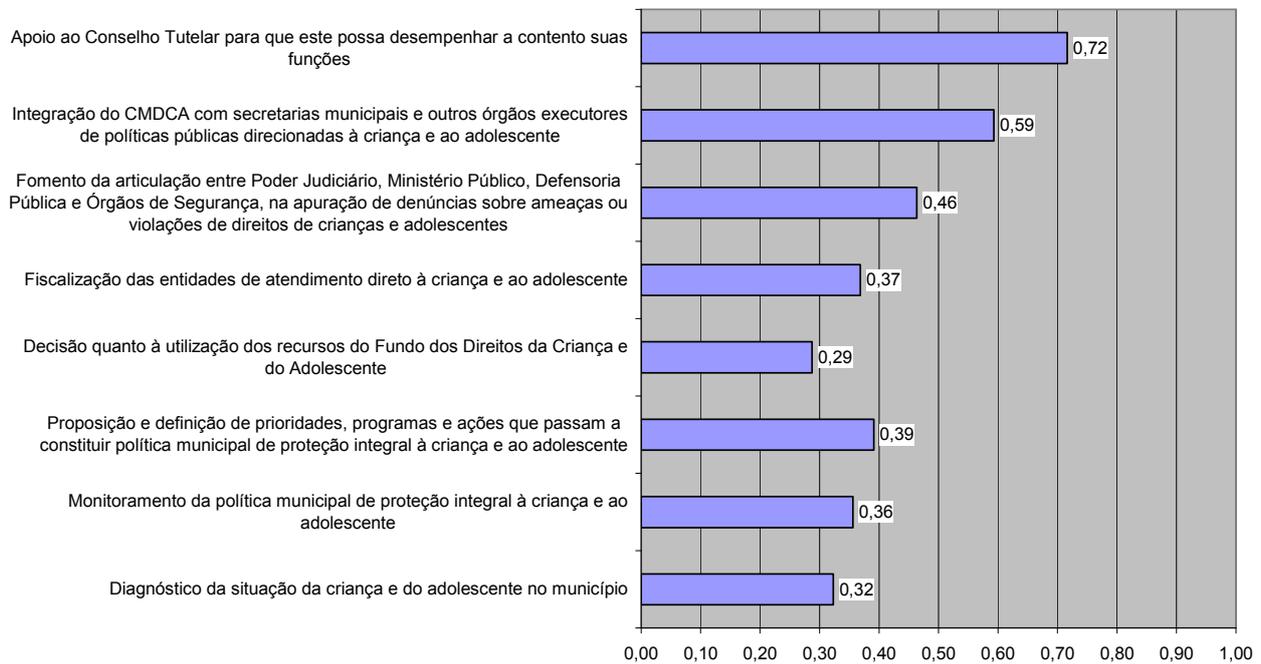


Gráfico 129

Índice de avaliação do CMDCA sobre sua eficiência no desempenho de suas funções (Região Sudeste)

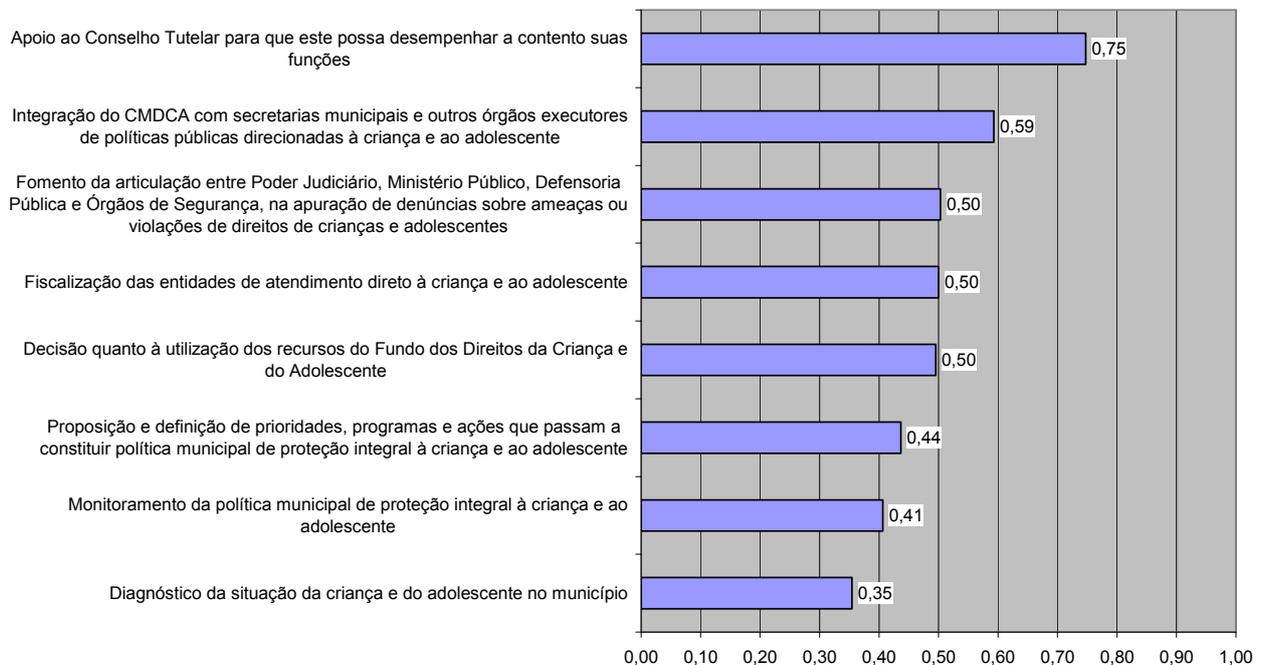


Gráfico 130

Índice de avaliação do CMDCA sobre sua eficiência no desempenho de suas funções (Região Sul)

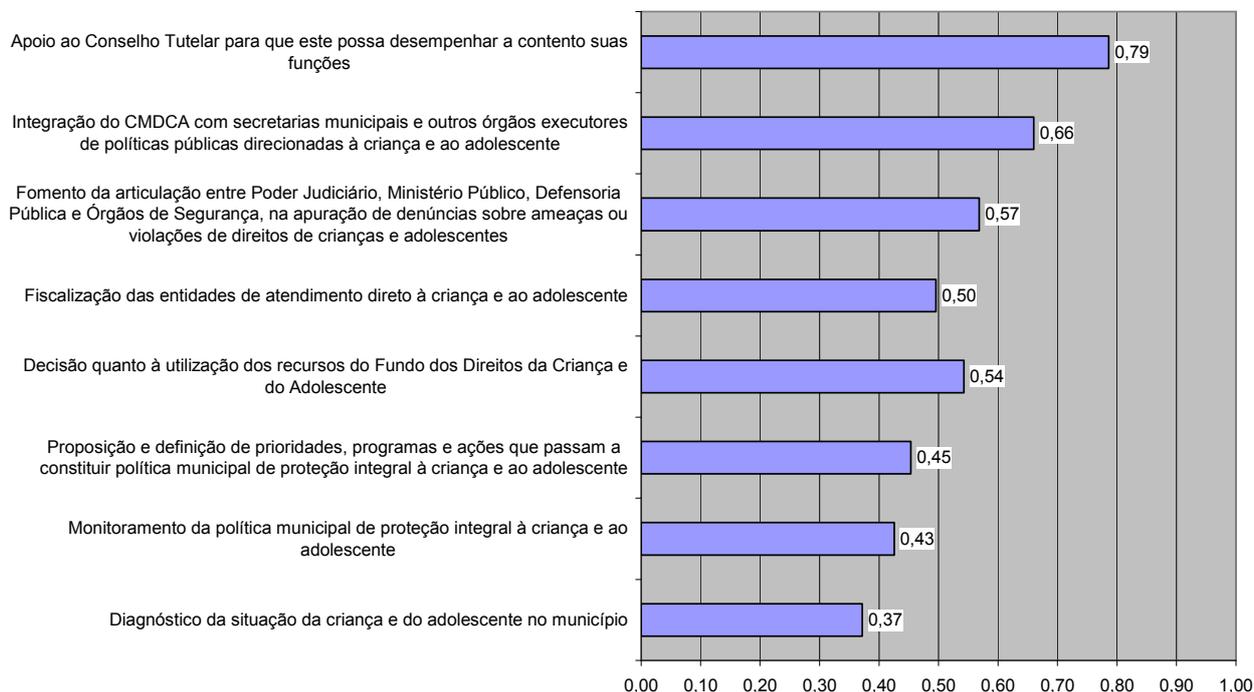
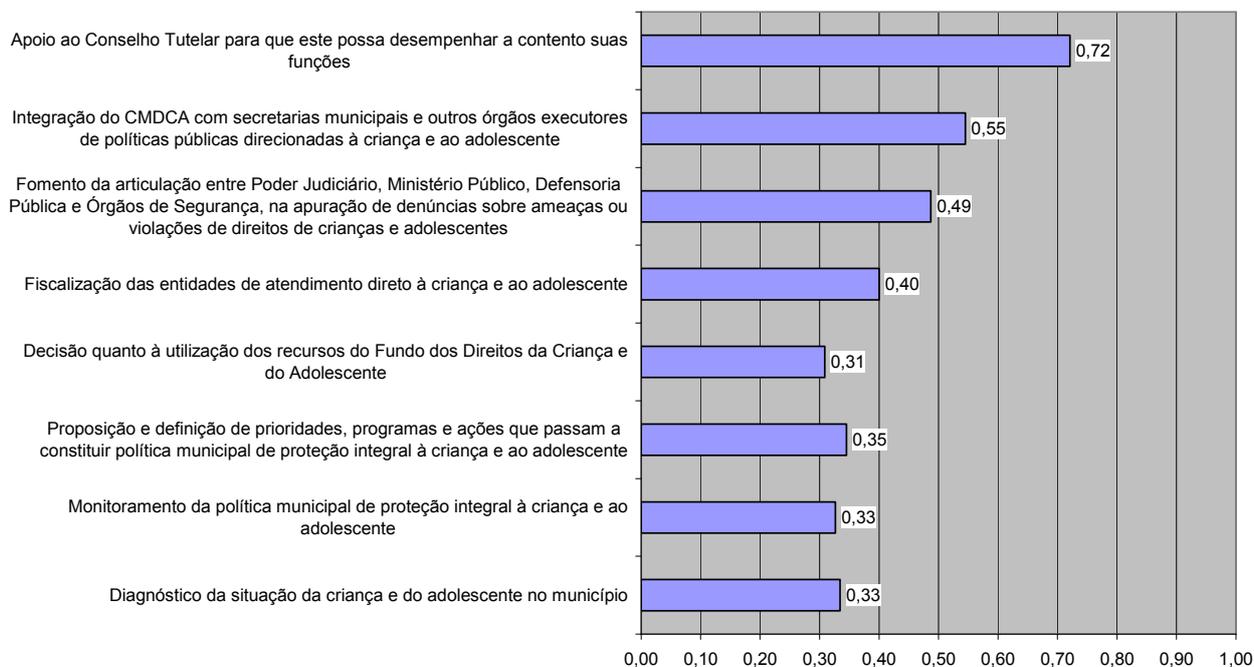


Gráfico 131

Índice de avaliação do CMDCA sobre sua eficiência no desempenho de suas funções (Região Centro-Oeste)



PRINCIPAIS DIFICULDADES

Apesar do panorama de intensas dificuldades que transparecem ao longo de toda a pesquisa (falta de recursos, alta frequência de violações dos direitos de crianças e adolescentes, estrutura de atendimento insuficiente ou mal preparada), os conselheiros avaliaram a intensidade das dificuldades enfrentadas como sendo medianas ou baixas, com índices variando de 0,07 a 0,46. Isto pode indicar que não há entendimento da gravidade das dificuldades enfrentadas ou que não se tem clareza de quais são elas. Essa contradição pode indicar que os problemas existentes são causados por falta de estrutura dos Conselhos ou por problemas oriundos de fragilidade institucional, não plenamente apreendidos no dia-a-dia do trabalho dos conselheiros.

Os dados sugerem, no entanto, uma ordem de importância, ou seja, quais são as dificuldades sentidas com mais intensidade pelos conselheiros para o exercício de suas funções.

As principais dificuldades apontadas pelos CMDCA's, conforme o *Gráfico 132*, foram aquelas relacionadas ao próprio trabalho dos conselheiros. A falta de tempo foi o problema apontado como de maior gravidade, com índices³⁹ de 0,46 para os conselheiros do poder público e 0,45 para os conselheiros da sociedade civil. Logo depois, com índice 0,44, surge o desconhecimento sobre o ECA por parte dos conselheiros, dado este preocupante, já que no Estatuto constam as diretrizes que orientam sua atuação.

Ambos os dados parecem reveladores neste estudo, pois associam baixa intensidade de envolvimento e baixo conhecimento no exercício da função. Nesse mesmo sentido, vale destacar que a dificuldade relacionada à baixa frequência nas reuniões foi avaliada com índice 0,33 para conselheiros do poder público e 0,28 para conselheiros da sociedade civil.

A dificuldade em causar impacto com as políticas e ações realizadas em áreas de difícil acesso teve índice de 0,40, denotando prováveis limitações de mobilidade e obtenção de informação. Este dado é coerente com aqueles sobre a baixa cobertura do atendimento direcionado a certas minorias que costumam se localizar em regiões afastadas do perímetro urbano (*Gráfico 101 a Gráfico 106*). E com índice 0,35, foi apontada a falta de apoio da sociedade local às ações implementadas e propostas pelo CMDCA.

Questões ligadas ao relacionamento com outras instâncias e instituições públicas parecem não ser empecilho. Apresentam os índices mais baixos as dificuldades de relacionamento com o Ministério Público, com o Poder Judiciário, com conselhos municipais de outras áreas, com o Poder Legislativo e com Conselhos Tutelares.

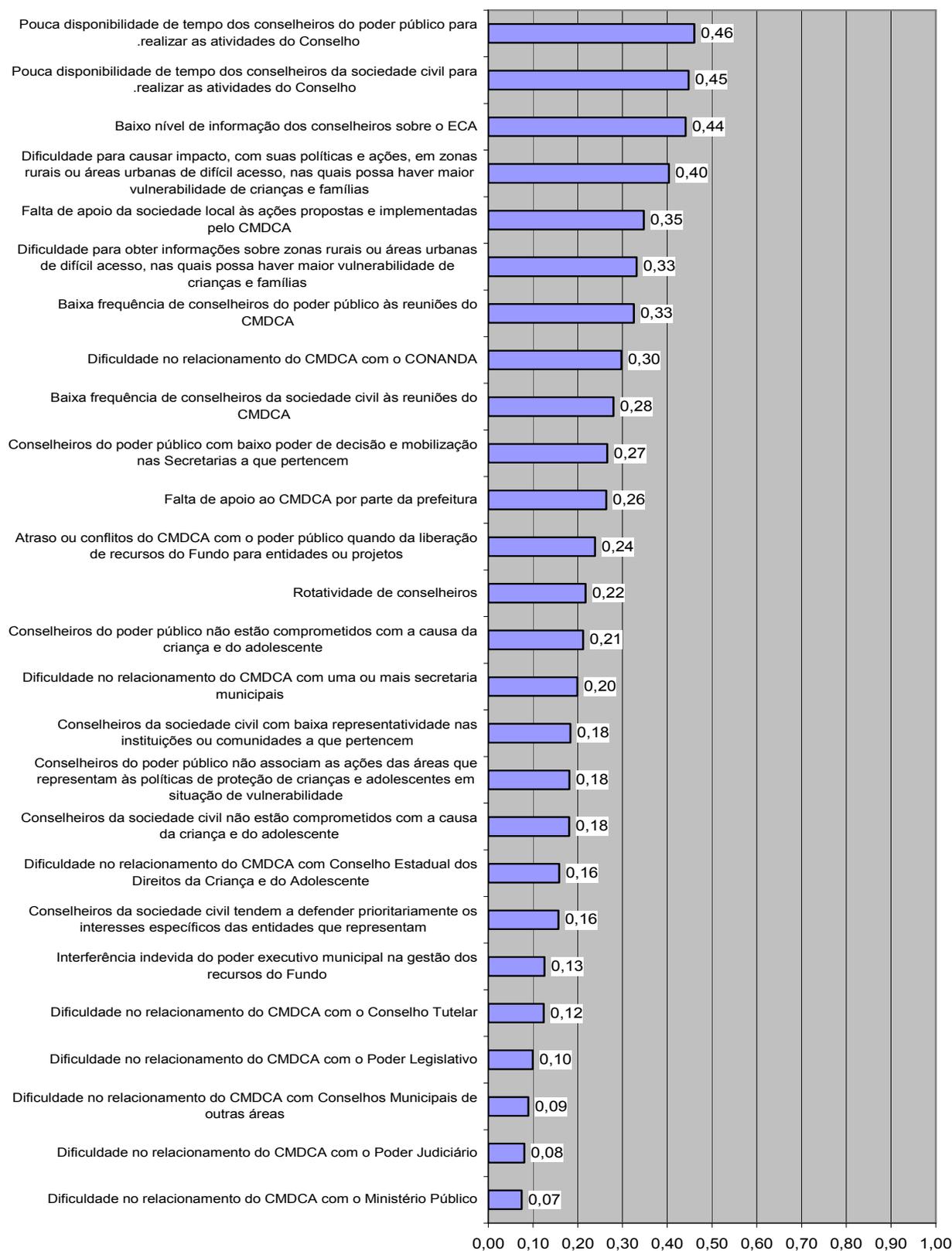
Os problemas parecem mais intensos no que se refere ao relacionamento com o Poder Executivo municipal, com índice de 0,26 para a falta de apoio da prefeitura, 0,24 referente a atraso ou conflito com o Poder Público relacionados à liberação de recursos do Fundo para entidades e projetos e 0,20 para dificuldade em relação a uma ou mais Secretarias Municipais. Com índice mais alto, 0,30, está a dificuldade no relacionamento dos CMDCA's com o CONANDA, indicando haver uma sensibilidade por parte dos CMDCA's quanto à importância de haver um relacionamento mais estreito com o órgão nacional, assim como indica haver um espaço aberto para

³⁹ O índice de grau de dificuldade denota em que medida o fator dificulta o trabalho no dia-a-dia dos CMDCA's pesquisados: 0 a 0,33, baixa dificuldade; 0,33 a 0,67, média dificuldade, 0,67 a 1, alta dificuldade.

que o CONANDA aprimore essa interação. A dificuldade no relacionamento com os Conselhos Estaduais aparece bem abaixo, com índice 0,16, demonstrando ser esse um problema sentido com menor intensidade.

Gráfico 132

Índice de dificuldades sentidas pelo CMDCA em seu dia-a-dia (Brasil)



A análise por região mostra que é no Norte que os problemas são sentidos com maior intensidade. Essa região apresenta índices, em geral, bem acima das médias nacionais. O problema mais grave apontado é a dificuldade em causar impacto com suas políticas e ações em áreas de difícil acesso e, em segundo lugar, a dificuldade em obter informações sobre essas áreas. Destacam-se, também, as questões relacionadas ao Fundo, tanto no que se refere a conflitos com o Poder Público na liberação de verbas para projetos e entidades, quanto a interferências indevidas do poder executivo municipal na gestão dos recursos do Fundo (*Gráfico 133 a Gráfico 137*).

Gráfico 133

Índice de dificuldades sentidas pelo CMDCA em seu dia-a-dia (Região Norte)

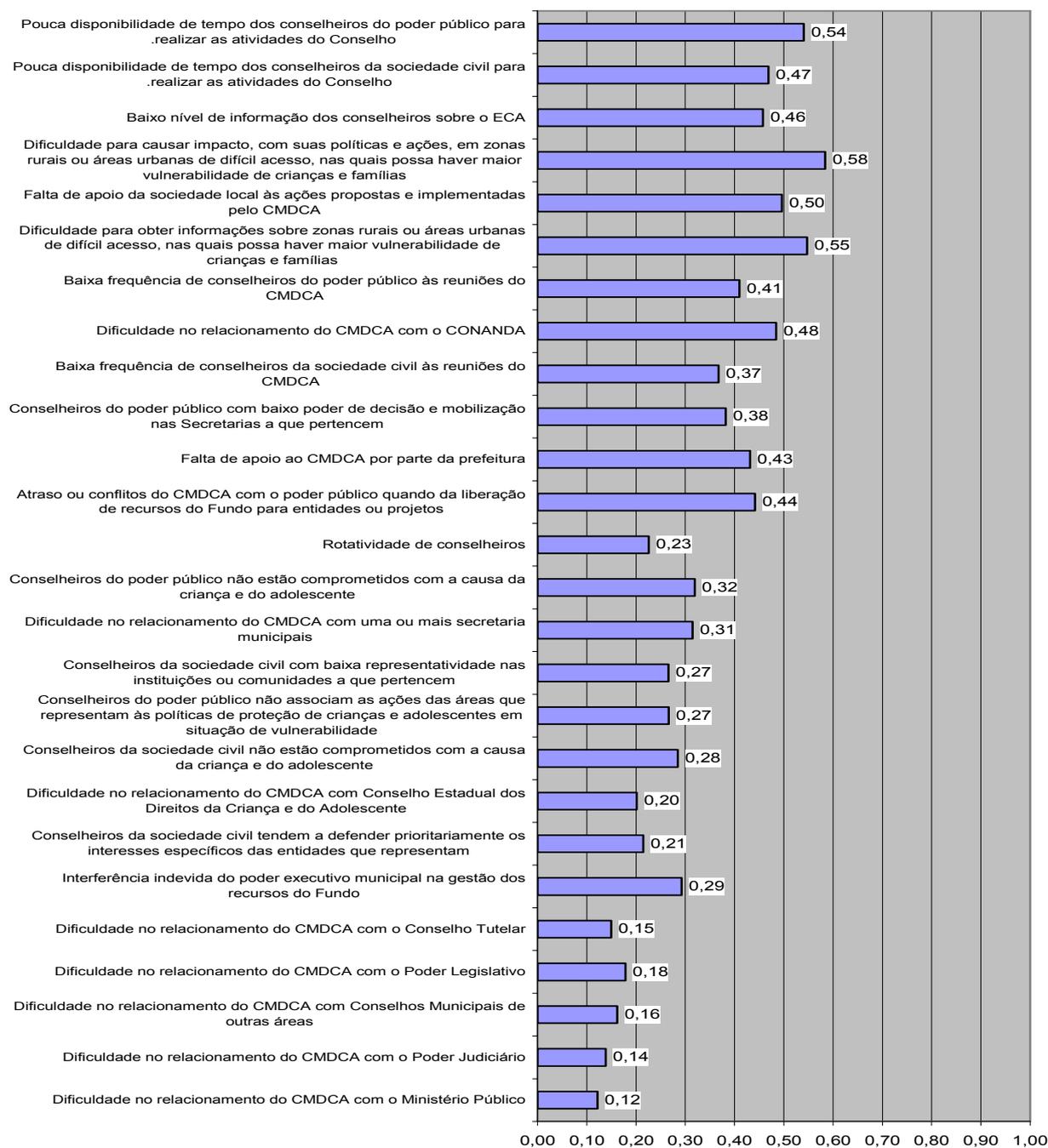


Gráfico 134

Índice de dificuldades sentidas pelo CMDCA em seu dia-a-dia (Região Nordeste)

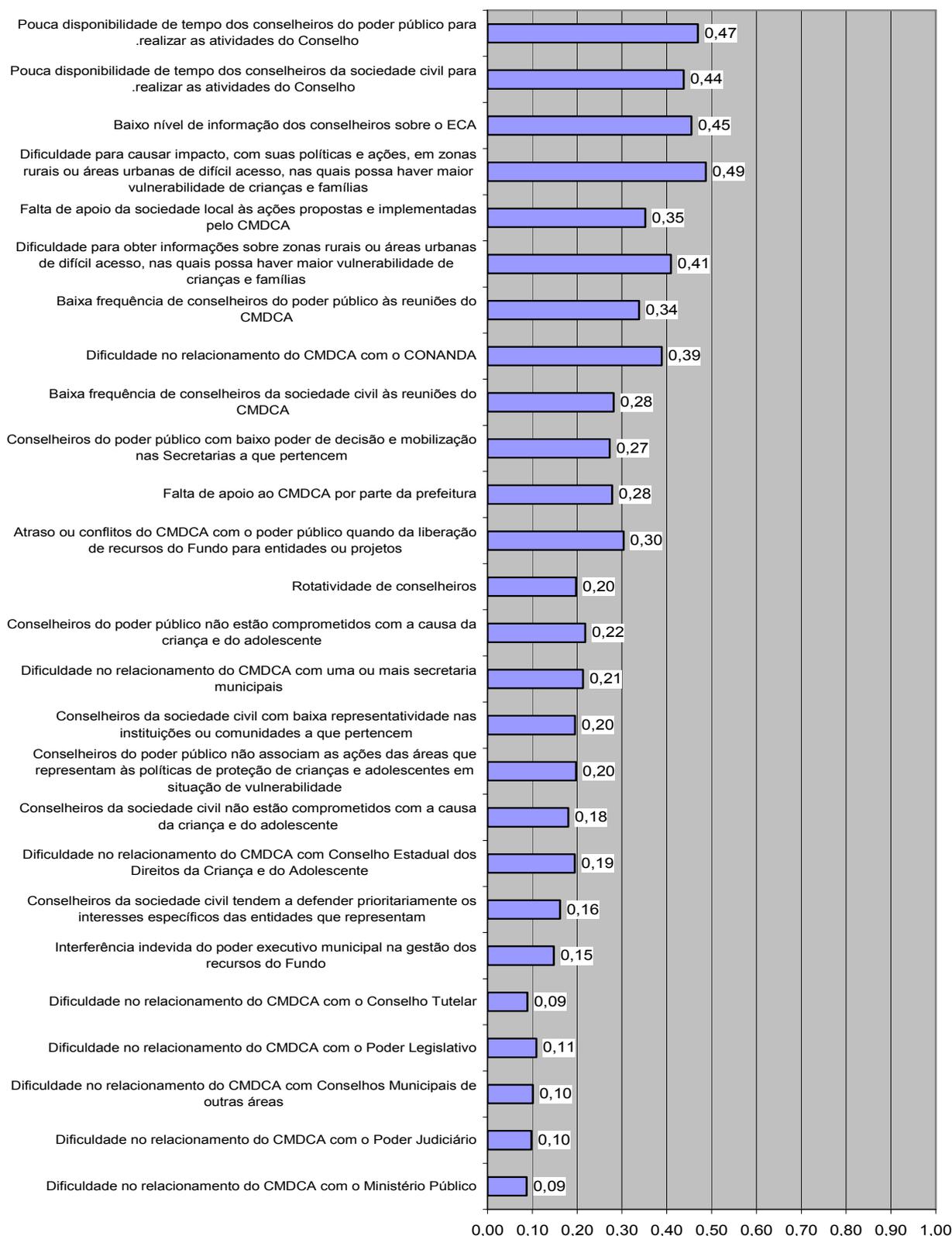


Gráfico 135

Índice de dificuldades sentidas pelo CMDCA em seu dia-a-dia (Região Sudeste)

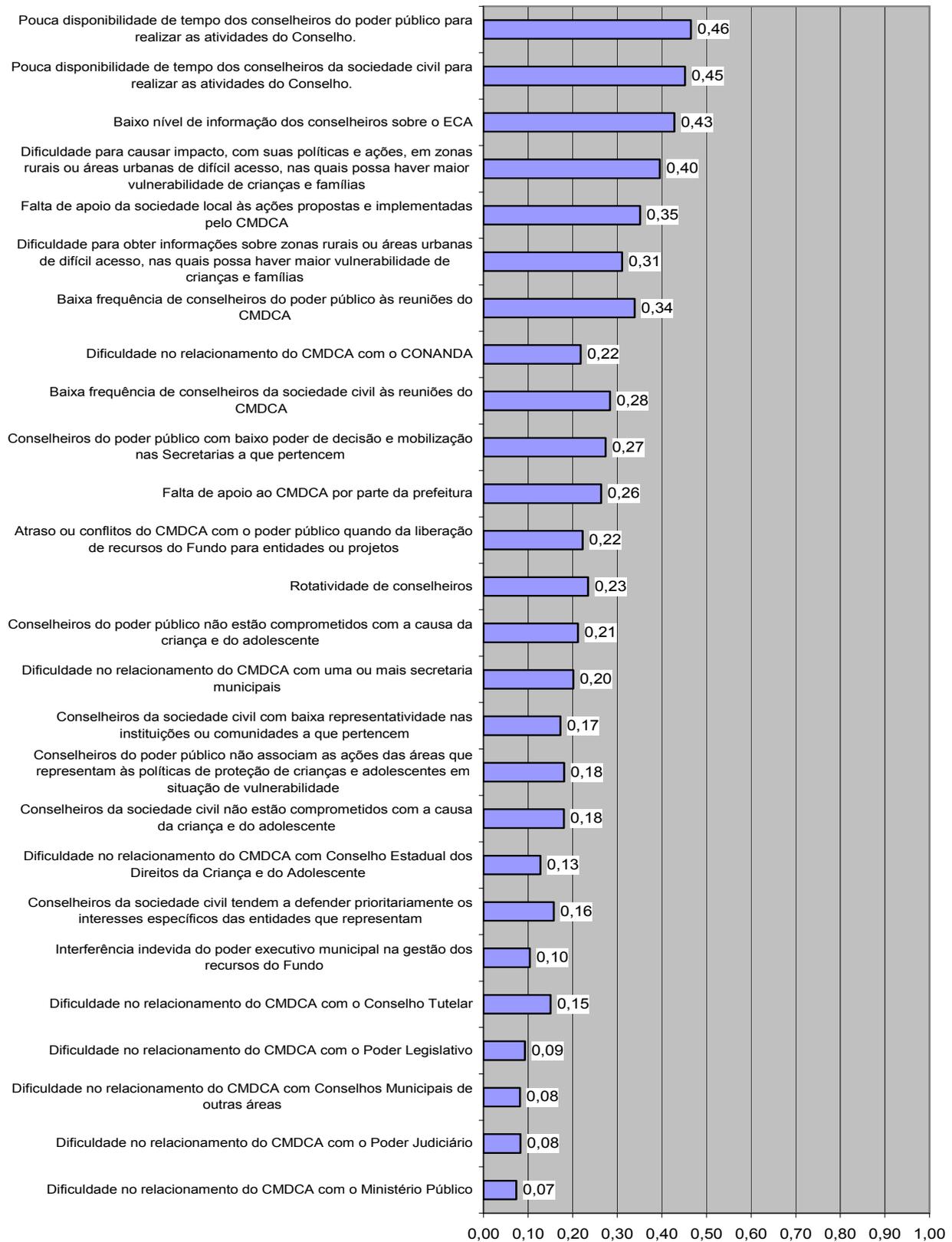


Gráfico 136

Índice de dificuldades sentidas pelo CMDCA em seu dia-a-dia (Região Sul)

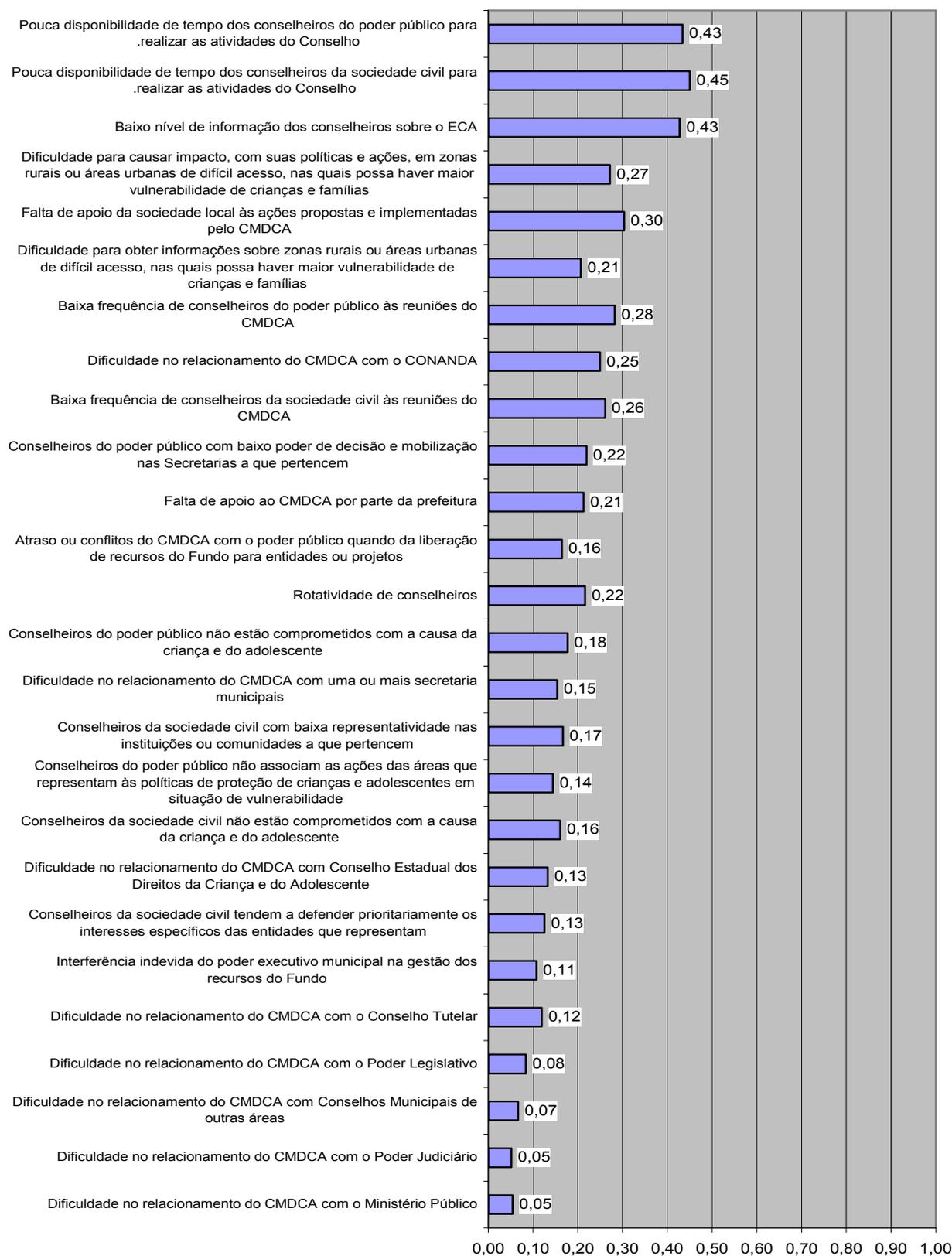
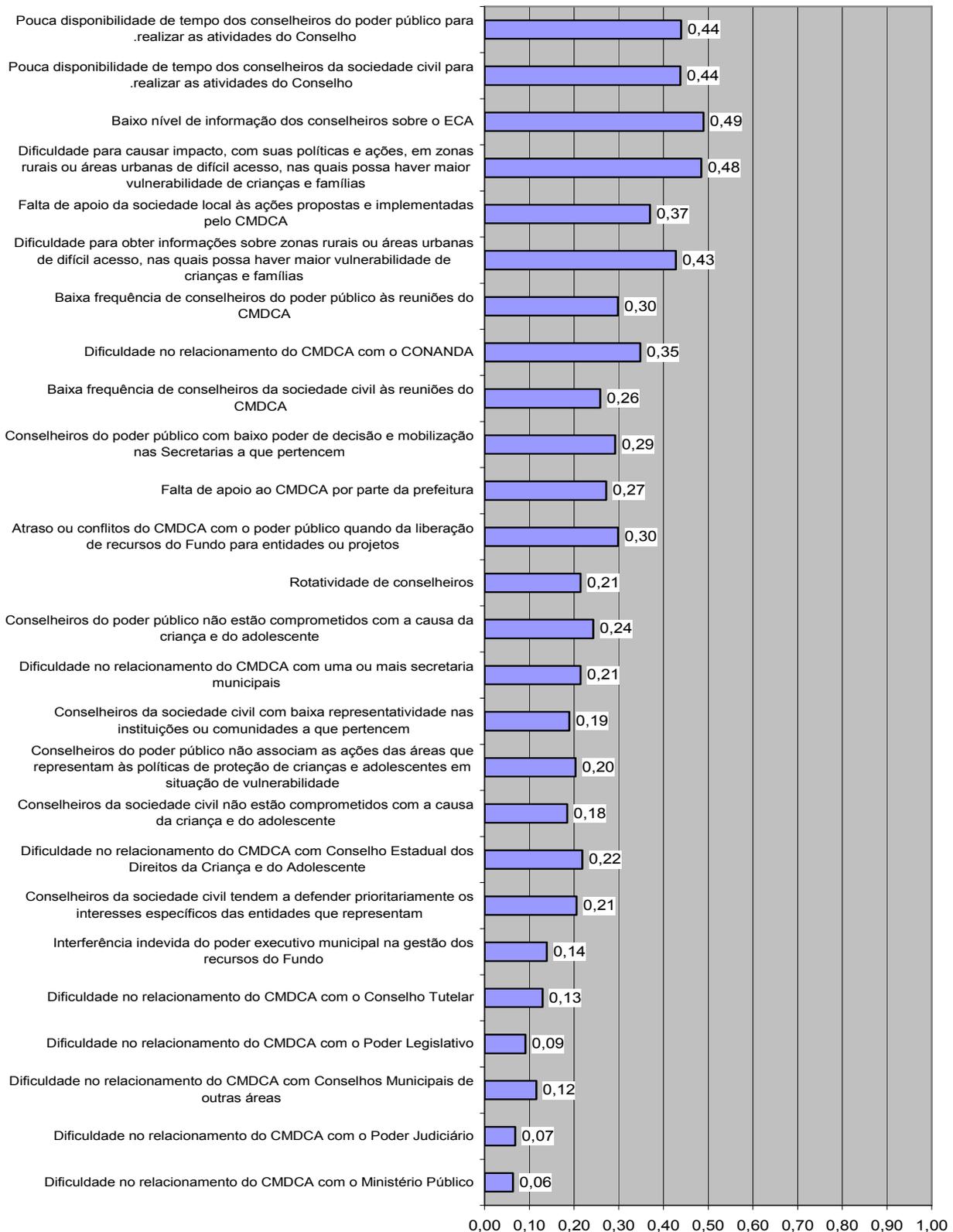


Gráfico 137

Índice de dificuldades sentidas pelo CMDCA em seu dia-a-dia (Região Centro-Oeste)



ABSORÇÃO DE RESOLUÇÕES DO CONANDA E DO CONSELHO ESTADUAL

Para a orientação de suas políticas e de seus processos legais e administrativos, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente podem contar com os atos normativos formais (Resoluções) elaborados por eles próprios, pelos Conselhos Estaduais e pelo CONANDA. É fundamental que haja o conhecimento por parte de todos acerca de tais resoluções, as quais podem e devem auxiliar as localidades na formulação de suas políticas de atenção à criança e ao adolescente.

O *Gráfico 138* trata do relacionamento dos CMDCA's com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o *Gráfico 139*, da relação com os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em ambos os casos, o quadro é semelhante. Apenas cerca de um terço dos CMDCA's sempre tomam conhecimento das resoluções desses órgãos e, portanto, mantêm contato estreito com eles. Para o restante dos Conselhos, ou seja, cerca de 70%, essa comunicação ocorre de forma deficiente, sendo que para quase 20% nunca ocorre.

Os dados por região mostram que 12% dos CMDCA's da Região Norte sempre tomam conhecimento das resoluções do CONANDA, enquanto no Sudeste, esta parcela é de 37%. A troca de informações com os Conselhos Estaduais parece ocorrer de forma ligeiramente melhor, mas em relação às discrepâncias regionais, mantém o mesmo padrão. Essa diferença entre as regiões pode ser entendida como reflexo da maior fragilidade dos Conselhos conforme a região, o que se expressa também no contato deles com o CONANDA e com os Conselhos Estaduais.

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.

Gráfico 138

Frequência com que os CMDCA's tomam conhecimento e incorporam, em suas ações, as Resoluções do CONANDA (Brasil e Regiões)

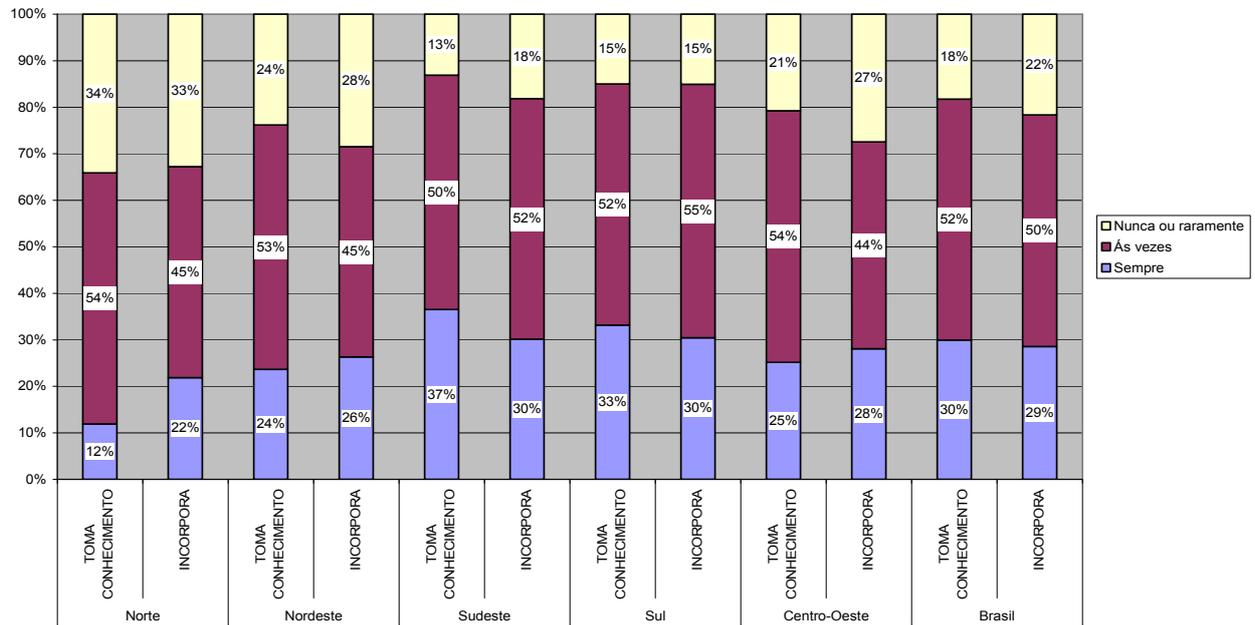
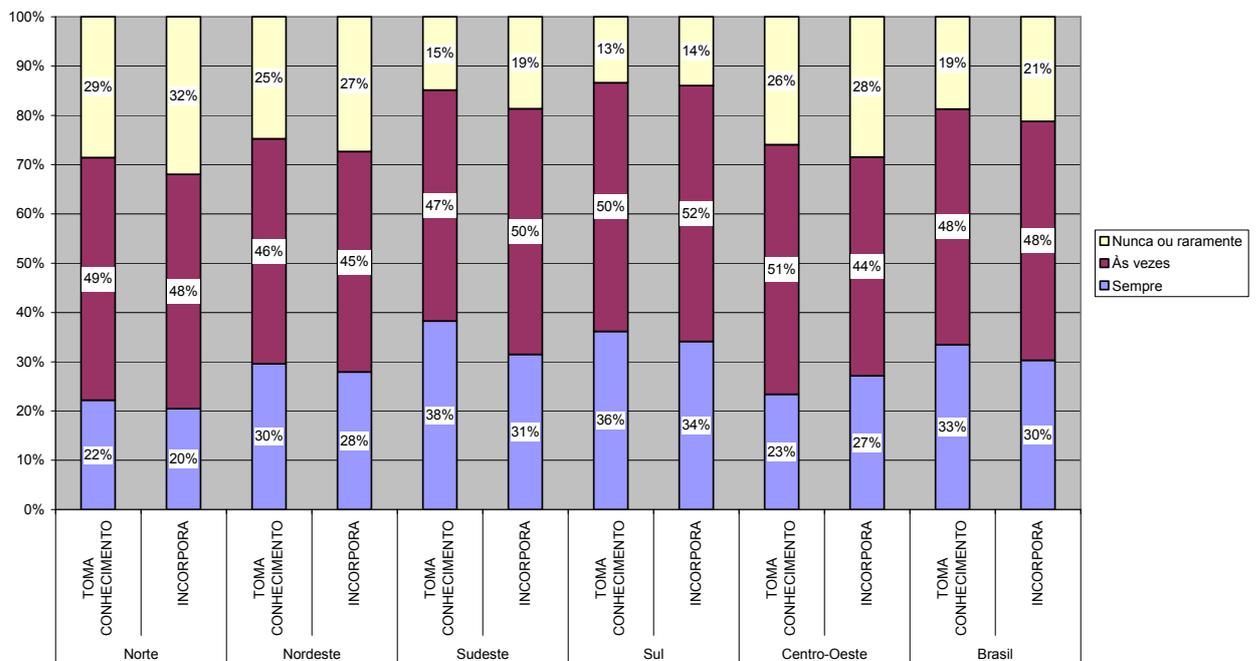


Gráfico 139

Frequência com que os CMDCA's tomam conhecimento e incorporam, em suas ações, as Resoluções dos Conselhos Estaduais (Brasil e Regiões)



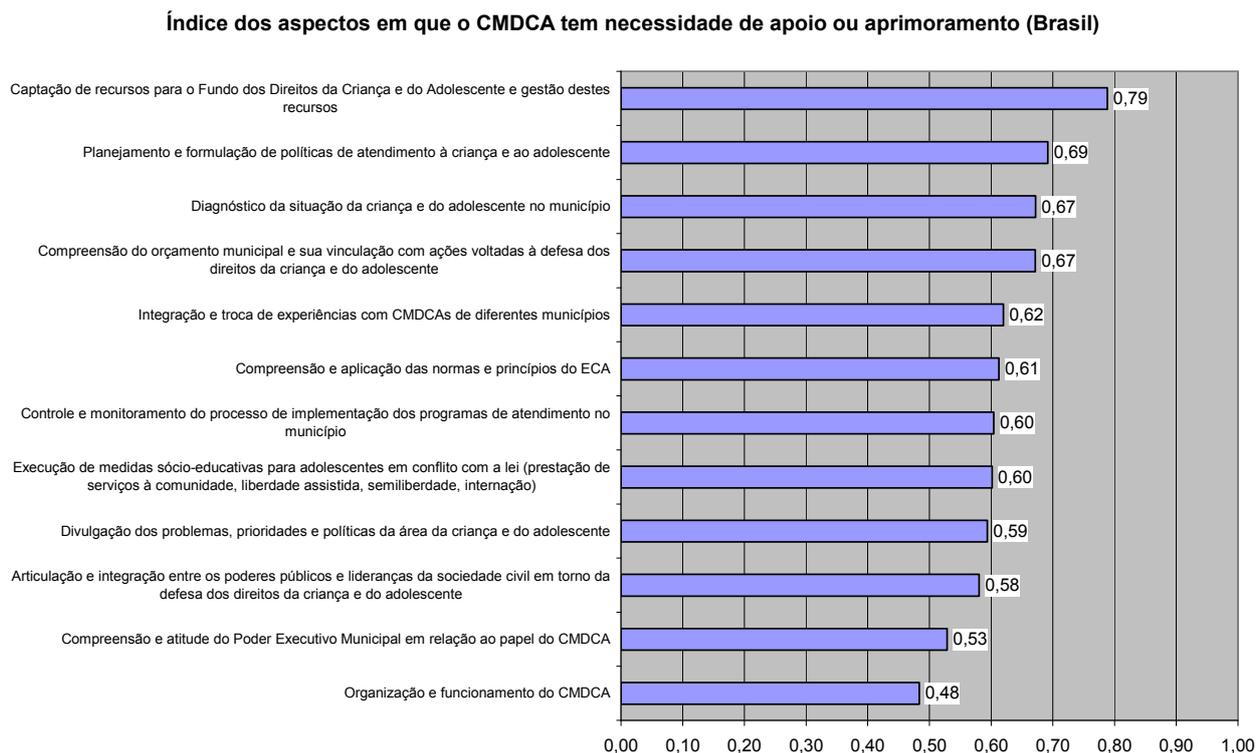
Necessidades de aprimoramento das ações dos CMDCA's

Há ainda um longo caminho até a conquista de Conselhos efetivos e eficazes. Esta percepção é também resultado da auto-avaliação dos conselheiros, que listaram e avaliaram os principais aspectos em que necessitam de apoio e aprimoramento. Suas reflexões seguem abaixo:

Os CMDCA's apontam a captação de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e a gestão desses recursos como os processos mais carentes de apoio e aprimoramento, com índice⁴⁰ de 0,79 (*Gráfico 140*). Esse dado é bastante importante, já que, como visto neste relatório, um dos principais problemas é justamente a baixa operacionalização dos Fundos Municipais.

Também com grande necessidade de apoio ou aprimoramento, surgem os temas de planejamento e formulação de política de atendimento (0,69), diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município (0,67) e compreensão do orçamento municipal e sua vinculação com ações voltadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente (0,67). Os índices variam de médio a alto, o que corrobora a idéia de que os CMDCA's são carentes de aperfeiçoamento e apoio em todos os aspectos indicados; nenhum deles demonstra estar em situação confortável.

Gráfico 140



Os gráficos regionais (*Gráfico 141 a Gráfico 145*) confirmam a posição mais favorável dos CMDCA's do Sul, que aparecem com os menores índices em todos os itens. Essa menor necessidade de apoio e

⁴⁰ Este índice indica com que grau de importância os CMDCA's julgam necessitar de apoio ou aprimoramento nos temas e aspectos sugeridos: 0 a 0,33, baixa importância; 0,33 a 0,67, média importância; 0,67 a 1, alta importância.

aprimoramento pode ser reflexo do fato de os problemas existirem com menor intensidade naquela região, coerentemente com os dados desta pesquisa. Nas demais localidades, alternam-se aquelas que têm os maiores índices conforme o item, mostrando que varia a intensidade das necessidades de apoio e aprimoramento em cada aspecto, dependendo da região.

Gráfico 141

Índice dos aspectos em que o CMDCA tem necessidade de apoio ou aprimoramento (Região Norte)

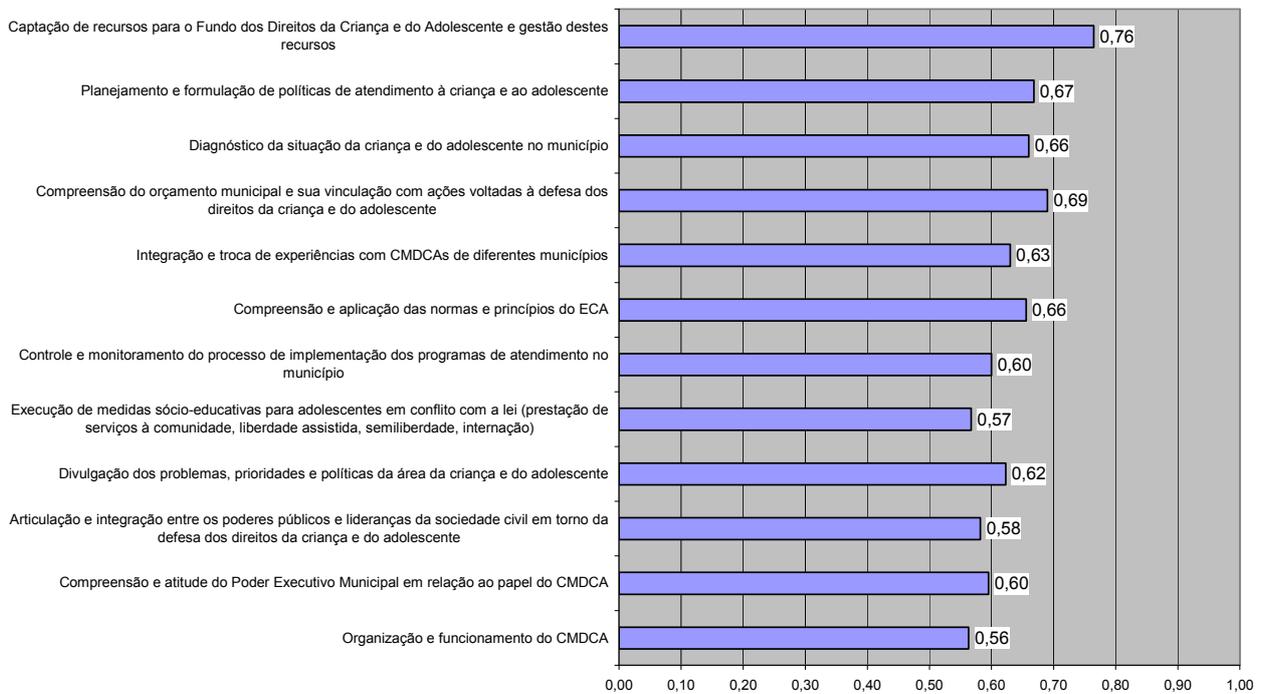


Gráfico 142

Índice dos aspectos em que o CMDCA tem necessidade de apoio ou aprimoramento (Região Nordeste)

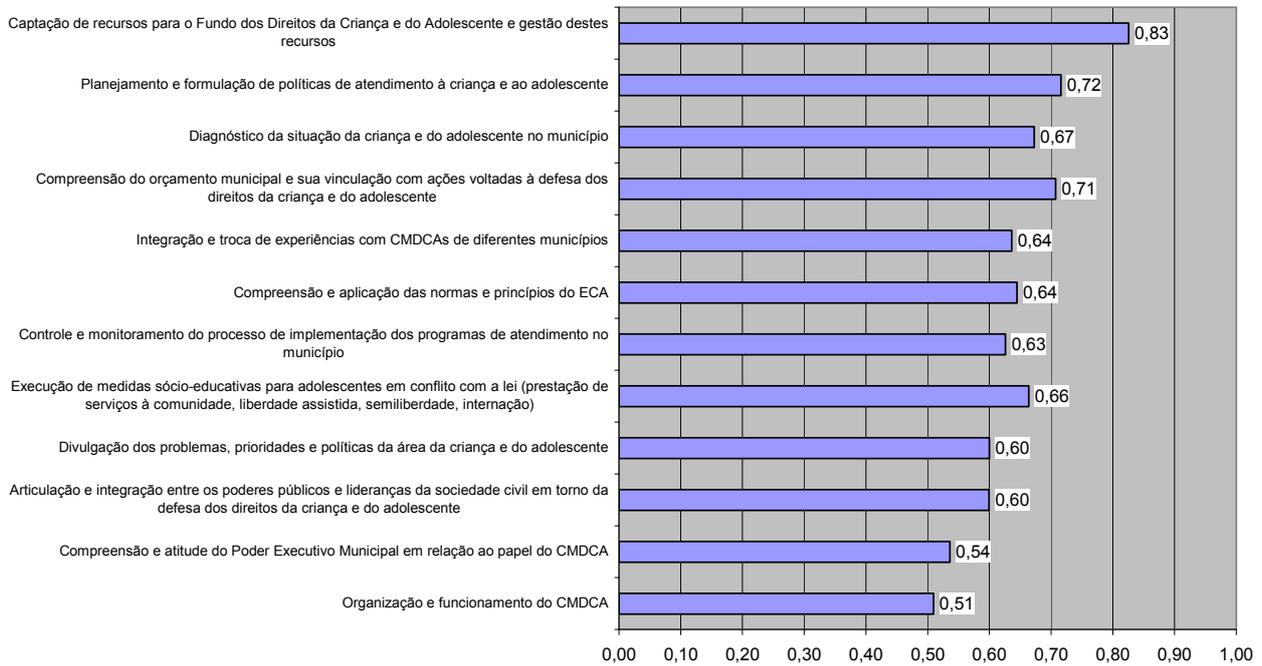


Gráfico 143

Índice dos aspectos em que o CMDCA tem necessidade de apoio ou aprimoramento (Região Sudeste)

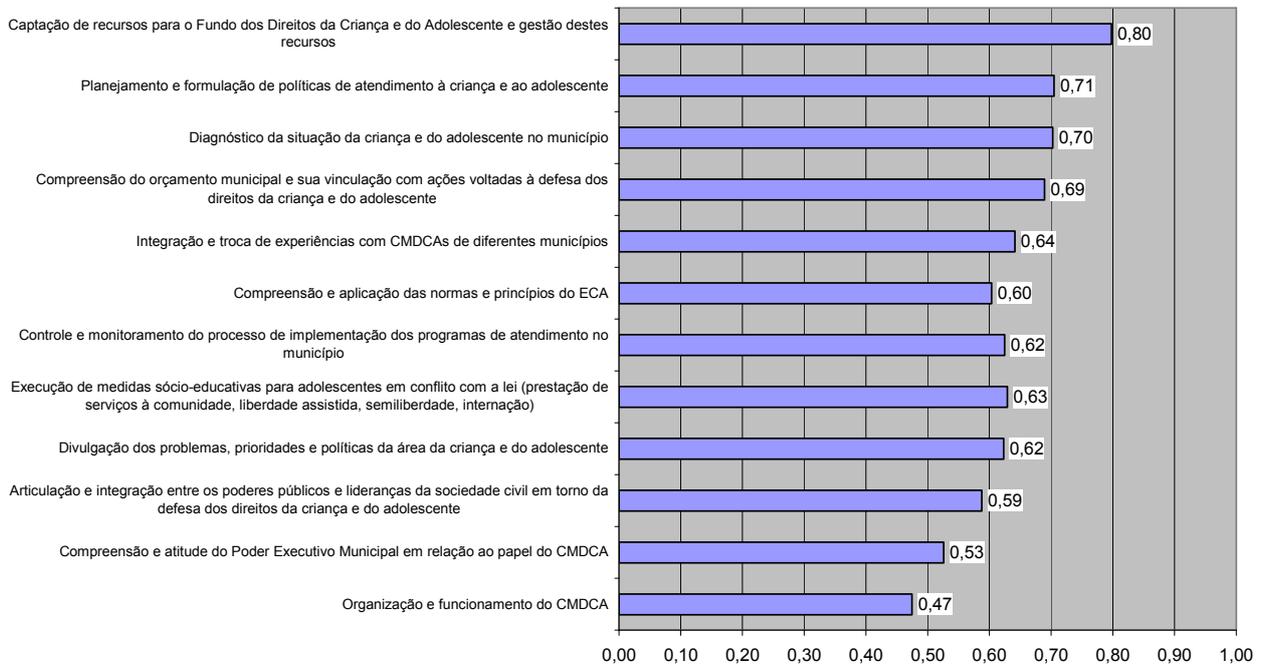


Gráfico 144

Índice dos aspectos em que o CMDCA tem necessidade de apoio ou aprimoramento (Região Sul)

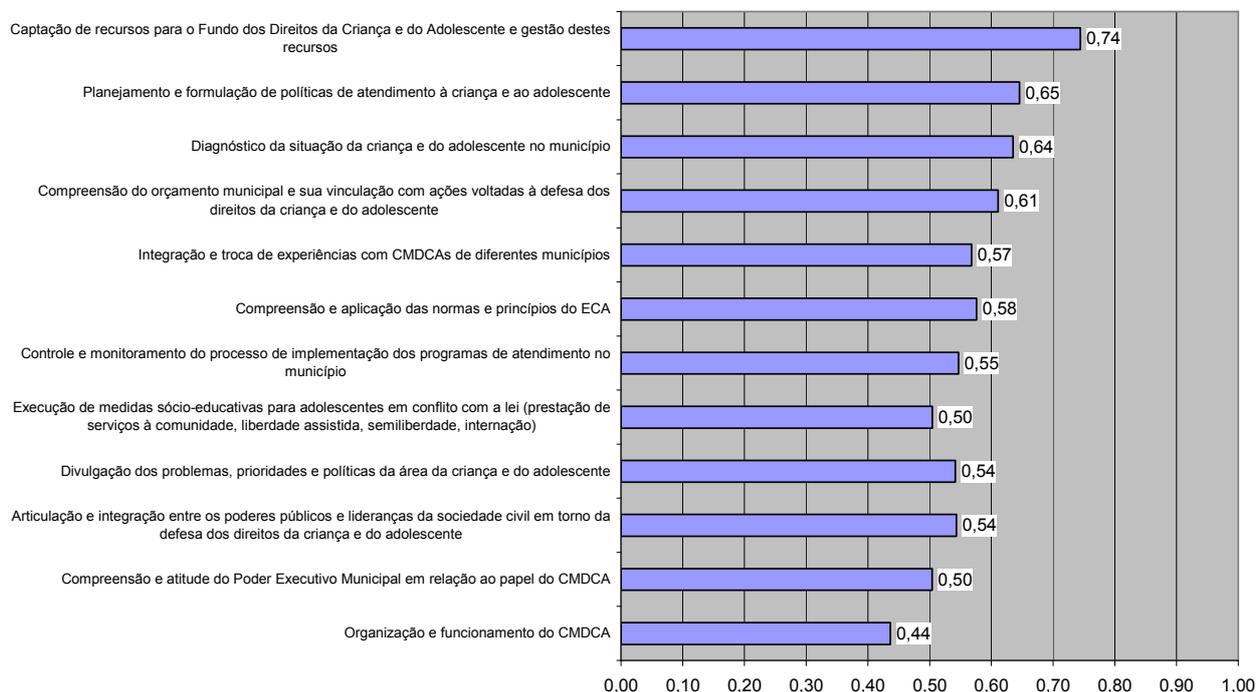
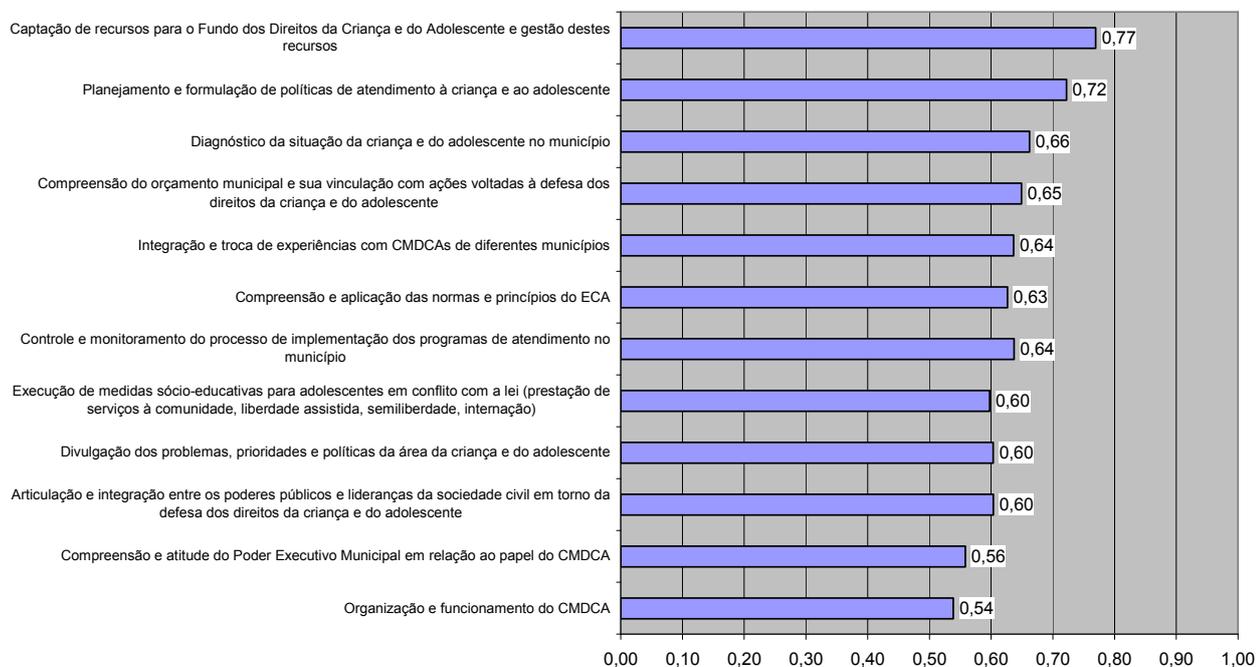


Gráfico 145

Índice dos aspectos em que o CMDCA tem necessidade de apoio ou aprimoramento (Região Centro-Oeste)



Os CMDCA tiveram também a oportunidade de apontar, em uma questão aberta, outras ações, apoios ou medidas de qualquer natureza que considerassem importantes para fortalecer suas ações nos

municípios. A necessidade de capacitação de conselheiros dos CMDCA's e dos CTs foi a resposta mais freqüente, sendo citada por 37% dos respondentes. No Nordeste, chegou a 40% e no Sul, a 41%. Isso revela o sentimento de parte considerável dos CMDCA's de que há carência de preparo para o exercício das funções, pois a capacitação é uma demanda dos próprios conselheiros.

Em seguida, indicado por 33% daqueles que responderam a questão, figuram temas relacionados ao Fundo da Criança e do Adolescente e à necessidade de recursos, reafirmando que uma das principais dificuldades enfrentadas está relacionada à implementação efetiva do Fundo e à falta de recursos que possibilitem ações. Vale lembrar que menos da metade dos Conselhos receberam alguma vez recursos para o Fundo. Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, respostas relacionadas ao tema foram as mais citadas, com porcentagem de 32% e 37% dos respondentes, respectivamente.

Em terceiro lugar, apontadas por 24% dos respondentes, evidenciam-se necessidades relacionadas a maior divulgação do ECA e do papel e ações do CMDCA's e CTs em prol da comunidade, assim como o comprometimento e conscientização da comunidade frente a questões relacionadas a crianças e adolescentes. Em quarto, aparece a criação de entidades ou programas, citada por 21% dos respondentes.

Na análise por região, destaca-se ainda o Norte, que apresenta porcentagens consideravelmente acima das demais regiões, de Conselhos que apontaram a necessidade de melhoria de sua infra-estrutura e capacidade de gestão (28%) e o maior conhecimento, preparo, transparência e disposição do poder público local para valorizar a área da criança e do adolescente e apoiar o CMDCA (30%).

A avaliação dos conselheiros sobre os pontos onde reconhecem ser menos eficientes, sobre as principais dificuldades e sobre as medidas que poderiam contribuir para o seu aprimoramento são coerentes com a realidade enfrentada por eles, vislumbrada através dos dados deste relatório. Reaparecem a forte demanda por capacitação, a necessidade de captação de mais recursos para a área da criança e adolescente, o reconhecimento da dificuldade em realizar diagnósticos e a percepção de que há falta de tempo de dedicação.

VII. CONSELHOS TUTELARES

Os Conselhos Tutelares (*ver tópico O papel dos Conselhos, na página 15*) são órgãos permanentes e autônomos, independentes do Poder Judiciário, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Suas principais atribuições são: receber denúncias de violação dos direitos e orientar e/ou promover medidas de proteção. Todo município brasileiro deve contar com, pelo menos, um Conselho Tutelar.

Os Conselhos pesquisados

Respondidos por Conselhos Tutelares, a Pesquisa 'Conhecendo a Realidade' obteve 3.476 questionários válidos. Esse número equivale a 71% dos CTs existentes no país, conforme informações fornecidas pelos Conselhos Estaduais. O menor percentual de respostas foi proveniente da Região Norte (61%), um pouco abaixo da média nacional. A Região que participou com mais intensidade da pesquisa foi a

Centro-Oeste, com questionários devolvidos de 81% dos Conselhos ali existentes. As outras regiões brasileiras também tiveram excelente grau de participação, como mostra a *Tabela 14*:

TABELA 14
CONSELHOS TUTELARES EXISTENTES E PARTICIPANTES DA PESQUISA

Regiões	Total de Municípios ⁴¹	Total de CTs ⁴²	Número de CTs existentes sobre o número de municípios	CTs pesquisados	
				Total pesquisado	Número de respondentes sobre o número de CTs existentes
Norte	449	395	88%	241	61%
Nordeste	1793	1258	70%	869	69%
Sudeste	1668	1676	100%	1133	68%
Sul	1188	1121	94%	885	79%
Centro-Oeste	466	430	92%	348	81%
Brasil	5564	4880	88%	3476	71%

A Tabela 14 também mostra que a Região Sudeste já conta com um número de Conselhos Tutelares equivalente a 100% do número de municípios, enquanto que o número de CTs da Região Nordeste corresponde a 70% do número de municípios. Entendendo que deve haver pelo menos um CT por município, esta proporção deve chegar a pelo menos 100%, quando houver plena cobertura.

Histórico

criação legal e início efetivo dos conselhos

Criados com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, os Conselhos Tutelares têm a função de zelar pelo cumprimento dos direitos da população infanto-juvenil. São órgãos públicos de responsabilidade do Poder Executivo Municipal, o que não significa que sejam subordinados às prefeituras, mas sim, administrativamente vinculados.

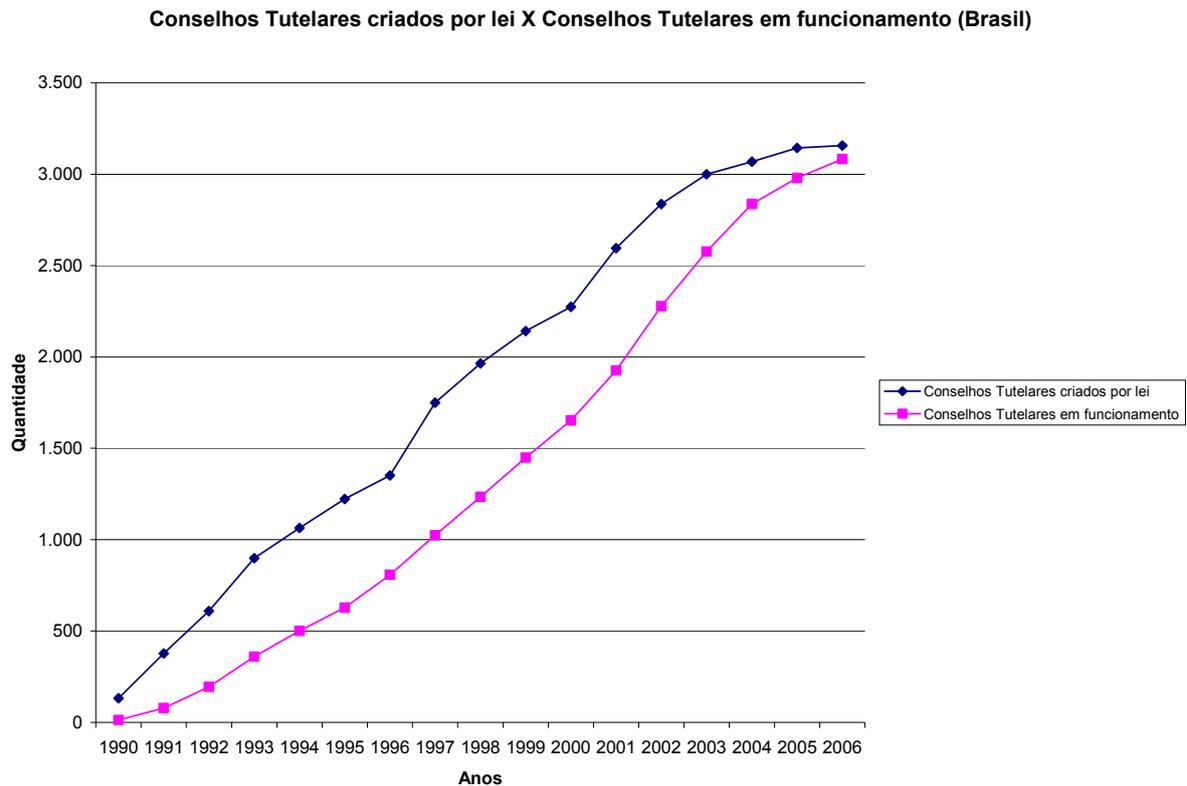
Alguns parâmetros e orientações básicas do funcionamento dos CTs foram definidos no ECA, tais como a composição do Conselho – com cinco membros para um mandato de três anos – e suas atribuições básicas. Outros parâmetros, tais como processo de escolha de conselheiros tutelares e a eventual remuneração dos conselheiros, devem ser definidos em lei municipal específica. Após a criação desta lei, o Conselho Tutelar pode iniciar efetivamente suas atividades.

Os dados obtidos nesta pesquisa revelam que a implantação e o efetivo início da atuação do CT demoram, em média, três anos após sua criação legal, como se pode aferir pela distância horizontal entre as duas curvas do *Gráfico 146*. Este período de tempo pode ser maior ou menor, conforme a região geográfica analisada.

⁴¹ Fonte: IBGE, 2005.

⁴² Fonte: IBGE, 2002 e informações coletadas junto aos Conselhos Estaduais; não inclui 103 Conselhos Tutelares existentes, porém inativos.

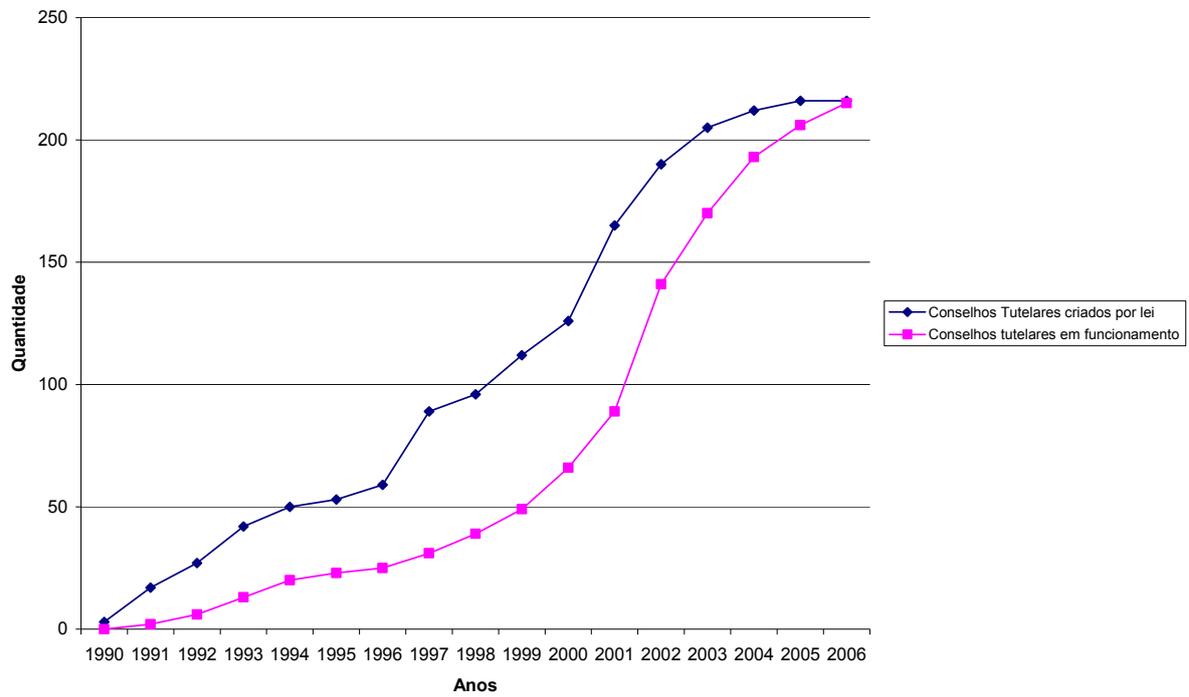
Gráfico 146



Os Conselhos da Região Norte demoram mais do que a média nacional para iniciarem suas atividades; 27 Conselhos daquela Região informaram ter sido criados no ano de 1992 (*Gráfico 147*). No entanto, esta quantidade de colegiados efetivamente em funcionamento só foi observada em 1997, o que indica um intervalo aproximado de cinco anos entre os dois eventos.

Gráfico 147

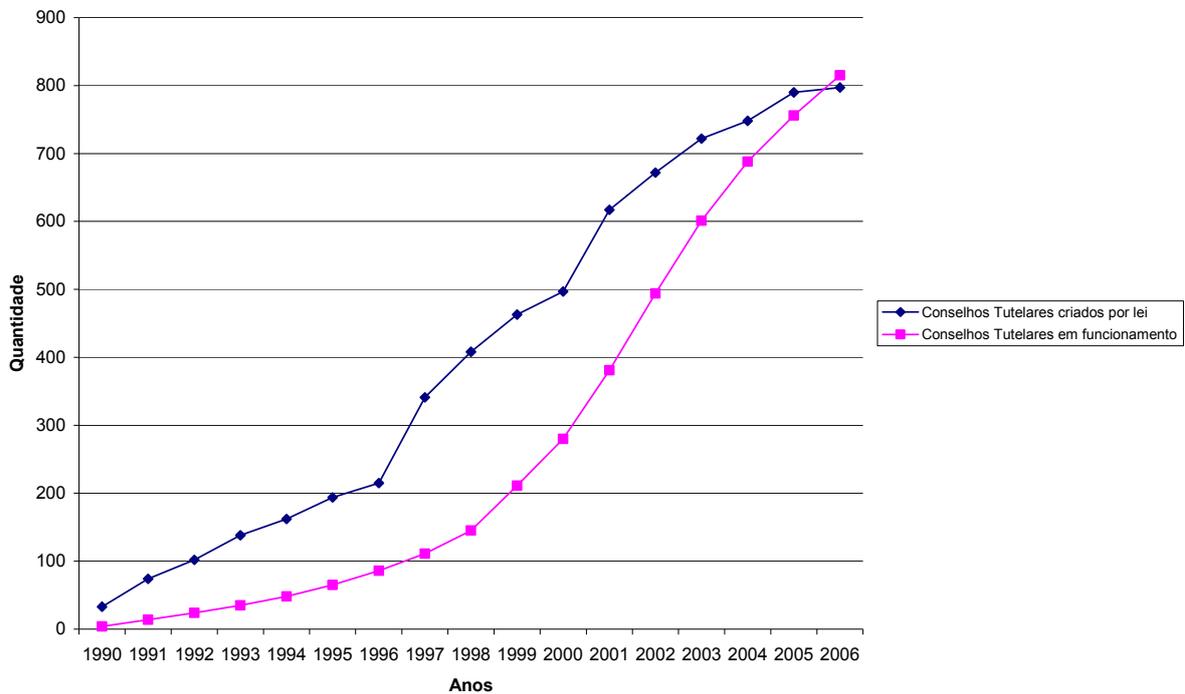
Conselhos Tutelares criados por lei X Conselhos Tutelares em funcionamento (Região Norte)



A Região Nordeste também apresenta fases de maior morosidade até o início real das atividades dos Conselhos, com intervalos de até quatro anos entre uma ação e outra, como se vê no gráfico 3.

Gráfico 148

Conselhos Tutelares criados por lei X Conselhos Tutelares em funcionamento (Região Nordeste)



Diferentemente, as Regiões Sudeste e Centro-Oeste seguem a tendência nacional, com intervalo médio de três anos entre a data de instituição legal e a efetiva implementação dos Conselhos Tutelares (*Gráfico 149 e Gráfico 150*). Porém, enquanto a primeira apresenta um ritmo constante de criação e implementação dos CTs, a segunda oscila, apresentando intervalos maiores de tempo: é o caso do ano de 1993, quando 120 dos conselhos participantes da pesquisa responderam que haviam sido criados por lei. Contudo, apenas em 1998 todos estariam efetivamente implementados.

Gráfico 149

Conselhos Tutelares criados por lei X Conselhos Tutelares em funcionamento (Região Sudeste)

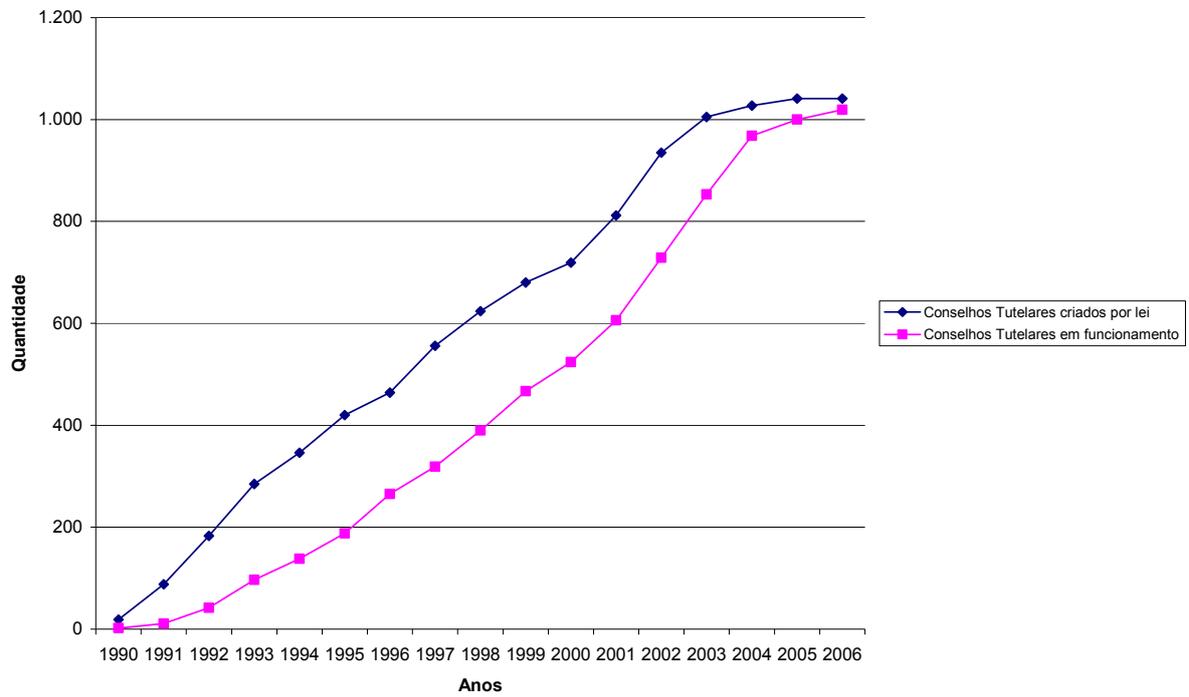
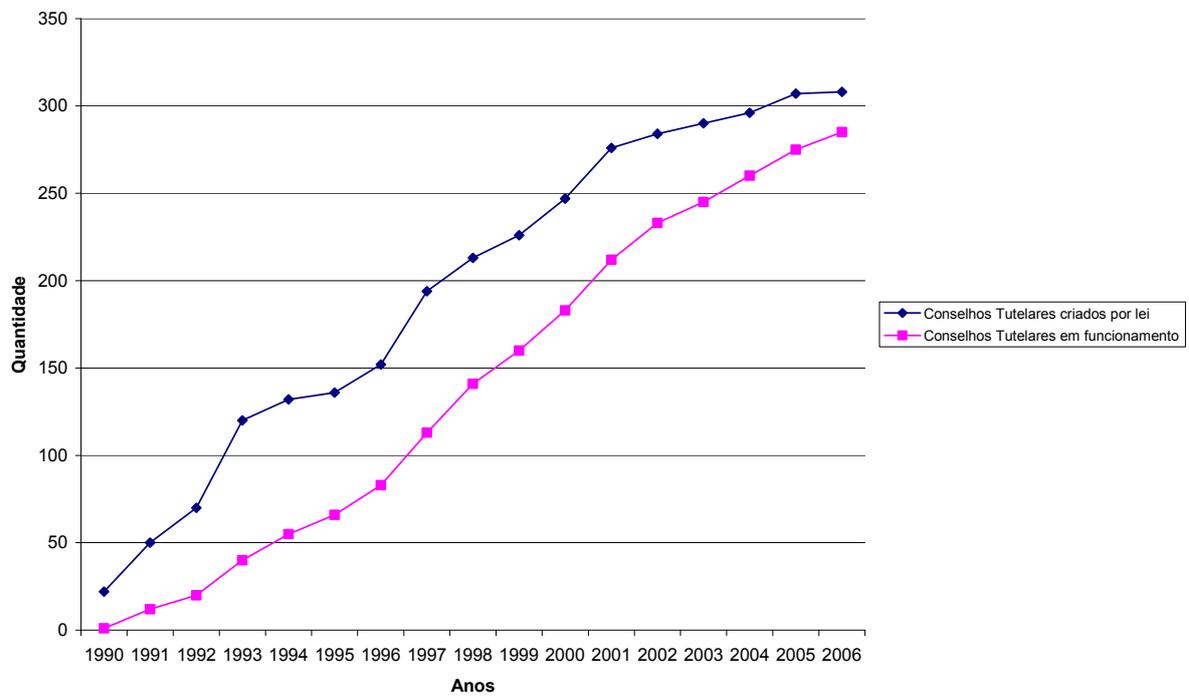


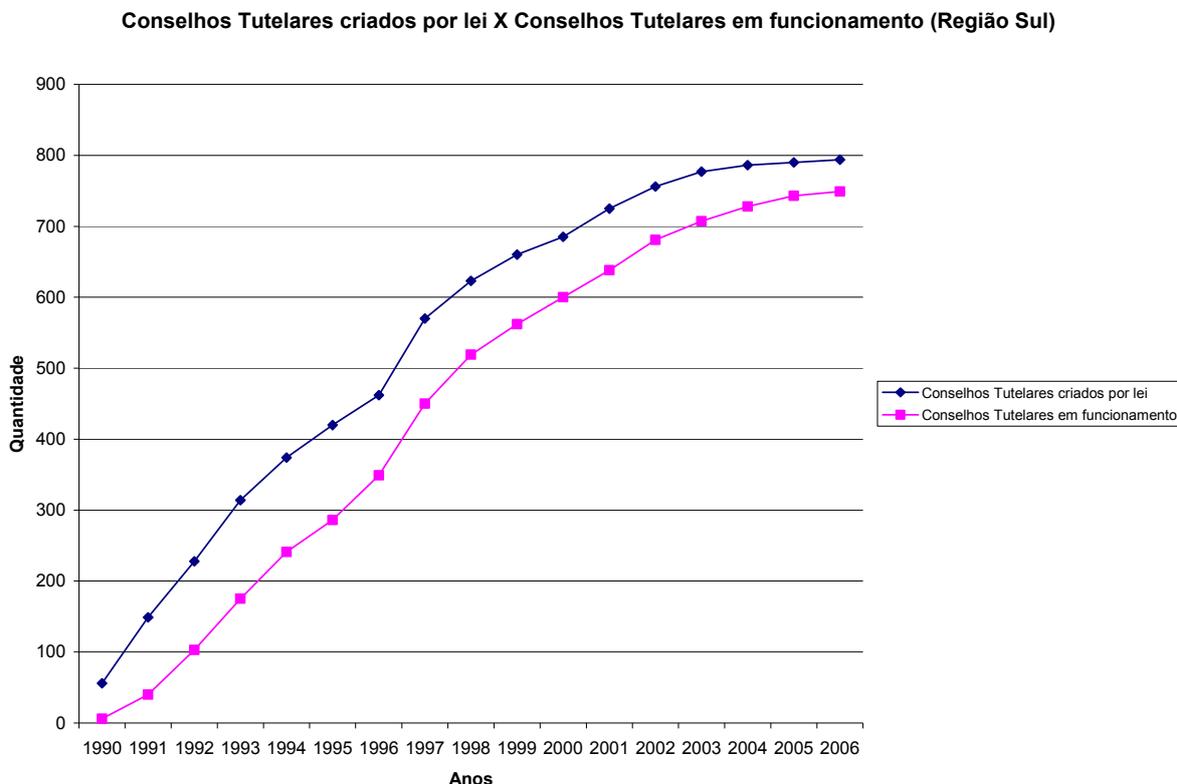
Gráfico 150

Conselhos Tutelares criados por lei X Conselhos Tutelares em funcionamento (Região Centro-Oeste)



Conforme o *Gráfico 151*, a Região Sul é a que apresenta menor intervalo entre a criação de Conselhos por Lei e de fato. O maior período entre criação e início efetivo observado na região foi de dois anos.

Gráfico 151



Instalar CTs está entre as atribuições dos CMDCA's e deve ser uma de suas primeiras providências, a partir do início de suas próprias atividades. De acordo com a Tabela 4 (Capítulo VI), há 5.103 CMDCA's ativos, 203 a mais do que CTs ativos (*Tabela 14*), o que demonstra que 4% dos CMDCA's estão tendo dificuldade em cumprir uma de suas tarefas essenciais.

O ritmo de instituição legal dos Conselhos Tutelares nas Regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste tem sido mais intenso, desde a promulgação do Estatuto. A maior aceleração inicial diminui ao longo do tempo, o que é de se esperar, conforme número maior de cidades passa a ter seus Conselhos. De fato, como mostra a *Tabela 14*, há hoje 4.880 Conselhos Tutelares distribuídos pelos 5.564 municípios brasileiros.

Em todas as regiões geográficas brasileiras, foram observadas duas ênfases de criação legal de Conselhos Tutelares nos anos de 1997 e 2001, épocas de início de mandato das prefeituras.

Acompanhando esse movimento, os municípios das Regiões Norte e Nordeste vivenciaram essas duas situações de impulso, embora mantenham um ritmo mais lento de criação de Conselhos. Ainda assim, a partir de 2001, após o segundo salto, a Região Norte manteve o ritmo de crescimento, e os dados da presente pesquisa sugerem que a região conta hoje com uma cobertura significativamente maior que a Nordeste. Enquanto a Região Norte tem 449 municípios e 395 CTs (88% do número de municípios), a Região Nordeste tem 1.793 municípios e 1.258 CTs (70% do número de municípios) (*Tabela 14*).

Para analisar o ritmo da efetiva implementação dos Conselhos Tutelares, foi calculado o percentual de CTs que iniciaram suas atividades sobre o total de CTs criados por lei naquele mesmo ano. As curvas regionais de percentuais de início efetivo dos Conselhos Tutelares têm a Região Sul com o maior nível de atividade, tendo atingido 79% ainda em 1997, quando a situação das outras regiões era: Norte 35%, Nordeste 33%, Sudeste 57% e Centro-Oeste 58%. A Região Sul se manteve acima de todas as demais até o ano de 2004, quando, em todas as regiões, entre os CTs da amostra que já haviam sido criados, mais de 87% já haviam entrado efetivamente em atividade.

No ano de 2006, quando foi realizada esta pesquisa, apenas 2% dos CTs da amostra ainda não haviam sido implementados. Porém, vale ressaltar que a devolução de questionários pelos Conselhos brasileiros criados legalmente, mas ainda não implementados, foi bem mais baixa do que a dos demais Conselhos. Tudo indica que a morosidade no início das atividades dos Conselhos Tutelares não diminuiu. O desafio, para os Conselhos dos Direitos e o Poder Executivo Municipal, é não só a criação, mas também a implementação de CTs.

Ao longo da pesquisa, também surgiram dados que podem ser chamados de anômalos, pois sua existência contraria a lógica de funcionamento dos CTs. Os Conselhos respondentes informaram que, em 2006, a Região Nordeste tinha 797 CTs criados por lei e 815 já efetivamente em atividade. Este dado pode ter sido produzido, por exemplo, devido a CTs que não informaram a data de sua criação por lei.

Há mais de 680 municípios brasileiros desprovidos de Conselhos Tutelares, no Brasil. Dos que existem, pelo menos 4% estão inativos. E o ritmo de criação de novos CTs não indica que essa carência venha a ser totalmente suprida dentro dos próximos dois anos.

A existência de, no mínimo, um Conselho Tutelar por município é uma determinação da lei. A implementação de Conselhos em municípios ainda desprovidos deles é apenas o primeiro passo para que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente penetre nas localidades mais desprivilegiadas do país.

Composição e perfil

Neste item do Relatório, foram agregadas as informações levantadas em campo que permitem descrever a composição dos CTs, em termos de características pessoais e profissionais dos Conselheiros, assim como os processos de candidatura, escolha e capacitação dos ocupantes dessa posição.

ESCOLARIDADE

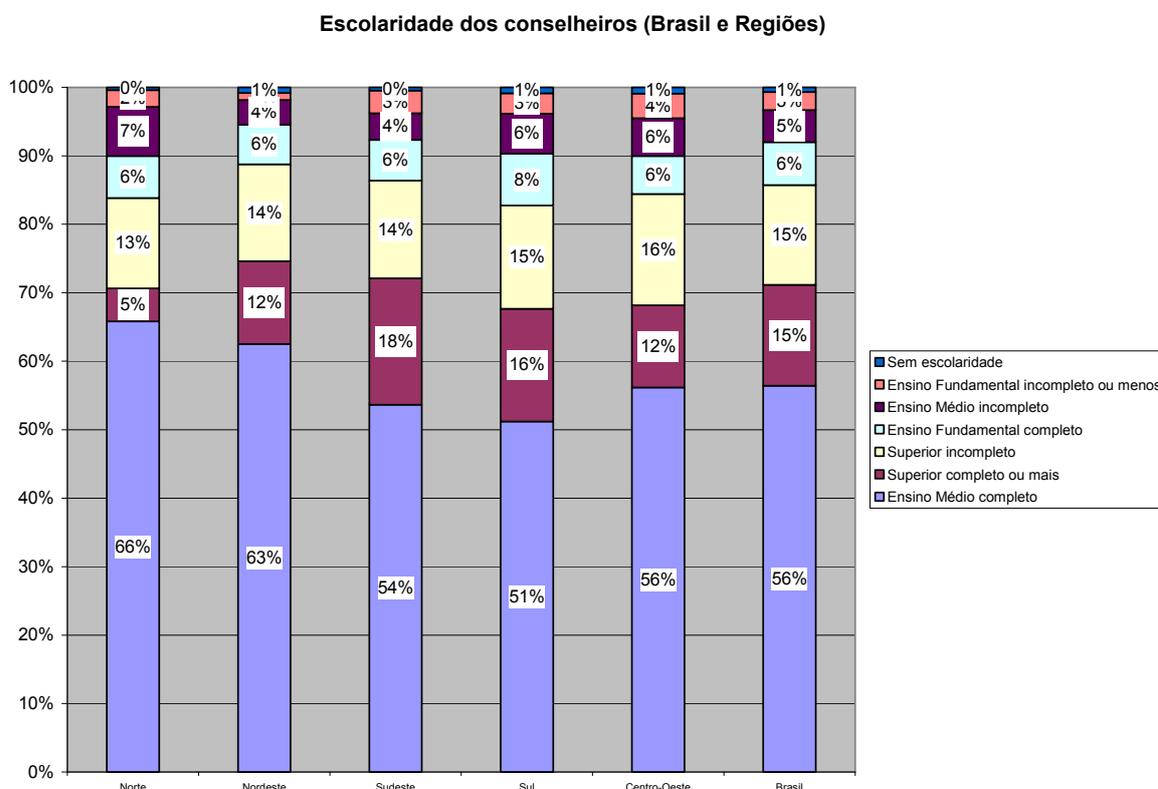
Grande parte dos conselheiros tutelares que participaram da pesquisa (56%) apresentou grau de escolaridade correspondente ao ensino médio completo, enquanto 15% informaram ter completado o ensino superior ou mais, e 15% têm superior incompleto.

Os outros 15% agregam desde os que não completaram nenhum nível de escolaridade até aqueles que têm ensino médio incompleto.

A Região Sul conta com 6% dos conselheiros com ensino médio incompleto, 8% com ensino fundamental completo, 3% com ensino fundamental incompleto ou menos e 1% sem escolaridade (*Gráfico 152*).

Os conselheiros com nível superior completo ou mais estão assim distribuídos: Região Norte, 5%; Centro-Oeste, 12%; Nordeste, 12%; Sul, 16%; Sudeste, 18%.

Gráfico 152



FORMAÇÃO PROFISSIONAL

A formação profissional dos Conselheiros respondentes corresponde ao seu grau de escolaridade: 54% indicaram ter uma formação de nível médio (Magistério, Técnico em Contabilidade, Técnico em Enfermagem e outras) (Gráfico 153). Dentre os cursos técnicos mencionados, o mais frequentemente citado foi Magistério (25%).

Dentre os conselheiros que indicaram ter formação profissional de nível superior, 8% apontaram Pedagogia e 5%, outra formação de nível superior.

É importante ressaltar que a categoria de outras formações agrega as respostas "outras" e um diversificado rol de carreiras, tais como Jornalismo, Arquitetura, Enfermagem etc. Cada uma destas carreiras foi apontada por menos de 3% de respondentes, mas 15% dos respondentes mencionaram pelo menos uma delas, indicando que, ainda que as formações profissionais ligadas a Educação predominem, há certa presença multidisciplinar nos Conselhos (Gráfico 153).

Gráfico 153

Área de formação profissional dos conselheiros tutelares (Brasil)

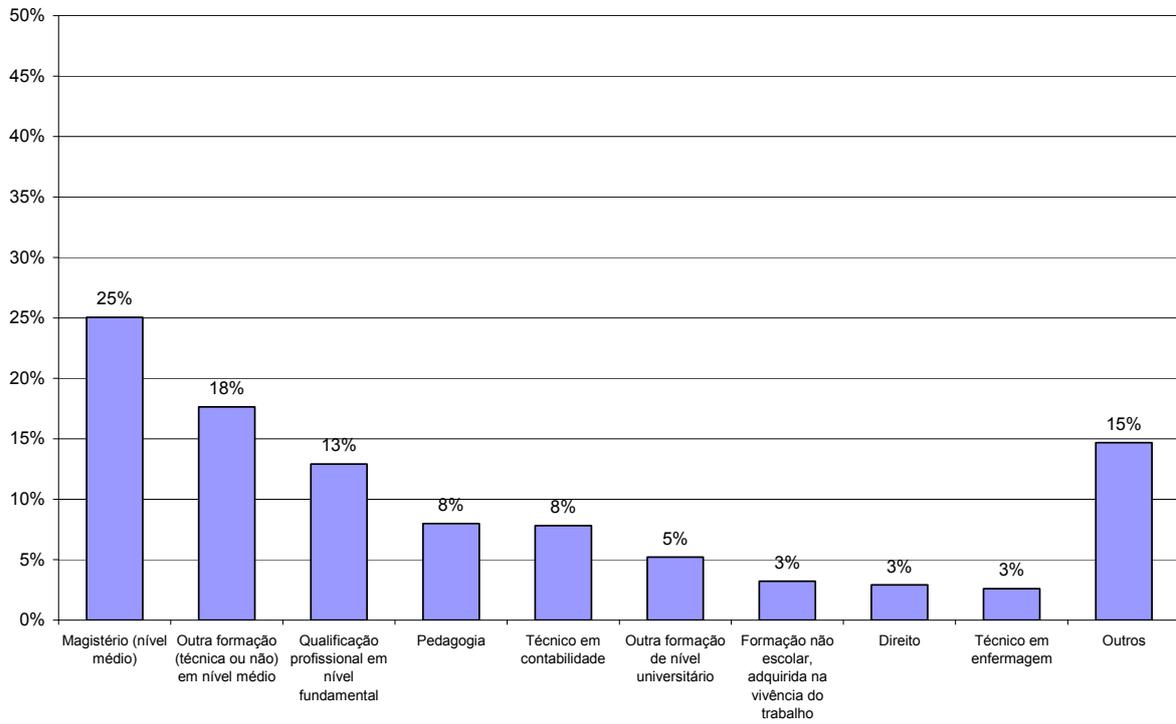
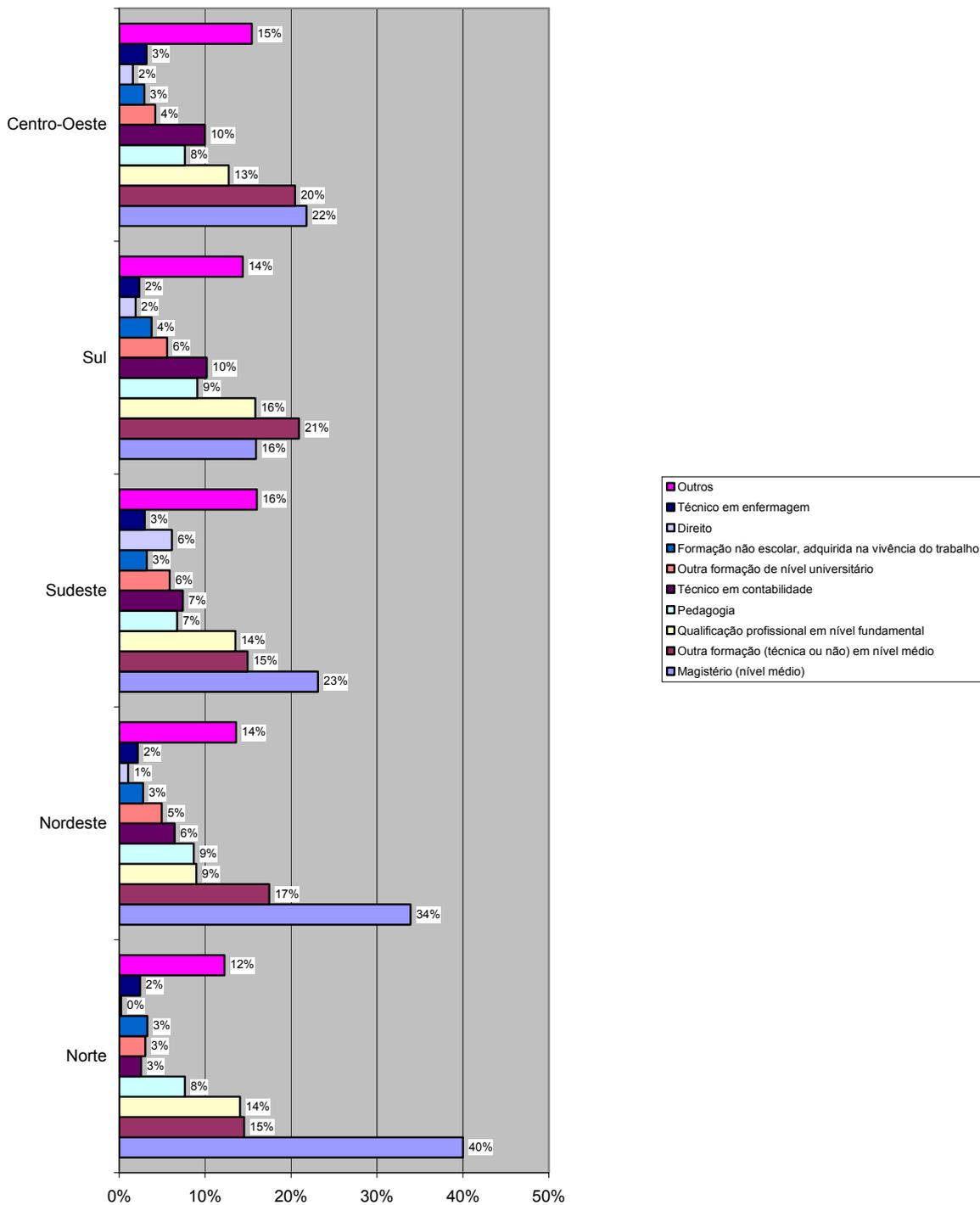


Gráfico 154

Formação profissional dos conselheiros tutelares (Regiões)



Estes dados revelam que os profissionais da área da Educação são integrantes majoritários na composição dos Conselhos Tutelares, pois Magistério e Pedagogia foram, especificamente, as formações profissionais com mais elevada frequência, somando 33% dos conselheiros respondentes.

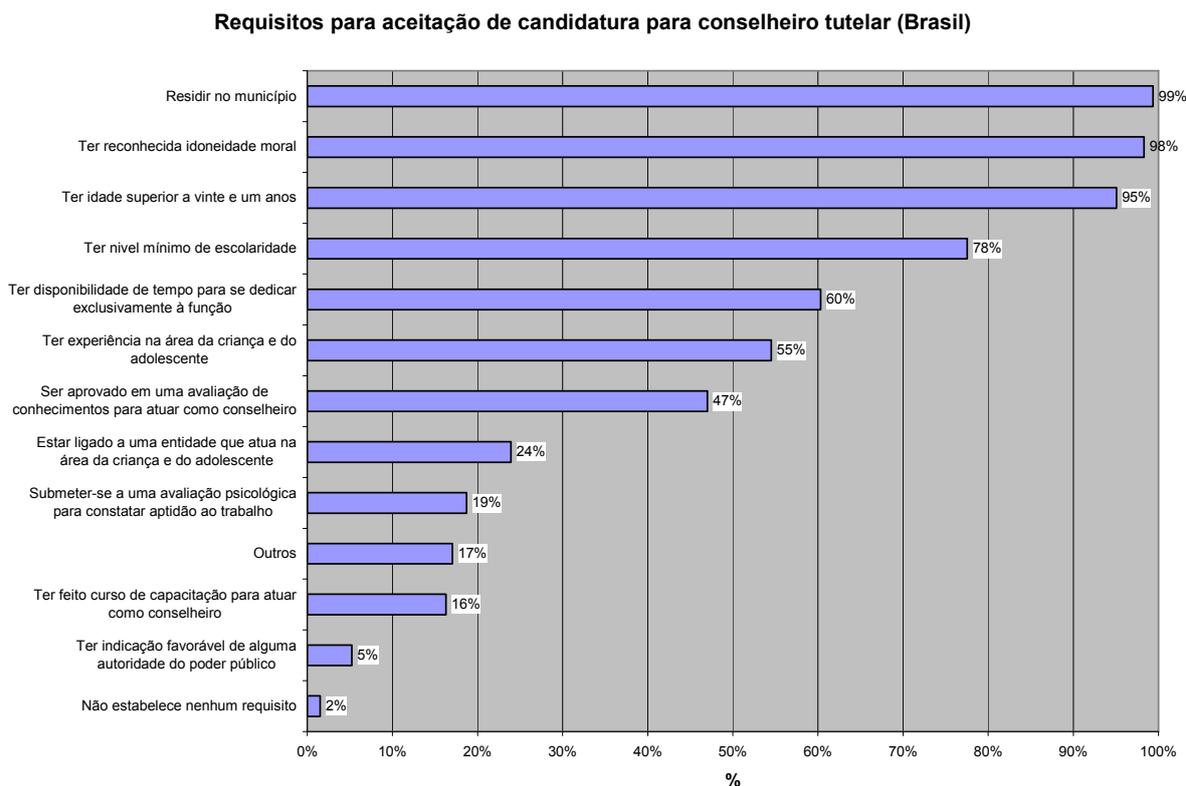
Outras carreiras profissionais de nível superior apresentam freqüências baixas: Direito, Serviço Social e Administração de Empresas, com 1% das respostas cada uma. Vale ressaltar a necessidade de profissionais que dominam temas de legislação, planejamento, administração de serviços sociais, conhecimento e gestão de políticas públicas, de modo que o Conselho tenha uma relação harmônica, tanto com a sociedade civil como com as várias instâncias da esfera governamental.

REQUISITOS PARA ACEITAÇÃO DE CANDIDATURAS DE CONSELHEIROS

Reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residência no município são requisitos que todo candidato à posição de conselheiro tutelar deve atender, conforme determinado no ECA. Outros requisitos e as características do processo de escolha de conselheiros não estão estipulados pelo Estatuto e devem ser definidos na lei municipal de criação do CT. Deste modo, a legislação procurou assegurar uma padronização mínima e a autonomia de cada município para determinar requisitos específicos.

Os requisitos para aceitação de candidaturas ao cargo de conselheiro, conforme prescrito pelo Estatuto, foram adotados por 95% dos respondentes da pesquisa em todas as regiões do país, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 155



Dentre as características específicas definidas pelos municípios⁴³, a mais comum é a exigência de um nível mínimo de escolaridade. A Região Nordeste (*Gráfico 157*) teve a mais elevada frequência deste quesito (88%) e a Região Sul (*Gráfico 159*) apresentou a mais baixa frequência (70%).

Dados desta pesquisa (*Escolaridade, pg. 175*) revelaram que 70% dos conselheiros tutelares têm nível médio completo ou menos, sugerindo que este seja o mínimo de escolaridade mais comumente exigido.

Em muitos municípios, também se exige que os candidatos tenham disponibilidade de tempo para dedicação exclusiva às funções do Conselho (60%) e tenham experiência na área da criança e do adolescente (55%). Estes requisitos são importantes, na medida em que a função pode requerer dedicação e envolvimento pessoal bastante intensos.

Uma prova de conhecimentos específicos relativos à função de conselheiro tutelar é aplicada por 47% dos respondentes; sendo que nas Regiões Nordeste (62%) e Sudeste (57%), este critério é adotado mais frequentemente do que a exigência de experiência na área da criança e do adolescente (*Gráfico 157* e *Gráfico 158*). Estas provas são um meio para os CTs selecionarem pessoas com conhecimentos desejáveis para o exercício da função de conselheiro, identificados através da sua prática, mostrando que, paulatinamente, está sendo construído um saber específico desta atuação.

O resultado destas provas, além do nível mínimo de escolaridade e da conclusão de curso de capacitação para atuar como conselheiro, são os requisitos inerentes a critérios de habilidades e competências. Em 2003, a pesquisa MEC/INEP⁴⁴ mostrou que apenas 39% dos egressos do nível médio no Brasil desenvolveram habilidades básicas de leitura, e 69% desenvolveram habilidades básicas de matemática, mostrando que o requisito de conclusão do nível médio não garante que os candidatos tenham o preparo mínimo que a função de conselheiro tutelar exige.

Neste contexto, ganham importância os critérios de conclusão de curso de capacitação e prova de conhecimentos específicos para o cargo de conselheiro, que podem se tornar meios eficazes de seleção de pessoas, de acordo com as exigências do cargo.

Contudo, todas estas exigências colocam alguns questionamentos sobre as características e atribuições do conselheiro. A função exige período integral de dedicação? Exige determinadas competências profissionais? É uma função remunerada? Estas reflexões expõem alguns dilemas sobre o papel, o desempenho esperado e o perfil de composição dos Conselhos. Visto sob a ótica de esfera de participação social, ele pode ser constituído por voluntários, escolhidos por sua representatividade social. Visto sob a ótica de grupo de gestão, com responsabilidades de ação e decisão, ele deve ser composto pela agregação de competências profissionais específicas.

Na análise das respostas à pesquisa, foi curioso perceber que o requisito "ter experiência na área da criança e adolescente" apresentou um percentual maior do que "estar ligado a uma entidade que atua com

⁴³ Estes dados foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente devem somar 100%.

⁴⁴ INEP, 2003 p. 37-38

crianças e adolescentes”. Isto mostra que o envolvimento com a questão dos direitos da infância e adolescência é mais valorizado pelos respondentes do que a prática de atendimento.

Uma obrigatoriedade registrada com menor frequência (5%) é a necessidade de o candidato contar com indicação favorável de alguma autoridade do poder público local. Este critério pode fazer com que o Conselho torne-se subordinado às diversas instâncias do poder público, o que o descaracterizaria como órgão autônomo e não-jurisdicional. Este item foi indicado pelos Conselhos da Região Centro-Oeste (7%), no *Gráfico 160*, e Nordeste (6%), no *Gráfico 157*, com maior frequência, indicando a tendência de vincular o processo de escolha aos processos político-partidários.

Apenas 2% dos conselhos não fazem nenhuma exigência para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar, o que indica como os Conselhos Tutelares, majoritariamente, respeitam as exigências estabelecidas pelo Estatuto, e que, através da lei municipal e de seu regimento interno, estabelecem outros requisitos, de modo que o perfil dos indivíduos que almejam o posto de conselheiro seja adequado ao exercício da função, de acordo com a cultura e demanda locais.

Algumas respostas espontâneas que complementaram esta questão mencionam a exigência de atestados comprobatórios de não existência de antecedentes criminais, (3%); habilitação para dirigir veículos (2%); e conhecimentos de informática (2%). Estes requisitos, embora pouco frequentes nas respostas, indicam a tendência de escolher pessoas efetivamente idôneas e com habilidades para o desempenho de atividades operacionais.

Gráfico 156

Requisitos para aceitação de candidatura para conselheiro tutelar (Região Norte)

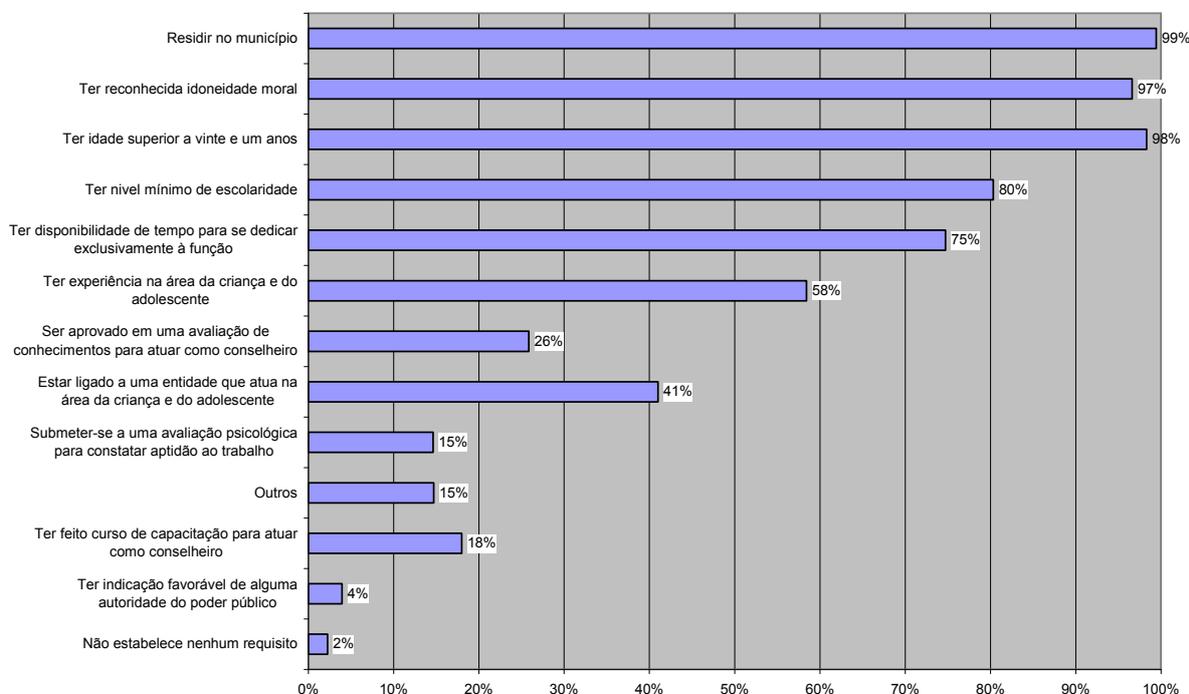


Gráfico 157

Requisitos para aceitação de candidatura para conselheiro tutelar (Região Nordeste)

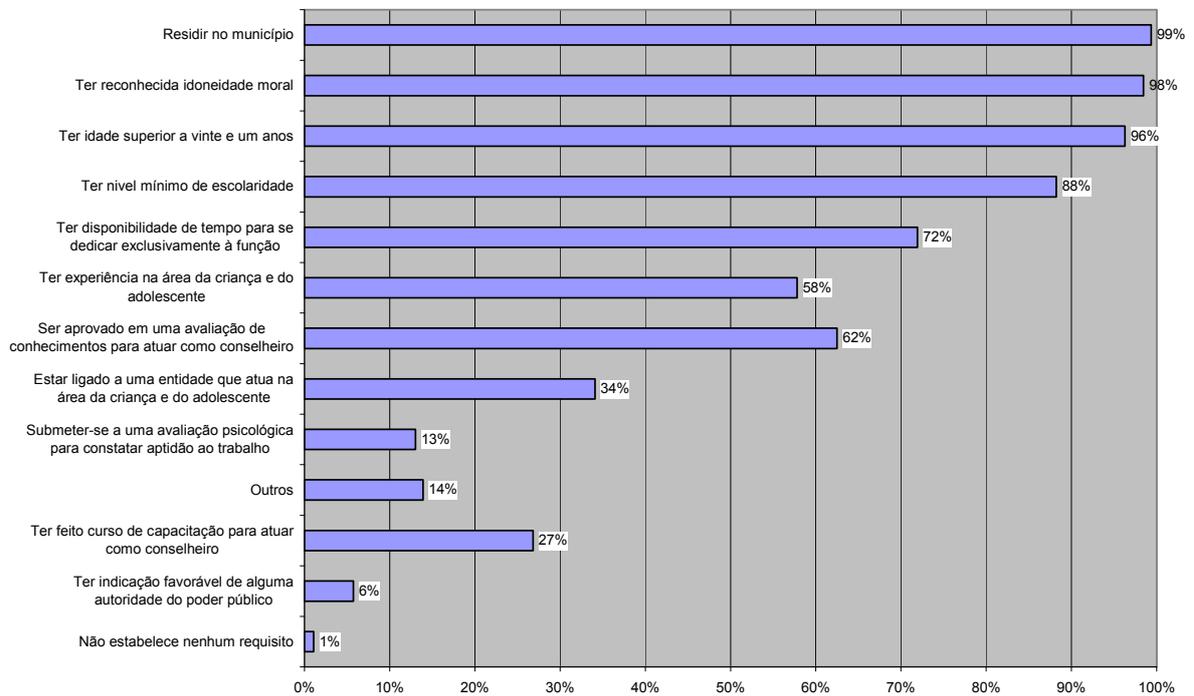


Gráfico 158

Requisitos para aceitação de candidatura para conselheiro tutelar (Região Sudeste)

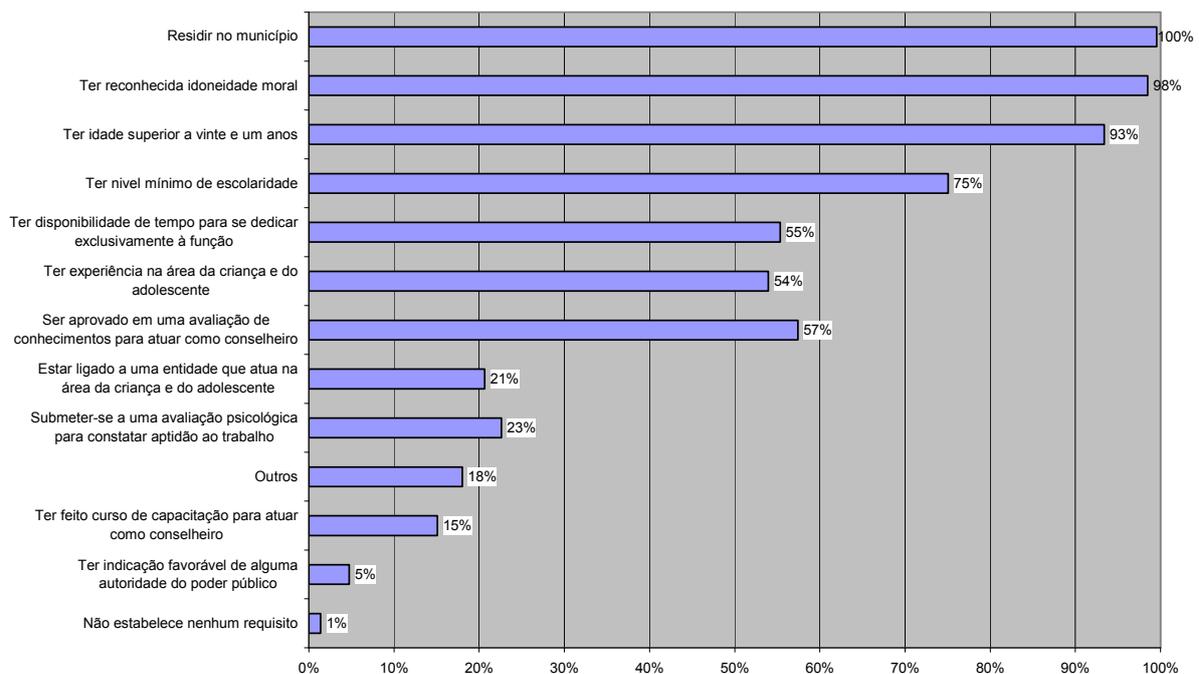


Gráfico 159

Requisitos para aceitação de candidatura para conselheiro tutelar (Região Sul)

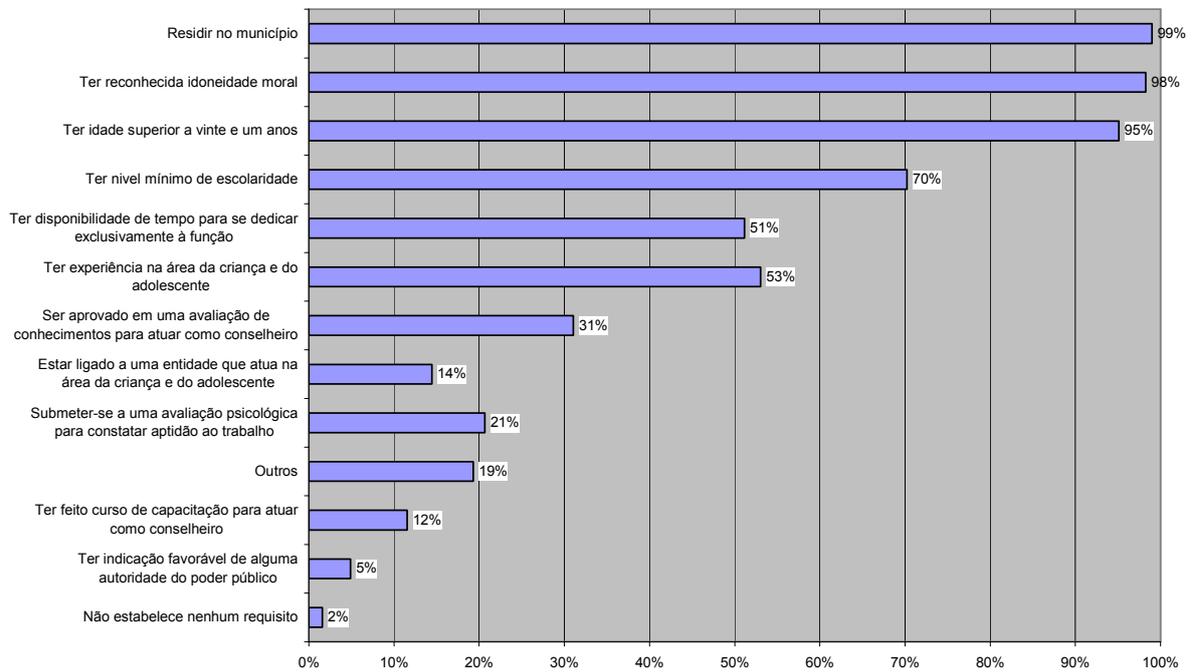
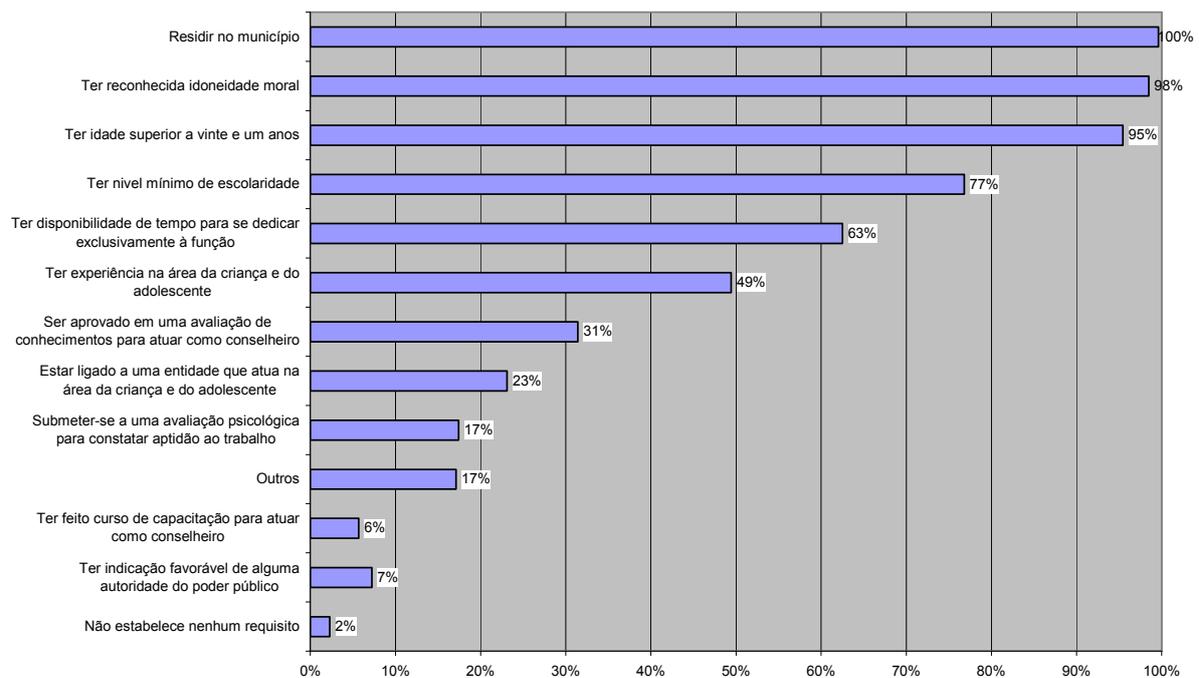


Gráfico 160

Requisitos para aceitação de candidatura para conselheiro tutelar (Região Centro-Oeste)



PROCESSO DE ESCOLHA DE CONSELHEIROS

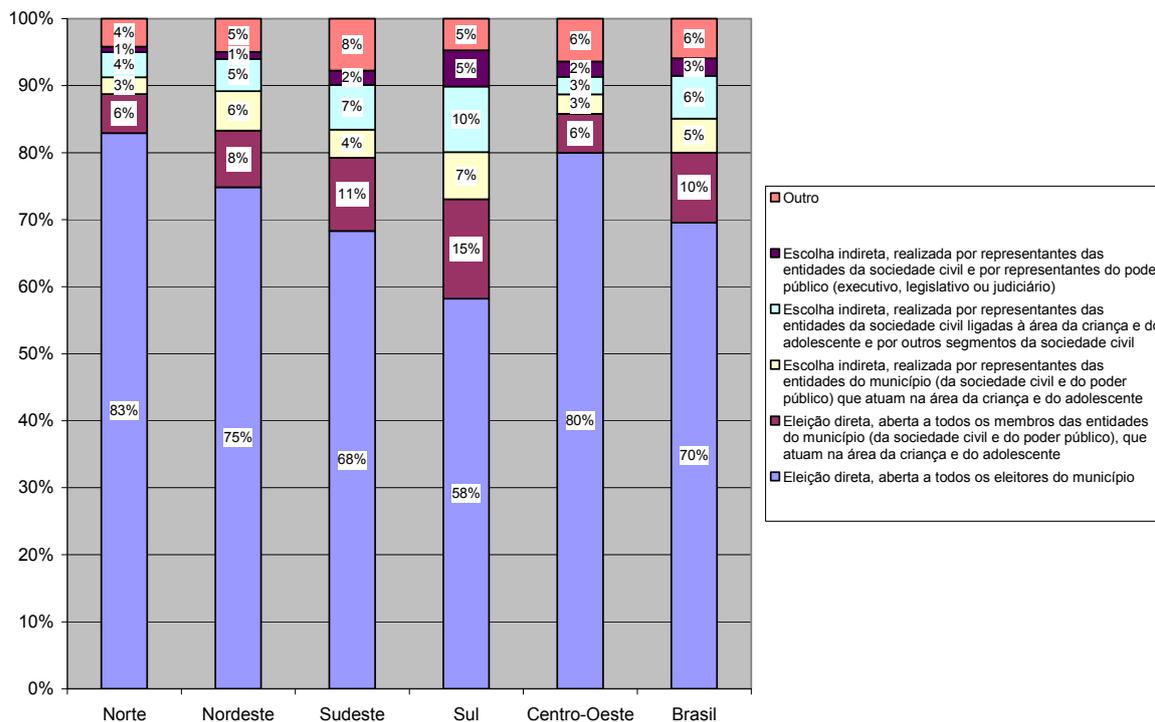
Além de atender aos requisitos exigidos para a função de conselheiro, os candidatos precisam se submeter a um processo de escolha que é definido em lei municipal e gerenciado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com acompanhamento do Ministério Público.

Pelas informações obtidas, 70% dos Conselhos tiveram seus membros escolhidos através de eleição direta e aberta a todos os eleitores do município (ou do território de atuação do Conselho, nos casos em que há mais de um CT por município). A Região que apresentou menor percentual desta resposta foi a Sul, com 58%, enquanto a Norte, com 83%, teve a mais elevada frequência.

A segunda forma mais comum de escolha de conselheiros é a eleição direta e aberta a todos os membros das entidades do município que atuam na área da criança e do adolescente – tanto as governamentais quanto as organizações da sociedade civil. Esta forma de escolha apresentou um percentual de 10% das respostas. A região que emprega esta opção com maior frequência é a Sul (15%), enquanto que as Regiões Norte e Centro-Oeste empatam como as que apresentam menor percentual desta forma de eleição (6% cada). O Gráfico 161 ilustra a distribuição destas formas de escolha no universo pesquisado.

Gráfico 161

Processo de escolha de membros dos Conselhos Tutelares (Brasil e Regiões)



Entre as formas indiretas de escolha dos conselheiros, foi mencionada com maior frequência aquela em que os eleitores são representantes das entidades da sociedade civil que atuam junto à população infanto-juvenil e de outras entidades, como órgãos de classe, universidades, associações comerciais etc. (6%); seguida pela eleição realizada entre representantes das entidades municipais que atuam, exclusivamente, na

área da criança e do adolescente (5%), tanto as públicas quanto as da sociedade civil. Por último, com 3% das respostas dos Conselhos, está a escolha indireta, realizada por representantes das entidades da sociedade civil e por representantes do Poder Público (Executivo, Legislativo ou Judiciário).

Nota-se que a opção por maneiras indiretas de escolha de conselheiros tutelares é bem menor do que a opção por formas diretas de eleição. Na Região Sul, 22% dos Conselhos preferem as formas indiretas; no Nordeste, 12%; no Sudeste, 13%; no Centro-Oeste, 8%; e no Norte, 8%.

É importante destacar que o Conselho Tutelar é um órgão de atendimento à comunidade local. Por isso, ela deve ser informada e mobilizada para o processo de escolha de seus representantes. Um percentual de 70% de escolha direta, universal e facultativa, é bastante positivo. Resta saber se a participação dos eleitores nestas escolhas é numericamente significativa. Embora não tenha sido o escopo desta pesquisa, seria recomendável que se fizesse um levantamento das atas das eleições dos Conselhos, onde deve constar o número de eleitores. Esses dados podem dar indícios da vitalidade do processo democrático ou revelar eventuais distorções embutidas na forma de escolha adotada.

CAPACITAÇÃO ESPECÍFICA PARA O CARGO

A formação ou capacitação específica para o cargo de conselheiro tutelar não é obrigatória, nem necessariamente prevista em lei, mas é uma prática comum nos Conselhos. É a oportunidade de os indivíduos conhecerem os procedimentos operacionais do CT e suas atribuições, além de diferentes temas ligados à infância e adolescência, de maneira a fortalecer a ação dos conselheiros tutelares como agentes protetores dos direitos da criança e do adolescente.

Na presente pesquisa, 45% dos Conselhos responderam que todos (cinco ou mais) conselheiros receberam alguma forma de capacitação específica para o cargo após terem sido eleitos (Gráfico 162). Este percentual considera somente as formas de capacitação presencial (palestras, cursos, seminários, oficinas, encontros, congressos etc.) e cursos à distância em que era exigido o cumprimento de atividades estruturadas.

No corte regional, 55% dos Conselhos no Nordeste tiveram 5 ou mais de seus membros capacitados; no Sudeste, 44%; no Norte, 43%; no Sul, 39%; e no Centro Oeste, 37%.

Se, por um lado, a prática mais comum é que todos os conselheiros recebam capacitação específica para o cargo, por outro lado, em 32% dos Conselhos Tutelares nenhum conselheiro recebeu capacitação. No Sudeste, 35% dos Conselhos são constituídos por pessoas que não foram capacitadas especificamente para a função. No Norte, esse percentual é de 35%, no Centro-Oeste, 33%, o Sul, 30% e no Nordeste, 29%.

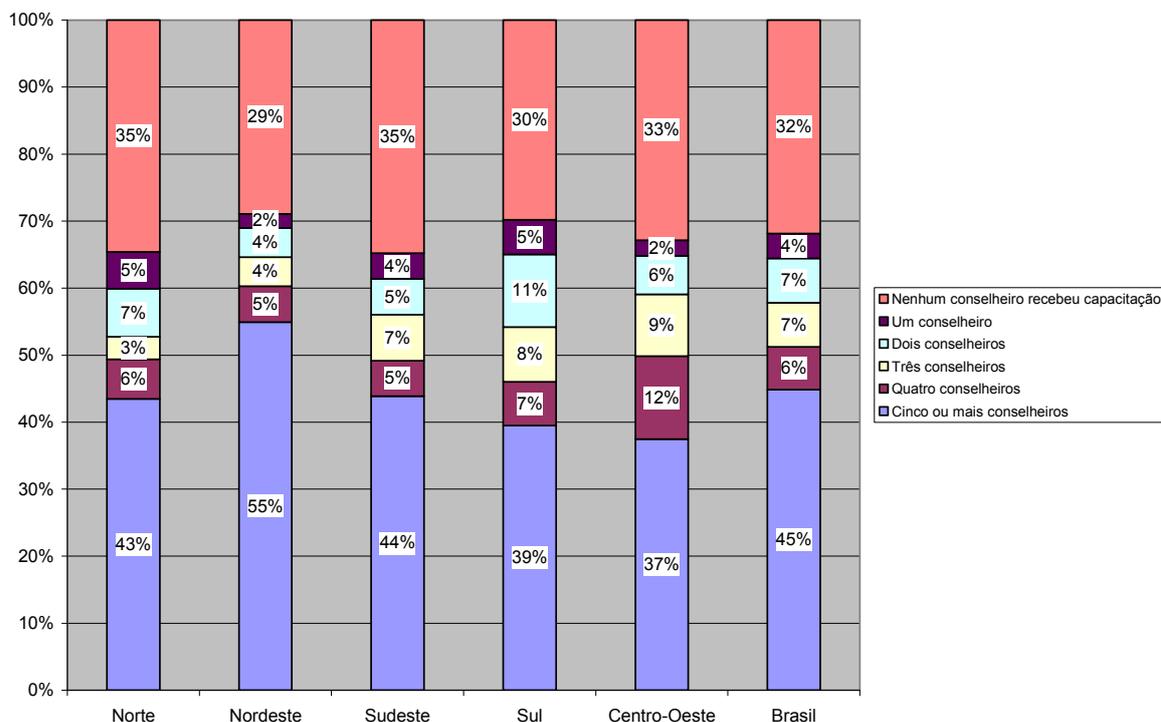
Estes percentuais de conselheiros sem instrução especial para o cargo indicam que a complexidade do trabalho não é reconhecida. As atividades dos conselheiros requerem a interação com vários agentes da sociedade civil e do poder público; o entendimento profundo da legislação e das políticas públicas e a compreensão da dinâmica dos direitos humanos da sociedade contemporânea. Portanto, a inexistência de investimentos no preparo das pessoas para desempenho desse papel permite inferir que não há metas de eficiência e efetividade a serem cumpridas pelos Conselhos. Mesmo no caso dos programas de capacitação

existentes, seria importante aferir quanto de suas metodologias e conteúdos programáticos está adequado para assegurar o melhor desempenho dos conselheiros.

A parcela de Conselhos que conta com um a quatro membros que receberam capacitação específica para o cargo constitui uma minoria – equivalente a 24%.

Gráfico 162

Quantidade de conselheiros tutelares capacitados para o cargo (Brasil e Regiões)



O principal agente de capacitação⁴⁵ de conselheiros tutelares é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que capacitou 35% dos Conselhos Tutelares do universo pesquisado (*Gráfico 163*). Nesse quesito, os Governos Estaduais foram apontados em segundo lugar (32%), chegando a primeiro em Regiões como o Centro-Oeste (46%, *Gráfico 168*) e Nordeste (38%, *Gráfico 165*).

Os Governos Municipais, apesar de estarem mais próximos dos Conselhos Tutelares do que os Governos Estaduais, são responsáveis por apenas 18% dos programas de capacitação. As maiores freqüências de participação de agentes de capacitação vinculados aos governos municipais estão nas Regiões Nordeste (23%) e Sul (20%, *Gráfico 167*).

Os programas de capacitação executados pelos próprios Conselhos Tutelares são mais freqüentes no Sul (23%) e no Sudeste (15%) (*Gráfico 166*). As outras regiões têm índices entre 9% e 11%.

Organizações não governamentais que atuam na área da criança e do adolescente são responsáveis por apenas 12% das iniciativas de capacitação de conselheiros para as funções. Este dado é relevante, quando

⁴⁵ Os responsáveis pela capacitação dos conselheiros foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente devem somar 100%.

se considera que os Conselhos Tutelares trabalham conjuntamente com entidades de atendimento que, muitas vezes, se enquadram nessa categoria de ONGs, e que poderiam consolidar suas parcerias através de colaboração mais estreita na formação dos conselheiros.

Gráfico 163

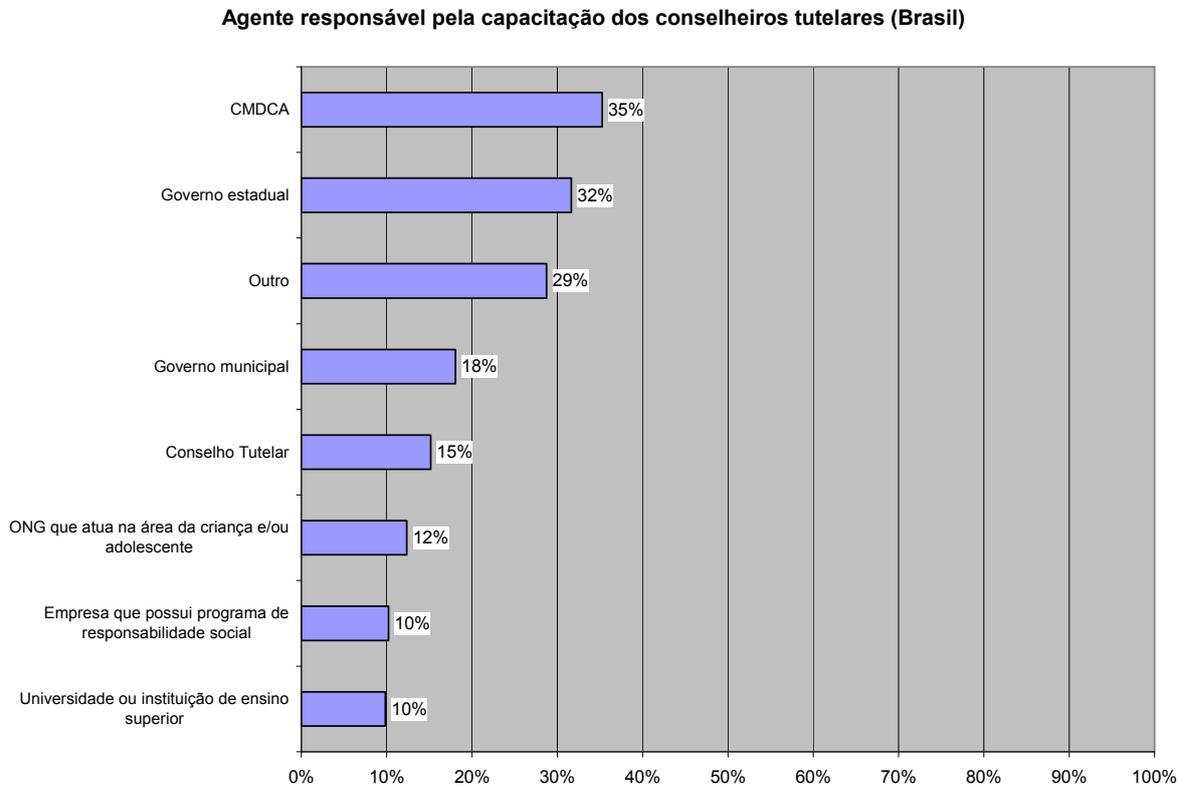


Gráfico 164

Agente responsável pela capacitação dos conselheiros tutelares (Região Norte)

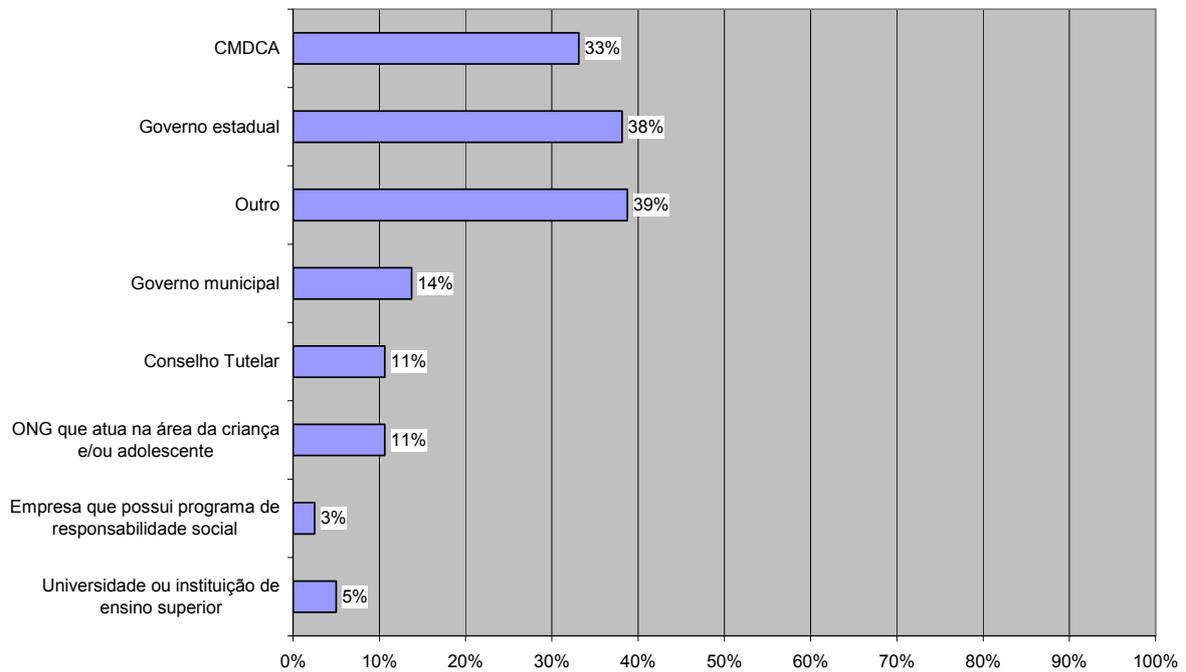


Gráfico 165

Agente responsável pela capacitação dos conselheiros tutelares (Região Nordeste)

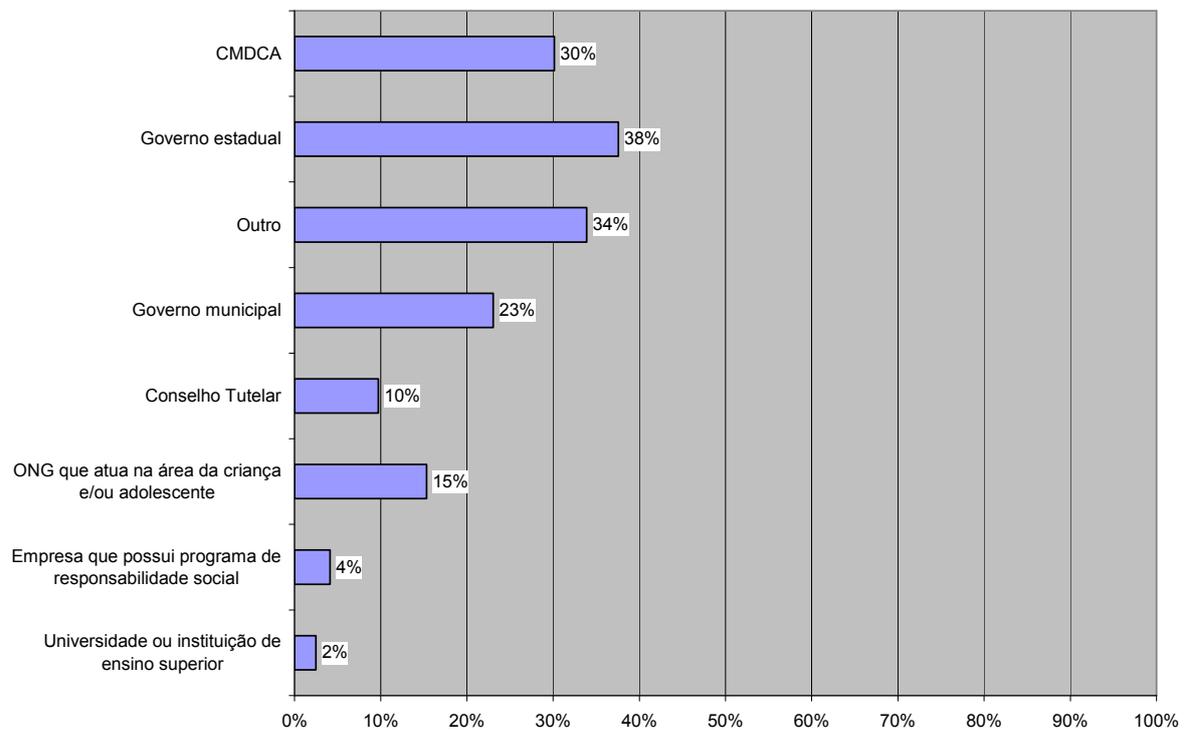


Gráfico 166

Agente responsável pela capacitação dos conselheiros tutelares (Região Sudeste)

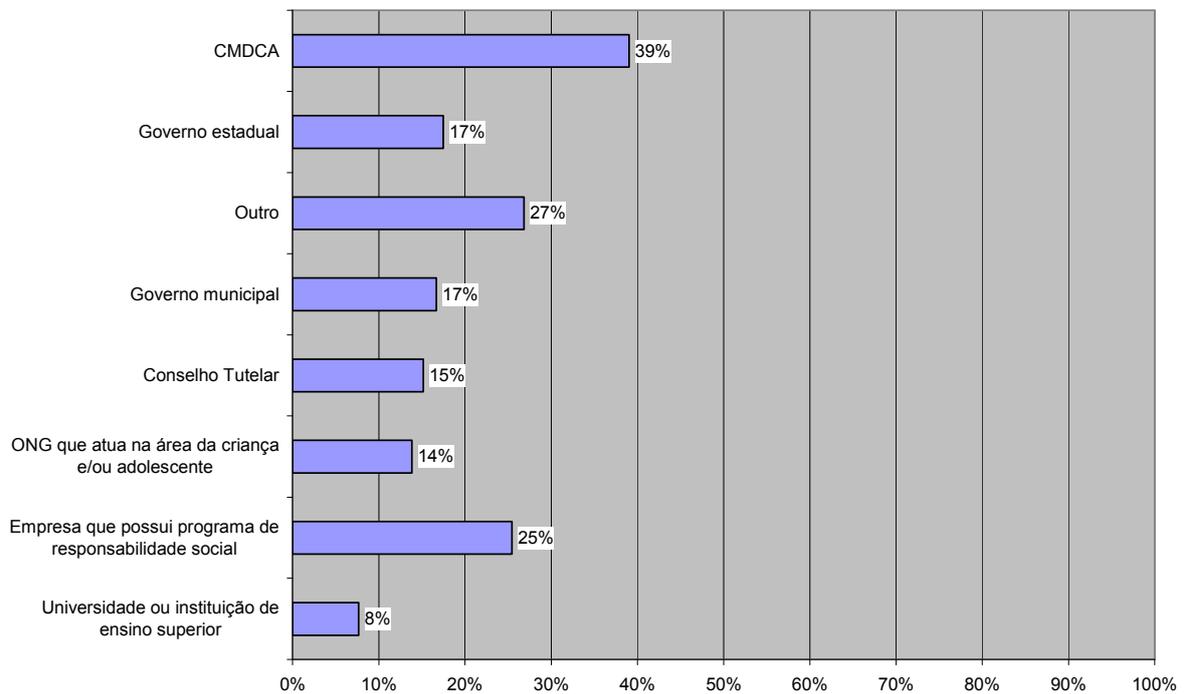


Gráfico 167

Agente responsável pela capacitação dos conselheiros tutelares (Região Sul)

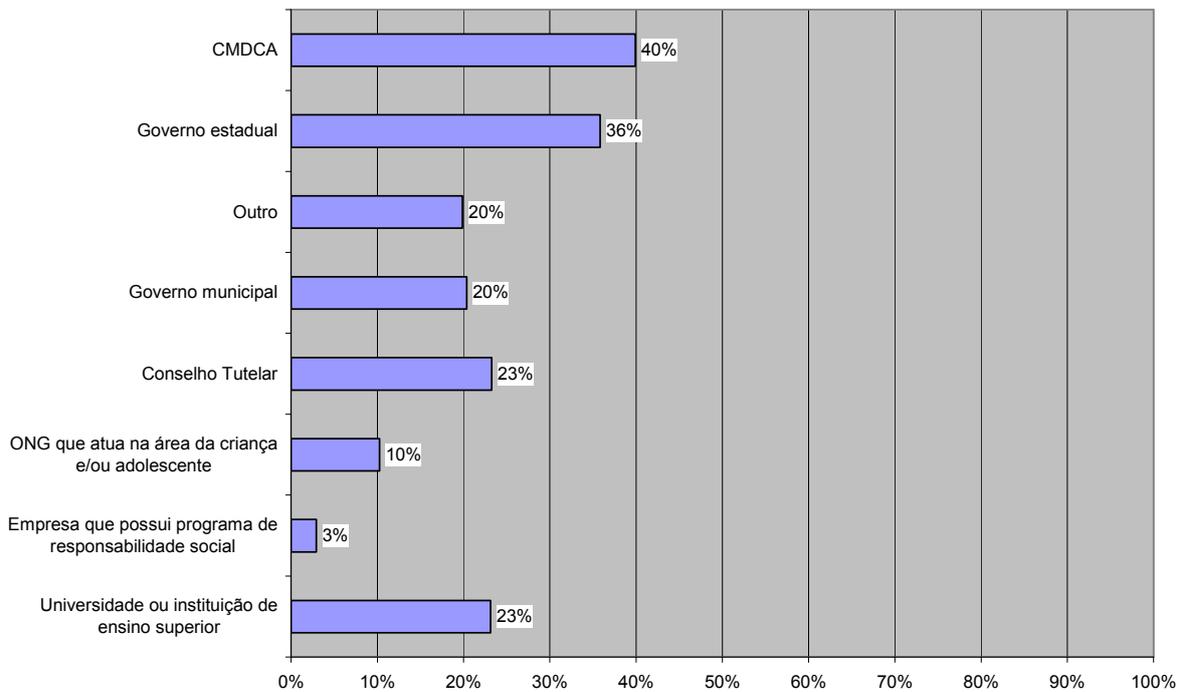
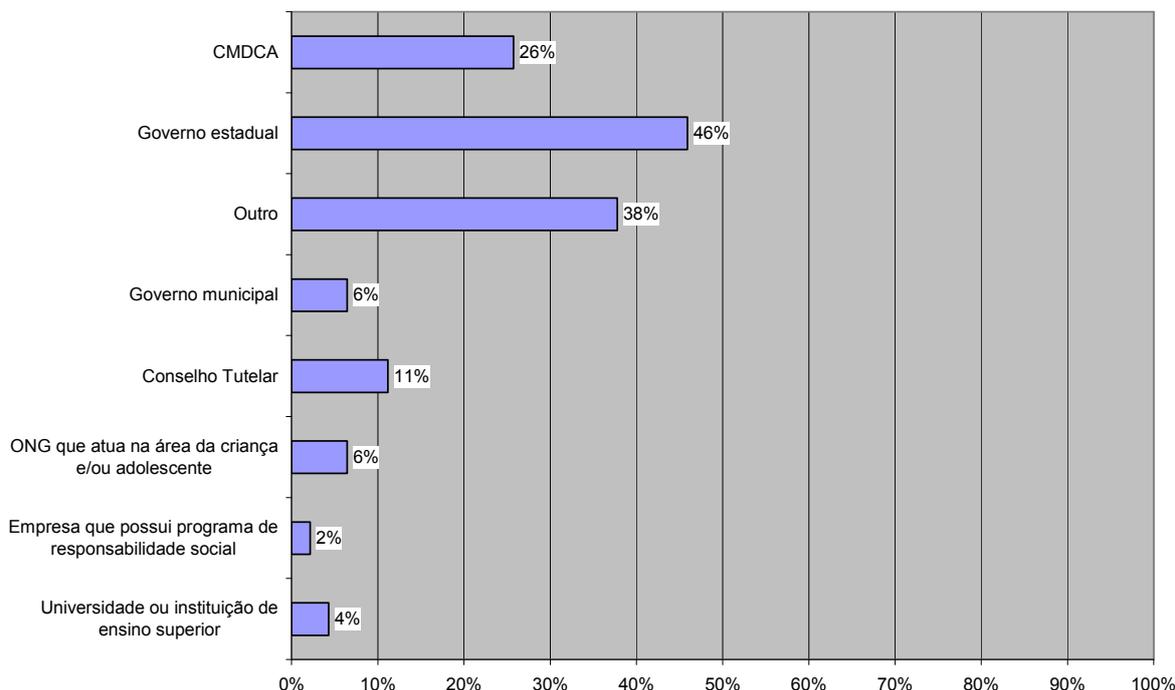


Gráfico 168

Agente responsável pela capacitação dos conselheiros tutelares (Região Centro-Oeste)



Empresas que contam com programas de responsabilidade social também participam com um percentual pequeno de execução de capacitações de conselheiros: 10%. Apenas na Região Sudeste, elas têm uma participação mais expressiva: 25%.

Universidades ou instituições de ensino superior são apontadas como agentes de capacitação de membros dos Conselhos por somente 10% dos respondentes, mas na Região Sul são as responsáveis pela capacitação de 23% dos CTs, indicando uma aproximação mais intensa da academia com a constituição dos Conselhos.

A partir dos dados apresentados, pode-se considerar positiva a variedade de agentes que se responsabilizam pela formação específica de conselheiros tutelares. Cada instituição apresentada relaciona-se de maneira direta com os Conselhos e tem uma contribuição significativa na dinâmica de garantia dos direitos da criança e do adolescente, constituindo uma base diversificada de apoio ao sistema, no que tange a preparação de conselheiros.

As cargas horárias totais dos programas de capacitação sob a forma de curso presencial ou curso a distância variam significativamente conforme a região geográfica analisada.

Apesar de a pesquisa ter constatado uma média de 117,5 horas de capacitação por conselheiro, a única região que chega a esse nível, e, na verdade, o ultrapassa, é a Sul, com 209,5 horas. Nas demais regiões, a carga horária média é bastante inferior: na Região Centro-Oeste, com as menores cargas horárias, cada conselheiro recebeu em média 67,4 horas; nos Conselhos da Região Norte, o programa de capacitação

foi em média de 71,8 horas de duração por conselheiro; o Nordeste informou 85,9 horas; e o Sudeste, 94,4 horas de capacitação, em média.

Mais importante do que avaliar a carga horária de duração dos programas de formação para o exercício específico das atividades do Conselho Tutelar, é a percepção da desigualdade do tempo dedicado a esta preparação entre as regiões, indicando a falta de homogeneidade do que se considera a necessidade de capacitação dos conselheiros.

PARTICIPAÇÃO EM FÓRUMS E ASSOCIAÇÕES DE CONSELHEIROS TUTELARES

Outro fator importante para o aperfeiçoamento da atuação dos conselheiros tutelares é obtido com a participação deles em fóruns ou associações específicas do grupo, nos quais são disseminados conhecimentos e informações e compartilhadas as experiências pessoais e regionais. No entanto, o estudo revelou que 67% dos Conselhos participantes da pesquisa são formados por pessoas que não participam deste tipo de reunião. Os conselheiros da Região Centro-Oeste são os que menos participam em fóruns ou associações: em 83% de seus Conselhos, nenhum integrante comparece a encontros deste tipo (*Gráfico 169*).

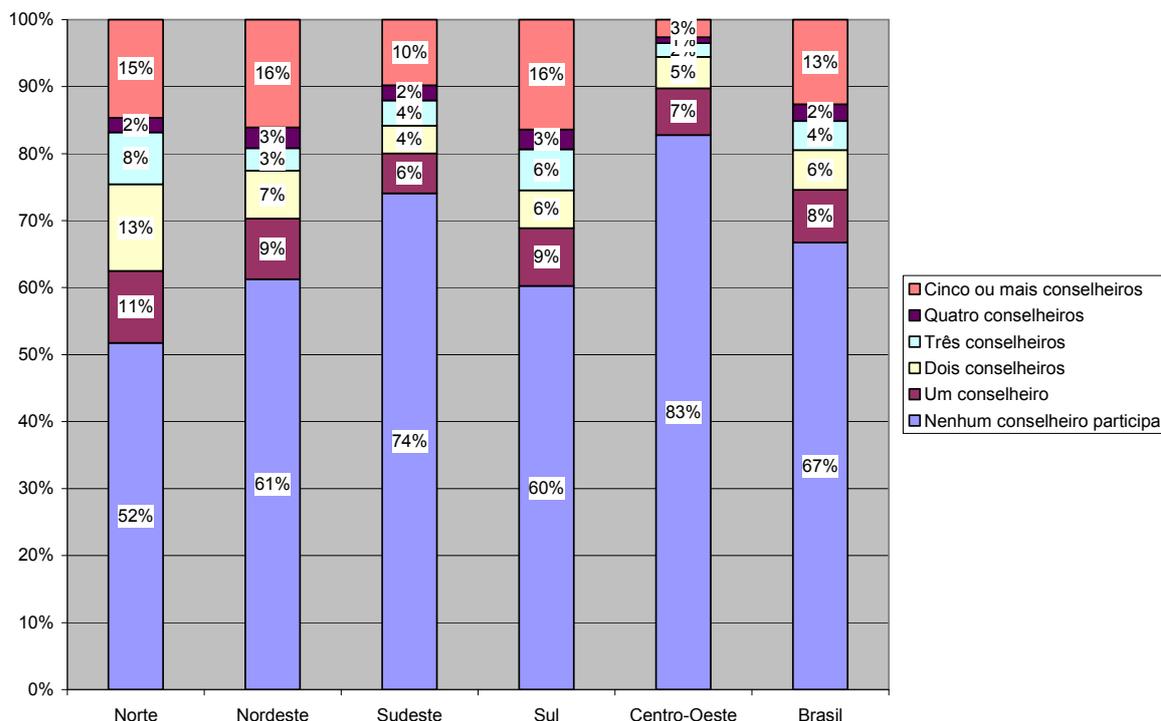
A Região Sudeste também apresenta elevado percentual de Conselhos cujos conselheiros não participam de associações ou fóruns de conselheiros tutelares: (74%); na Região Sul, membros de 60% dos respondentes não participam de encontros, e na Região Nordeste, 61%. A Região Norte foi a que demonstrou a frequência mais baixa e, portanto, maior intensidade de participação: 52% dos Conselhos informaram que seus membros não fazem parte de associações ou fóruns, o que pressupõe que 48% são participantes.

Em contra partida, 33% dos Conselhos Tutelares do universo pesquisado informaram ter pelo menos um de seus membros como integrantes destas reuniões. Entre eles, a maioria informou que menos de cinco membros de cada Conselho participam de associações ou fóruns. O Nordeste e o Sul apresentaram, aproximadamente, 23% de Conselhos nesta situação. A Região Norte tem 34%; a Sudeste, 16%; e a Centro-Oeste, 15%.

Os Conselhos integralmente constituídos por participantes de associações e fóruns representam 13% do total. Nas Regiões Nordeste e Sul, em 16% dos Conselhos, cinco ou mais conselheiros participam destas reuniões, enquanto no Centro-Oeste isto ocorre em apenas 3%.

Gráfico 169

Participação em Associação ou Fórum de Conselheiros Tutelares (Brasil e Regiões)



Estes dados são esclarecedores de certo isolamento que caracteriza a composição e o funcionamento dos CTs. É um elemento que dificulta a integração regional e nacional dos Conselhos e não contribui para aperfeiçoar o conhecimento e o desempenho dos conselheiros. Encapsulados em seus limites municipais, os Conselhos têm poucas condições de trabalhar em rede e aproveitar a sinergia da atuação compartilhada.

O conselheiro tutelar típico cursou até o ensino médio, e predomina a formação na área de educação. Em dois terços dos CTs, nenhum membro participa de fóruns ou associações de conselheiros tutelares. Ainda que, em 45% dos Conselhos, todos os conselheiros tenham recebido capacitação específica para o cargo, questiona-se o grau de aproveitamento de tais cursos, considerando a falta de preparo do brasileiro egresso do ensino médio.

Um caminho para buscar um melhor preparo dos conselheiros pode consistir, por exemplo, da extensão da sua permanência no cargo, combinando a capacitação com a experiência prática, o que ampliaria sua competência e favoreceria a transmissão de conhecimento para conselheiros menos experientes. Será interessante, também, que as estratégias de fortalecimento dos CTs contemplem não só meios de capacitação dos indivíduos, mas também do Conselho como organização, através, por exemplo, de aprimoramento do regulamento interno e de ações de preservação do conhecimento focadas nos processos de transição entre mandatos.

Infra-estrutura

Neste item apresentamos os dados relativos à infra-estrutura à disposição do Conselho Tutelar, que abrange instalações, mobília, material de referência, equipamentos de trabalho, acesso aos meios e sistemas de comunicação etc., bem como apoios ou assessorias de que o Conselho possa precisar, que são solicitadas à prefeitura local.

O último ponto deste bloco trata da demanda por mais Conselhos Tutelares no município, avaliando se os Conselhos pesquisados consideram que os recursos de que dispõem são ou não suficientes para cumprir sua função dentro do território que lhe foi designado.

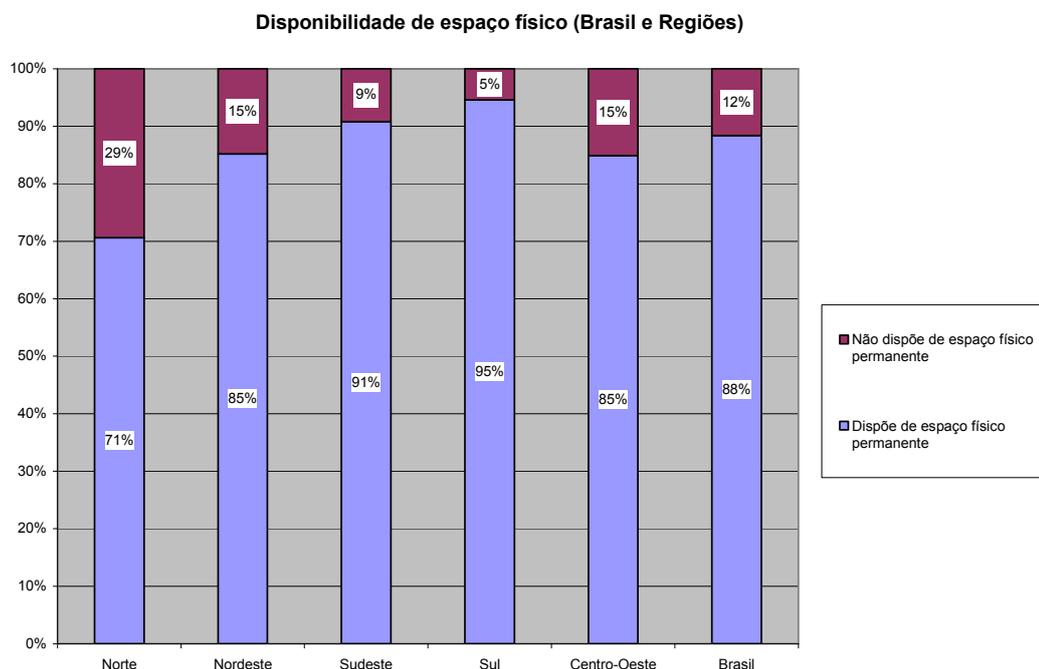
ESPAÇO FÍSICO

Todo Conselho Tutelar necessita de um espaço físico permanente para o exercício de sua função. É nele que devem ocorrer o atendimento ao público, o registro de denúncias, as reuniões entre os conselheiros e as inúmeras atividades que as necessidades da comunidade e a criatividade dos conselheiros podem realizar para concretizar os objetivos do ECA e do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Esta pesquisa revelou que nem todos os Conselhos Tutelares do país contam com um espaço fixo para o seu trabalho: ainda há 12% dos Conselhos sem espaço permanente, ainda que não necessariamente exclusivo, para atuar.

Analisando os que possuem espaço permanente, cuja média nacional é de 88% dos CTs pesquisados, as Regiões Sul e Sudeste são as que estão mais bem servidas: 95% dos Conselhos da primeira e 91% da segunda dispõem do recurso. No Centro-Oeste e no Nordeste, 85% dos Conselhos estão instalados em locais permanentes. E o Norte, com o menor percentual do país, apresenta 71% de seus Conselhos com espaço físico permanente para o trabalho.

Gráfico 170



Tão importante quanto a disponibilidade de um espaço físico permanente são os recursos e as condições nele existentes para o exercício das atividades do Conselho. Os aspectos localização, horário de funcionamento, tamanho, conservação e privacidade foram analisados neste estudo.

A localização dos espaços de trabalho foi considerada boa, na avaliação de 80% dos Conselhos participantes; outros 20% a consideram regular ou ruim, com pouca variação entre as regiões. As regiões com maior proporção de Conselhos considerados mal localizados são Norte (24%) e Centro-Oeste (25%).

Gráfico 171

Condições da localização dos espaços físicos dos Conselhos Tutelares (Brasil e Regiões)



A população precisa ter fácil acesso aos Conselhos Tutelares para conhecer sua oferta de serviços públicos, sua disponibilidade de atendimento e os próprios direitos de usufruto desses órgãos. É comum observar o desconhecimento da população acerca da existência dos CTs, mesmo por parte dos profissionais que atuam em atividades próximas, como Educação, Saúde e Assistência Social. Ou ainda, que considerem que tais órgãos dedicam-se, exclusivamente, ao atendimento das camadas pobres da população. Esta desinformação e percepção truncada é fruto, também, da falta de visibilidade física dos Conselhos e de sua atuação na comunidade.

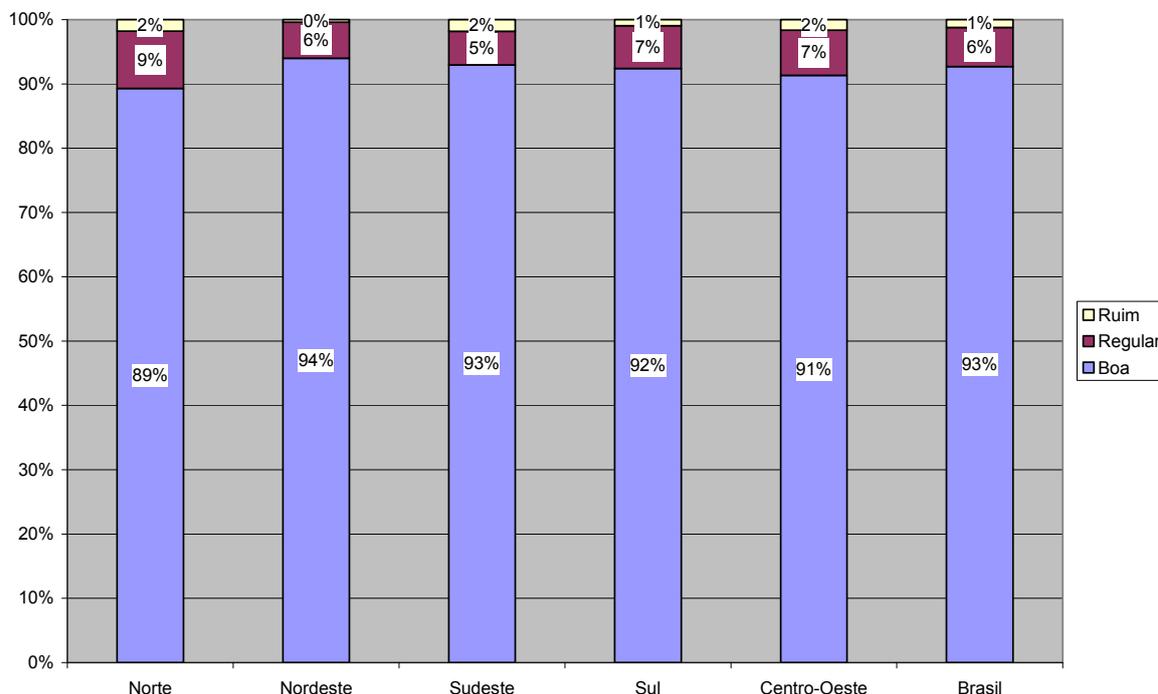
Daí deriva a necessidade de localização próxima das principais vias municipais, servida de meios de transporte e amplamente divulgada. Desta maneira, os Conselhos que consideram sua localização “regular” ou “ruim” precisam indicar esta dificuldade ao Poder Executivo local para que obtenham um espaço mais adequado, demonstrativo de valorização de seu trabalho pela gestão pública.

A disponibilidade de horário dos espaços dos Conselhos Tutelares também é majoritariamente bem avaliada pelos conselheiros (93%). Este dado refere-se à avaliação subjetiva dos Conselhos respondentes com relação aos horários em que o espaço físico está disponível. O critério de avaliação, portanto, consiste nos horários em que o Conselho atualmente necessita do espaço.

Em todas as regiões, a avaliação “regular” e “ruim” juntas não ultrapassam 11%.

Gráfico 172

Adequação do horário disponível do espaço físico dos Conselhos Tutelares (Brasil e Regiões)



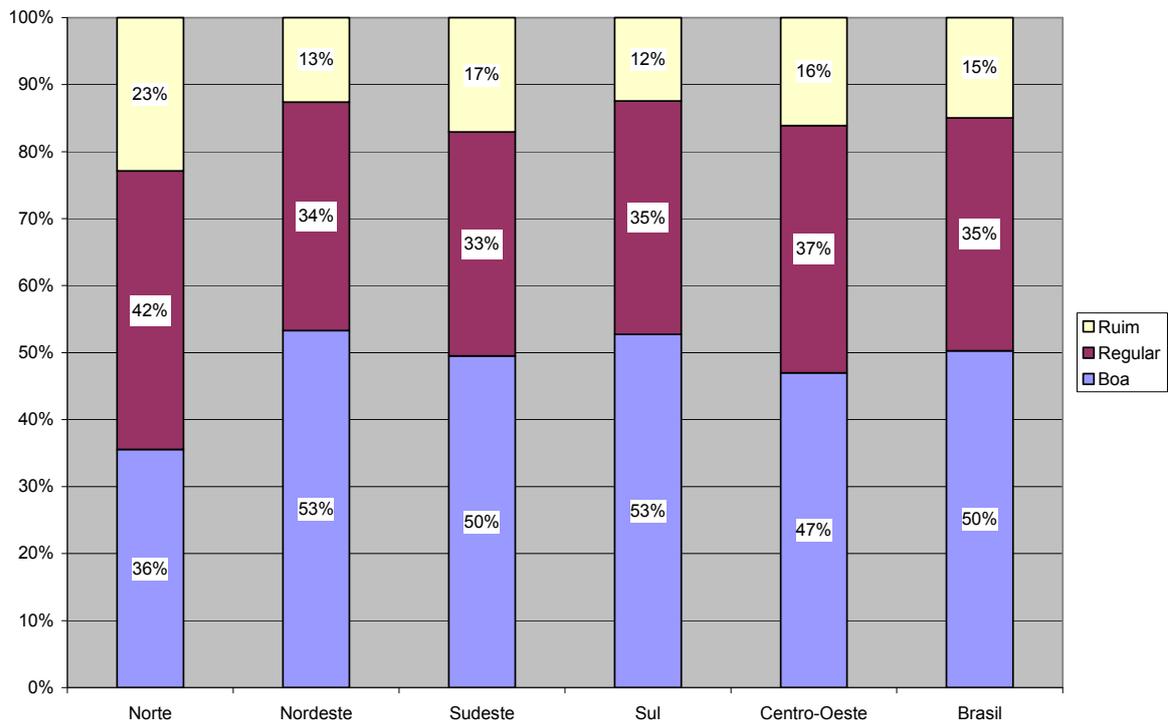
Chama atenção a existência de Conselhos que não possuem uma boa disponibilidade de horário para utilização de seus espaços de trabalho, afinal, os Conselhos Tutelares necessitam estruturar um esquema de plantão para atender as denúncias que aconteçam a qualquer hora do dia e da semana e a falta de disponibilidade perene do espaço do Conselho impossibilita a existência de plantões.

Quanto à adequação do tamanho dos locais de trabalho dos Conselhos, 50% dos órgãos consideram seu espaço físico de bom tamanho, enquanto 35% consideram-no regular e 15%, ruim.

Ao observar as regiões geográficas, o Nordeste e o Sul são os únicos em que a maioria (53%) dos Conselhos relata que considera o tamanho adequado. Vale destacar que a avaliação “regular” apresenta um percentual bastante expressivo neste item, com pequenas variações entre as regiões (ver Gráfico 173). O tamanho do espaço físico é considerado ruim por 12% dos respondentes da Região Sul e 23% da Região Norte.

Gráfico 173

Condições do tamanho dos espaços físicos dos Conselhos Tutelares (Brasil e Regiões)



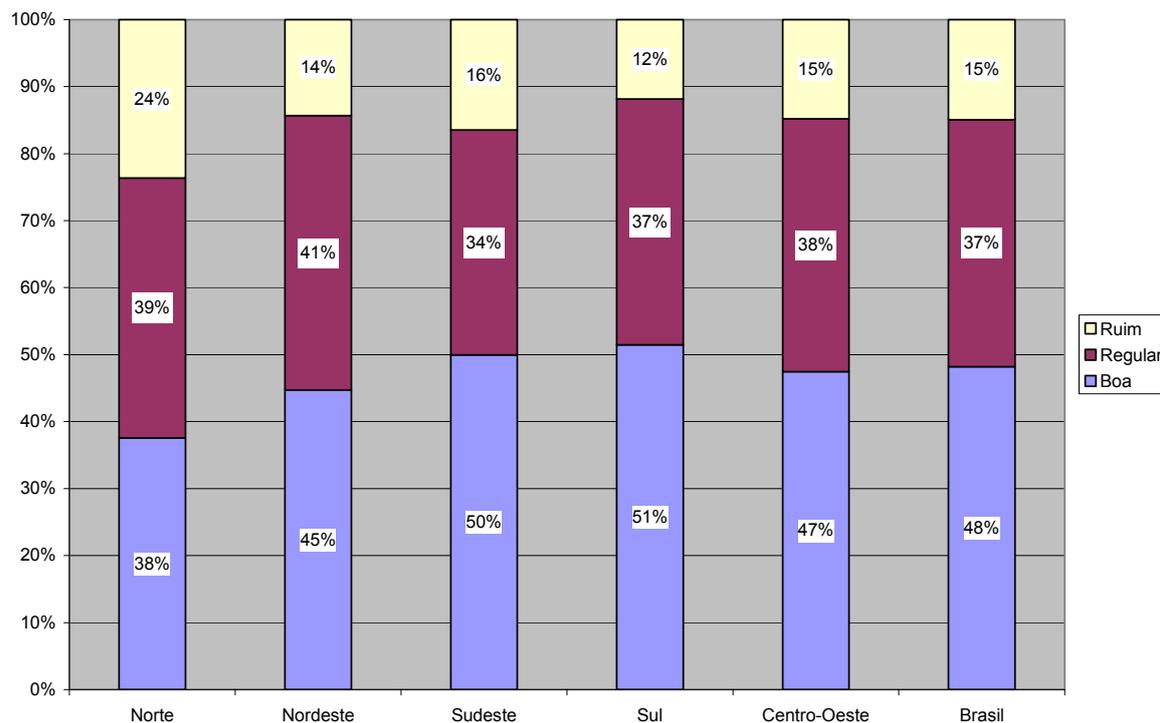
Menos da metade dos Conselhos consideram que trabalham em locais em boas condições de conservação; 48% avaliaram a conservação de seus locais de trabalho como “boa”, sendo que esse percentual só é alcançado pelas Regiões Sudeste (50%) e Sul (51%).

A avaliação “regular” foi novamente muito expressiva neste item, e destacando a Região Norte, onde há mais Conselhos instalados em locais considerados de conservação regular do que boa.

A consideração de que as condições de conservação dos espaços são ruins é minoria entre os Conselhos, mas na Região Norte, o percentual ultrapassa os 20%, destacando-a, novamente, como a região com maior tendência a avaliações negativas acerca das condições de infra-estrutura para atuação dos Conselhos Tutelares (Gráfico 174).

Gráfico 174

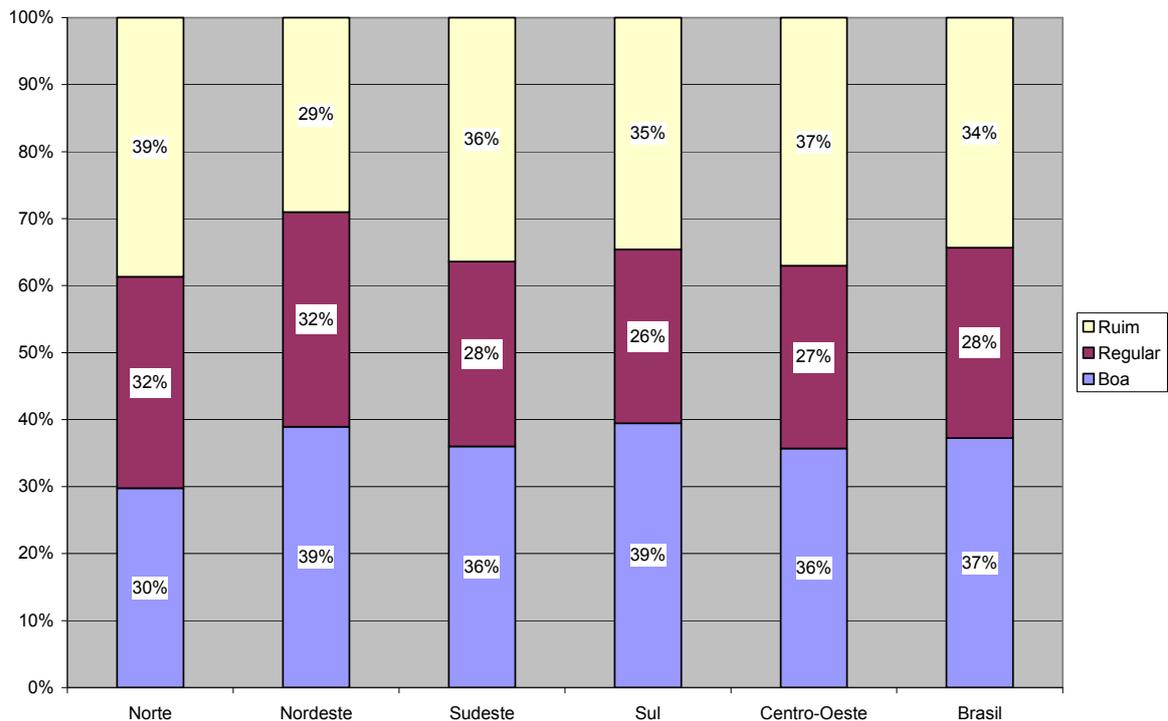
Condições da conservação dos espaços físicos dos Conselhos Tutelares (Brasil e Regiões)



Já a avaliação das condições de privacidade para execução das atividades nos atuais espaços dos Conselhos é menos otimista: apenas 37% consideram que os locais proporcionam boa privacidade, enquanto 28% os consideram regulares e 34%, ruins. Em algumas regiões, os órgãos com condições de privacidade ruins formam a maior parcela – caso do Norte (39%), Sudeste (36%) e Centro-Oeste (37%).

Gráfico 175

Condições de privacidade dos espaços físicos dos Conselhos Tutelares (Brasil e Regiões)



Este é um forte sinal de precariedade da infra-estrutura, pois 34% dos Conselhos Tutelares participantes da pesquisa alegam não gozarem de privacidade em seu espaço, aproximando-se de 40% nas regiões mais carentes. A privacidade está entre as características essenciais para que seja desenvolvido um trabalho sério, que proporcione segurança e sentimento de dignidade aos envolvidos. A falta de privacidade indica baixa prioridade, por vezes atribuída pelo Executivo Municipal, ao atendimento da população que procura sua proteção.

EQUIPAMENTOS DISPONÍVEIS

Os equipamentos disponíveis para realização do trabalho dos Conselhos Tutelares são insuficientes, como aponta o *Gráfico 176*: 15% dos Conselhos não têm mobiliário básico (mesa e cadeira) para o atendimento da população, e 24% não têm material de consumo, como papel, envelopes e outros.

Com relação ao material de apoio ao trabalho, há também necessidade de melhores condições, já que o acesso a textos de disseminação dos aspectos legais é de grande importância aos conselheiros, mas apenas 70% dos respondentes dispõem de textos legais como ECA, Resoluções e outros; 68% dispõem de manuais de orientação para o exercício da função, e apenas 35% têm material bibliográfico para consulta, como livros, estudos e pesquisas referentes à área da criança e do adolescente. Ainda que a disponibilidade de textos legais, por exemplo, seja uma realidade para a maioria dos Conselhos, ela ainda está longe de oferecer aos

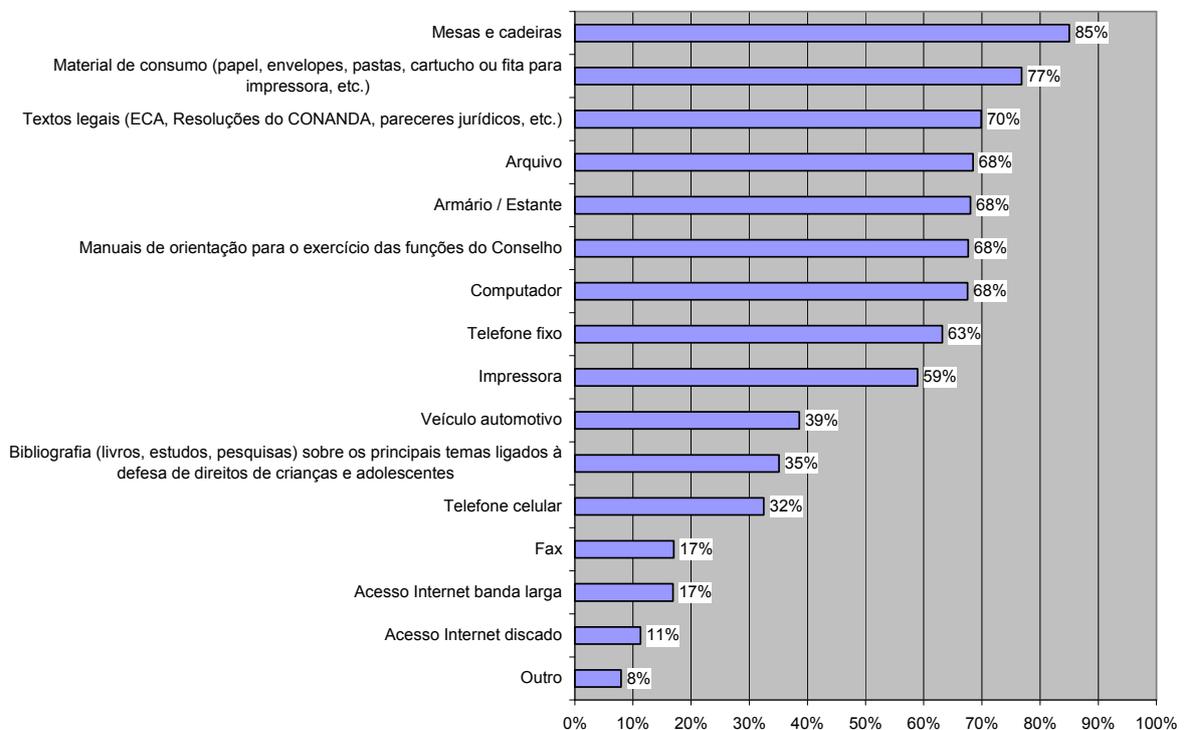
conselheiros boas condições de trabalho no que concerne aos conhecimentos fundamentais sobre a matéria com que lidam no cotidiano.

Curiosamente, os Conselhos estão mais equipados com computadores (68%) do que com linha fixa de telefone (63%). O acesso à Internet é muito baixo, ainda que 17% contem com serviço de banda larga, enquanto 11% empregam o acesso discado.

39% dos conselhos da amostra dispõem de veículo automotor para uso nas atividades. Como o trabalho dos conselheiros envolve apuração de denúncias e fiscalização de entidades, implica, muitas vezes, em deslocamentos. Portanto, esse número está abaixo do desejável, o que foi confirmado pelas respostas dos Conselhos acerca das principais ações a serem tomadas para fortalecer a sua atuação, as quais apontaram para a necessidade de aquisição de veículo (Gráfico 176).

Gráfico 176

Equipamentos e materiais disponíveis nos CTs (Brasil)



As Regiões Norte e Nordeste enfrentam situação sensivelmente mais precária dos que as outras regiões, no que concerne a equipamentos disponíveis. A Região Sul apresenta-se claramente acima das demais, com 83% de Conselhos munidos de computadores e 56%, de automóveis.

Nas Regiões Norte e Nordeste, a disponibilidade de linha de telefone fixa é bastante baixa, o que torna o atendimento prejudicado, já que boa parte das denúncias é feita por telefone ao Conselho (Gráfico 177 a Gráfico 181).

Gráfico 177

Equipamentos e materiais disponíveis nos CTs (Região Norte)

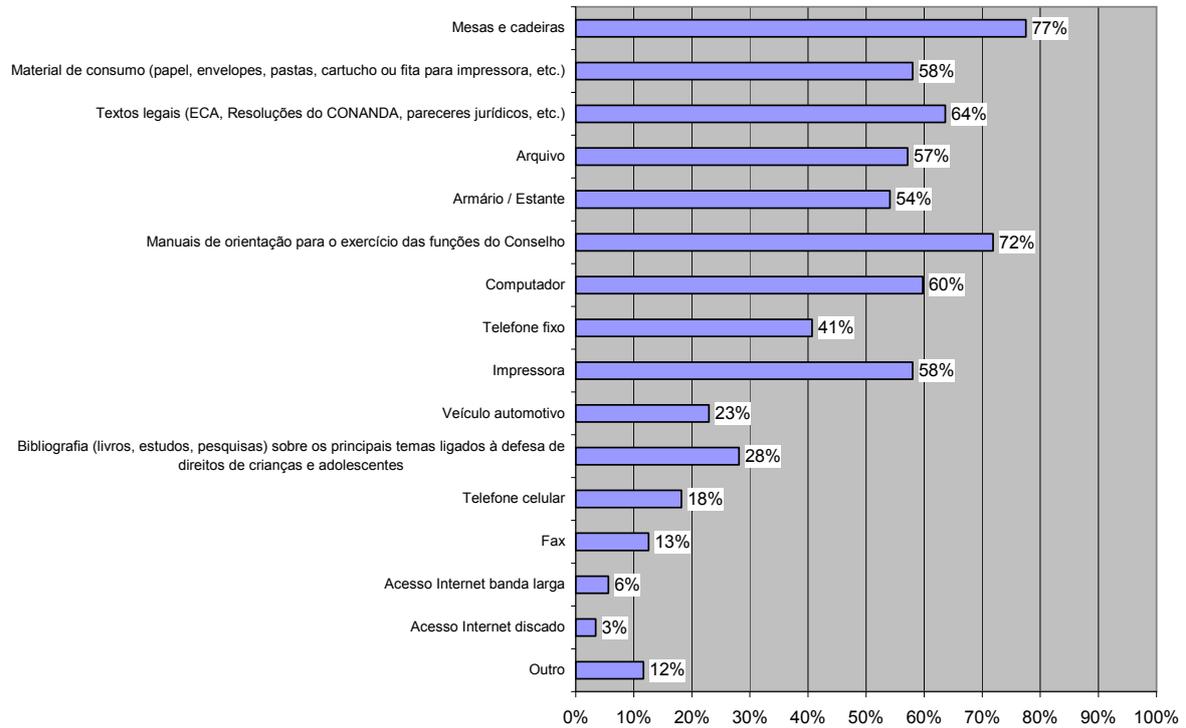


Gráfico 178

Equipamentos e materiais disponíveis nos CTs (Região Nordeste)

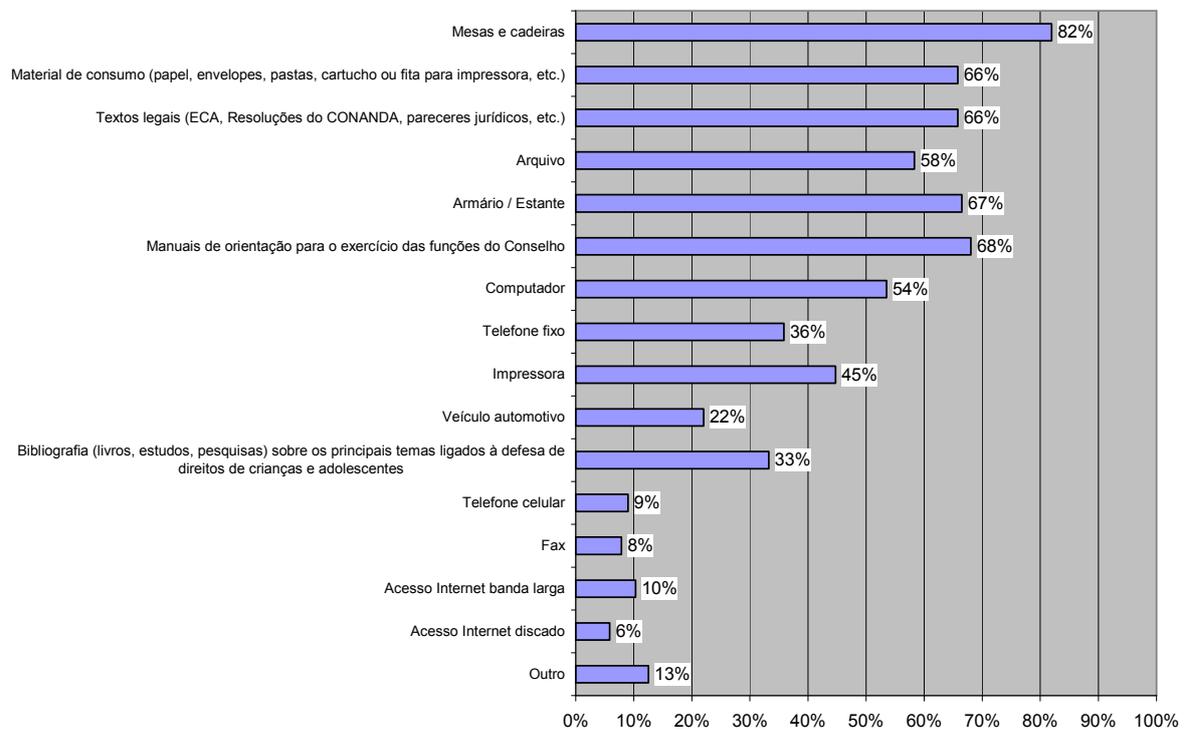


Gráfico 179

Equipamentos e materiais disponíveis nos CTs (Região Sudeste)

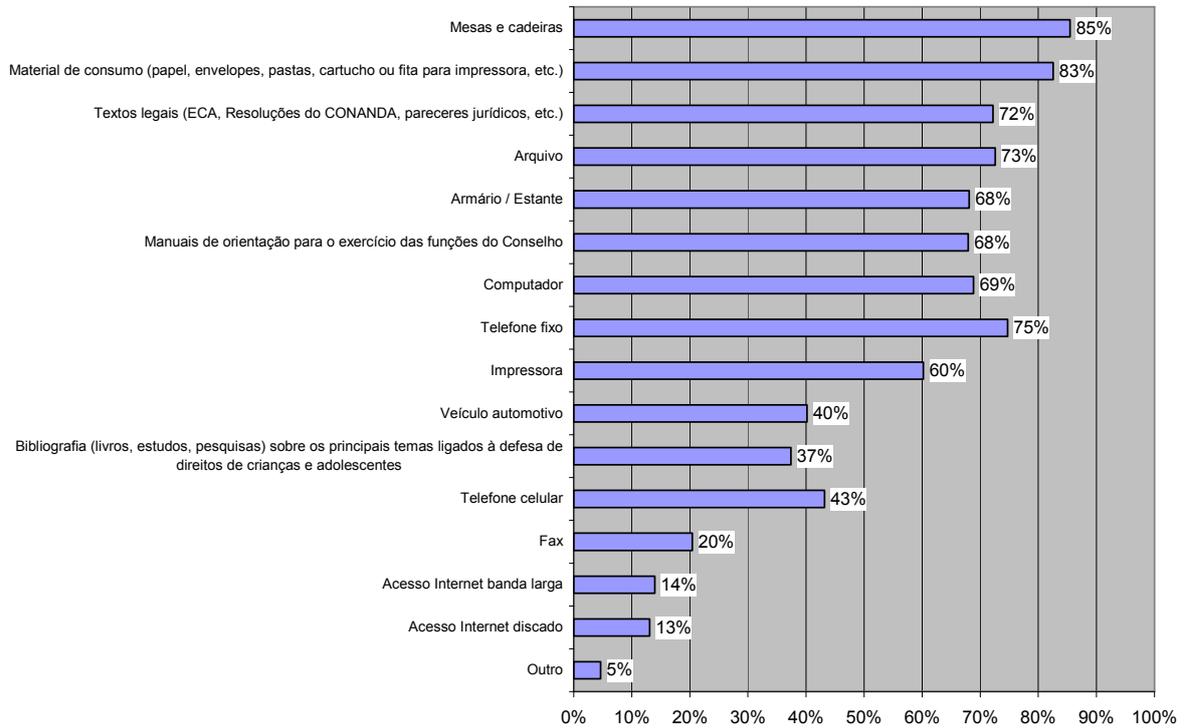


Gráfico 180

Equipamentos e materiais disponíveis nos CTs (Região Sul)

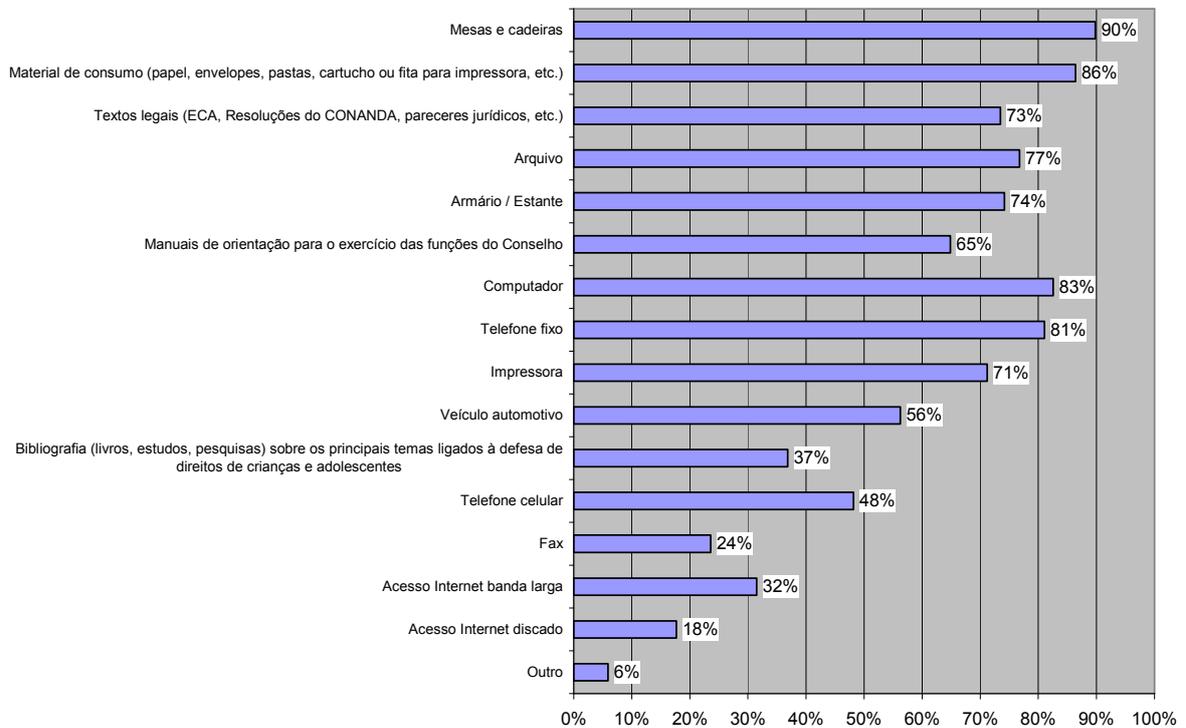
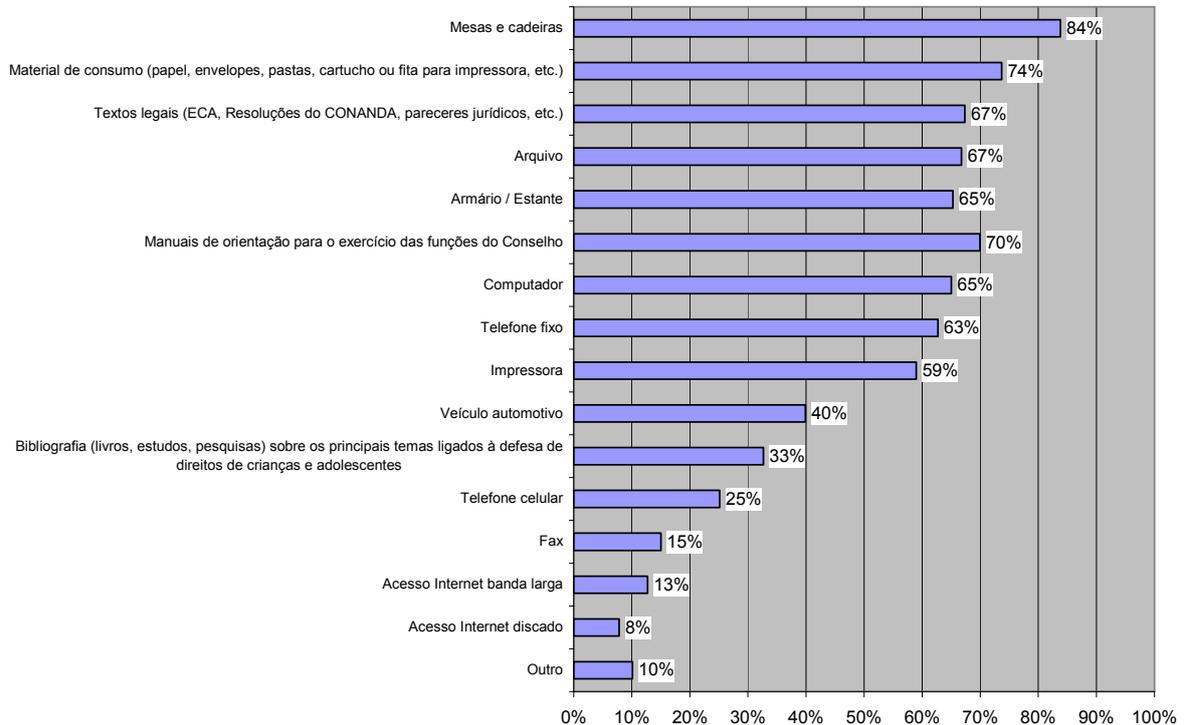


Gráfico 181

Equipamentos e materiais disponíveis nos CTs (Região Centro-Oeste)



APOIOS OU ASSESSORIAS À DISPOSIÇÃO DO CONSELHO

Para exercer sua função de garantir os direitos da criança e do adolescente, O Conselho Tutelar trabalha com casos reais e situações concretas, que muitas vezes demandam apoio ou assessoria de terceiros em áreas de conhecimento e especialização que não são abrangidas pelas competências profissionais dos próprios conselheiros, como aponta o *Gráfico 182*. O apoio requisitado com maior frequência é na área de assistência social; 55% dos respondentes afirmam sempre serem atendidos. Assessorias de especialistas em psicologia/psiquiatria e medicina são requisitadas e sempre atendidas em 51% dos Conselhos e assessoria jurídica é requisitada e sempre atendida em 44%.

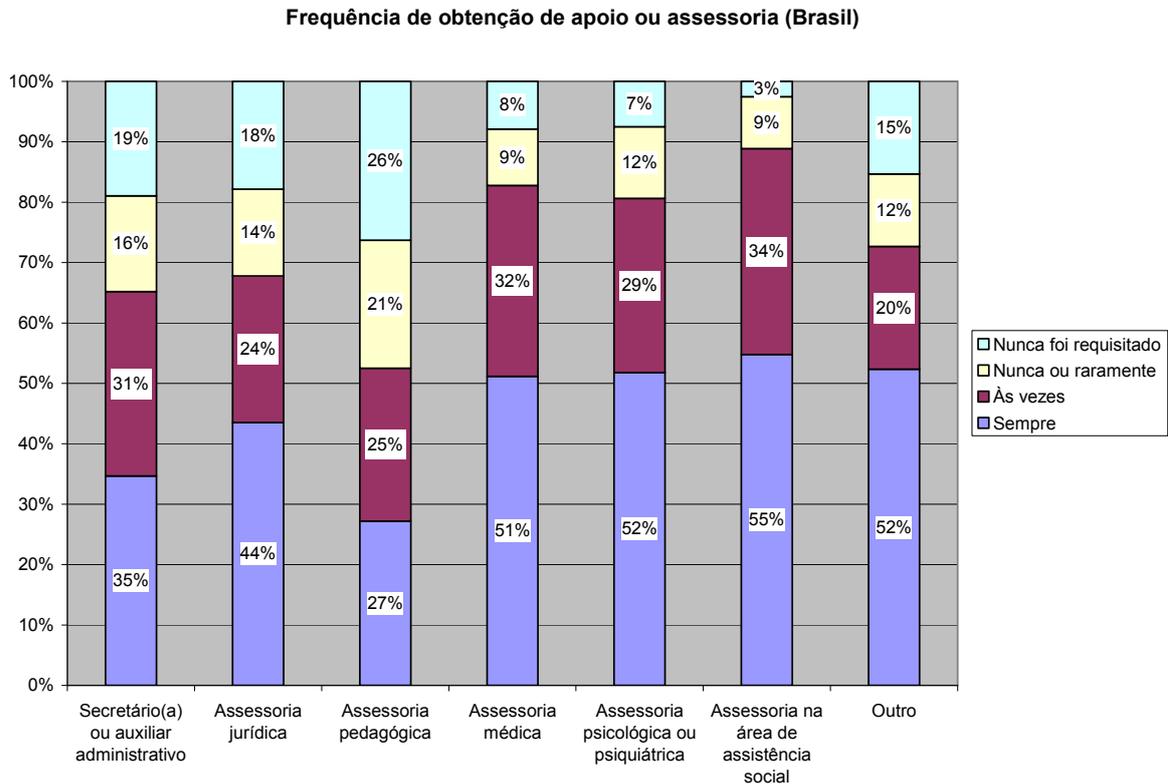
Foi detectado o problema de apoios e assessorias especializados que nunca ou raramente são concedidos: 26% dos Conselhos indicaram a necessidade de assessoria pedagógica, mas nunca são atendidos, 19% precisam de secretários ou auxiliares administrativos, embora não os obtenham e 18% precisam de assessoria jurídica, sem sucesso.

Tendo em vista que uma queixa freqüente ao Conselho diz respeito às ausências reiteradas de crianças às aulas e à evasão escolar, vale frisar a importância de um apoio especializado na área pedagógica para melhor solucionar esse tipo de caso. Por outro lado, a assessoria pedagógica é também a menos requisitada: 26% dos Conselhos dizem nunca a terem solicitado. Esta situação aponta para uma possível cisão

entre o trabalho dos Conselhos e a ação das escolas, que pode estar reduzindo a eficiência de ambos os órgãos públicos no atendimento da população infantil.

Nas respostas espontâneas que complementam a questão, os conselheiros mencionaram a solicitação, entre outros, de apoio da polícia civil e militar, respostas estas que não ultrapassam 3% do total de respondentes (*Gráfico 182*).

Gráfico 182



Nas Regiões Norte e Nordeste, a disponibilidade das assessorias especializadas é intermitente: é mais freqüente conseguir a assessoria “às vezes” do que “sempre”. Com raras exceções, Norte e Nordeste apresentam as maiores porcentagens de solicitações atendidas “às vezes” ou “nunca”. Na Região Sul, entre 64% e 67% dos respondentes afirmam que sempre obtêm assessoria de assistência social, psicológica / psiquiátrica e médica (*Gráfico 183 a Gráfico 187*).

Considerando que o Conselho não tem condições de agregar todo o conjunto de competências profissionais necessárias para atender a diversidade dos casos que se lhe apresentam, estes resultados indicam a necessidade de criar um sistema de suporte consultivo para apoiar, de forma constante e estruturada, o trabalho dos conselheiros.

Gráfico 183

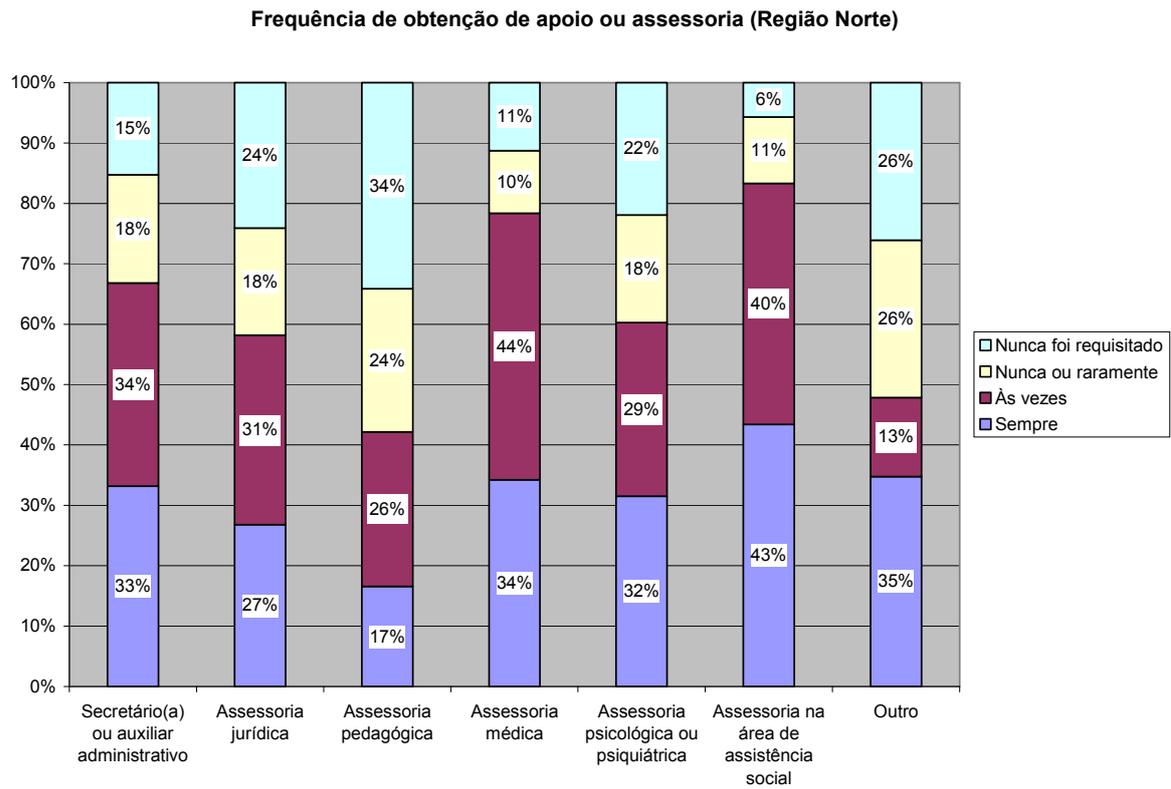


Gráfico 184

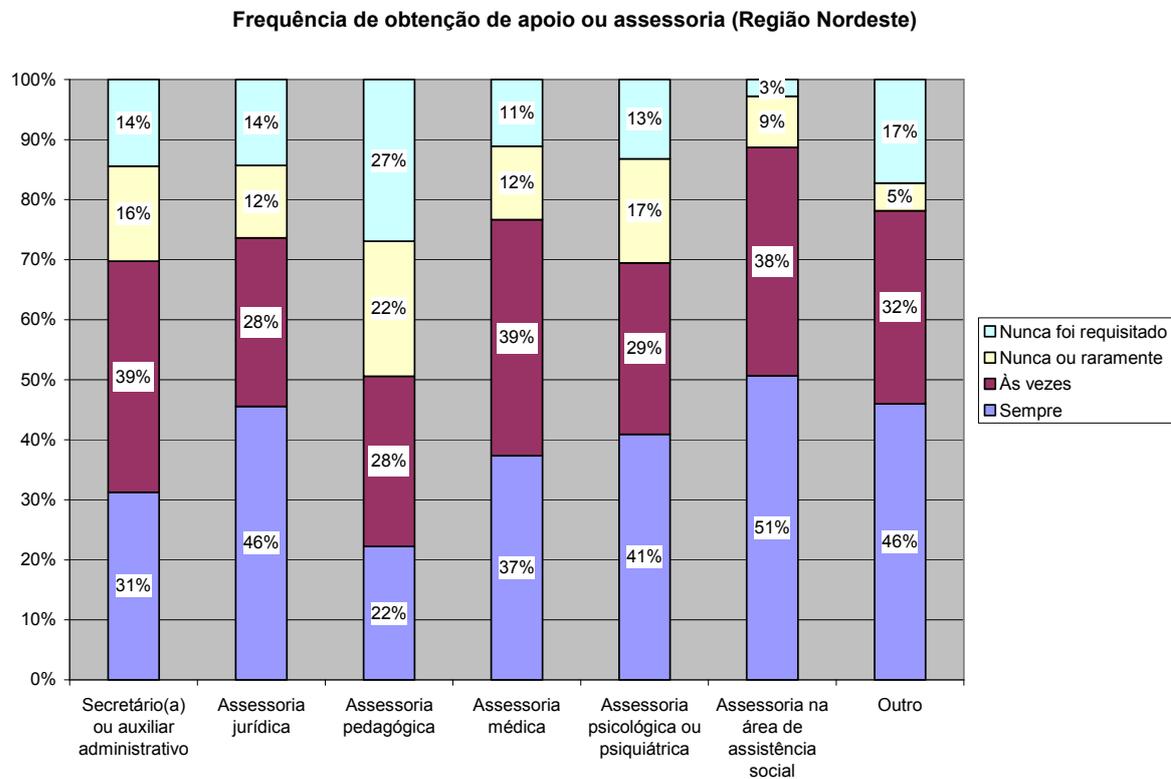


Gráfico 185

Frequência de obtenção de apoio ou assessoria (Região Sudeste)

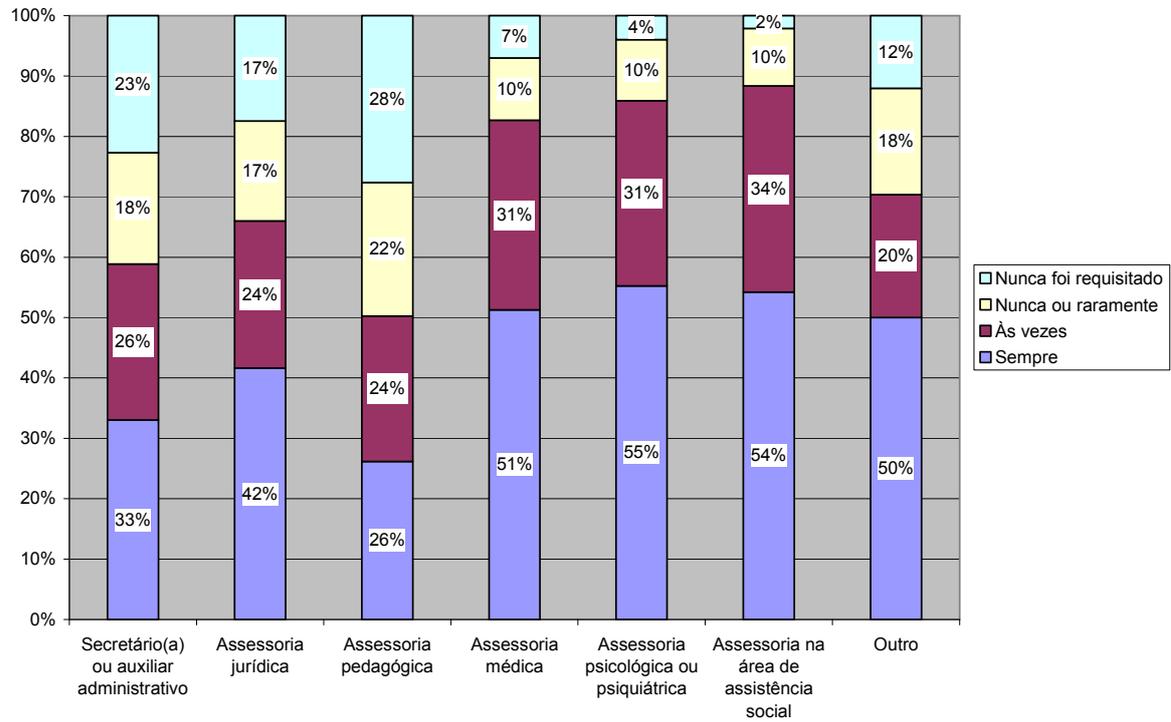


Gráfico 186

Frequência de obtenção de apoio ou assessoria (Região Sul)

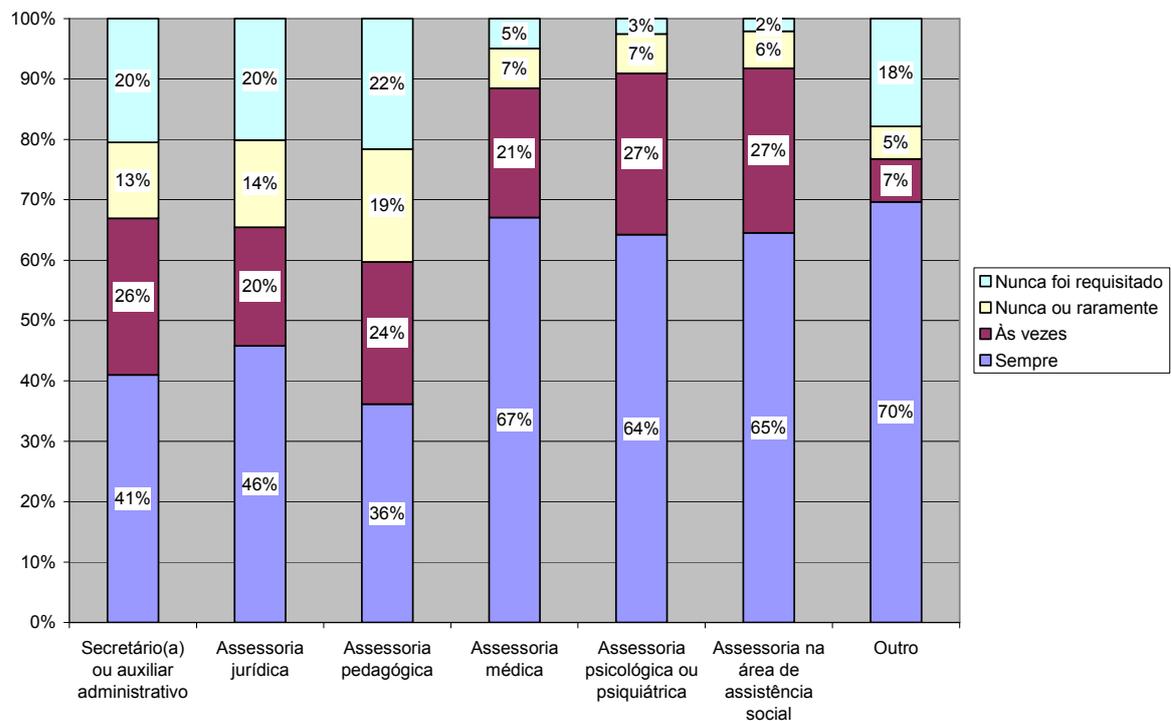
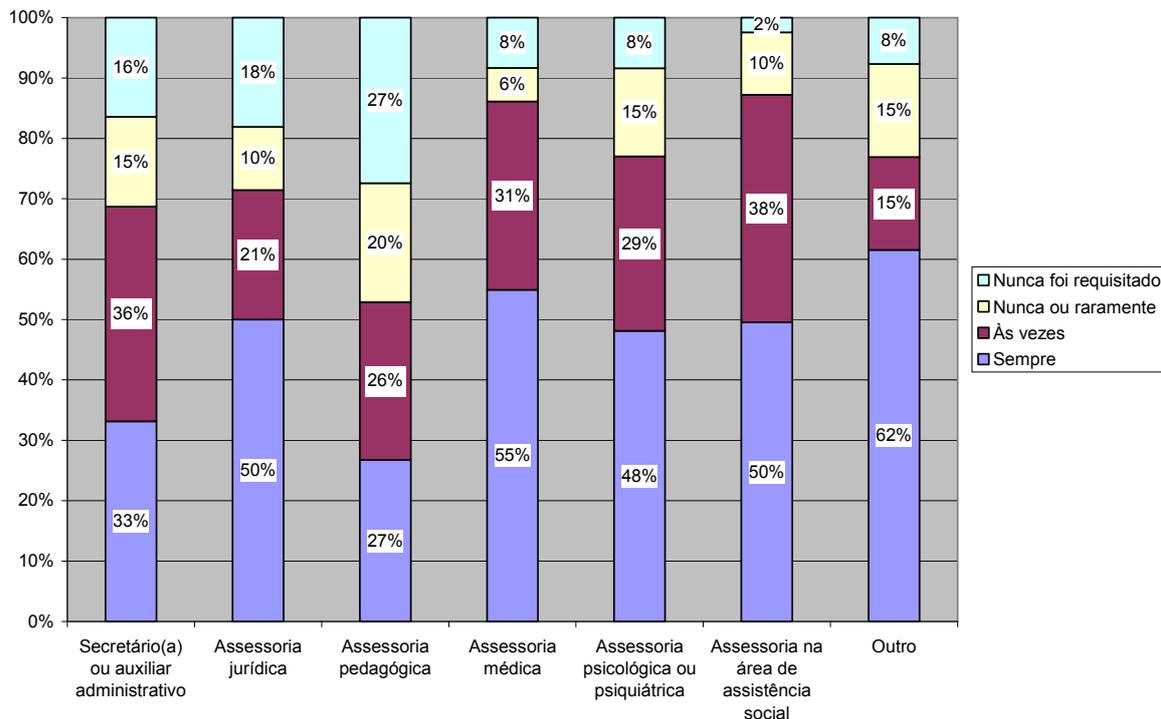


Gráfico 187

Frequência de obtenção de apoio ou assessoria (Região Centro-Oeste)



DEMANDA POR CONSELHOS TUTELARES NO MUNICÍPIO

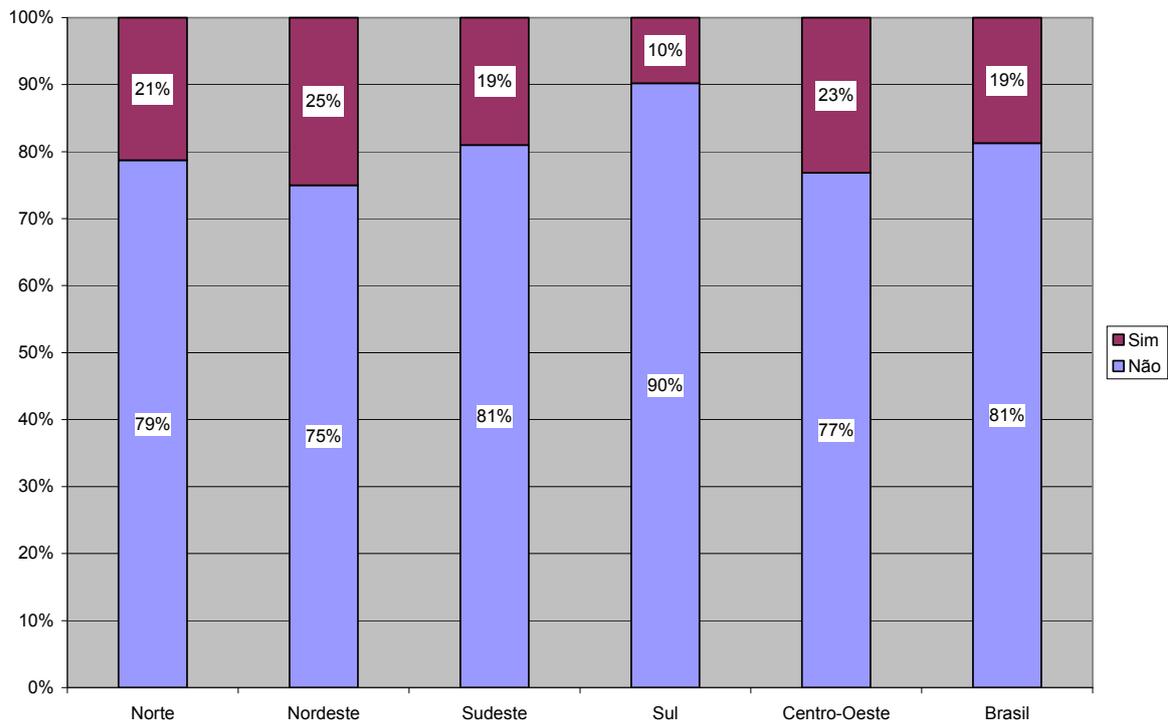
Segundo o Artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, em cada município deve existir, no mínimo, um Conselho Tutelar. Contudo, em algumas localidades há necessidade da instituição de um número maior de Conselhos, seja pela dimensão da população infanto-juvenil, seja pela grande quantidade de demandas ao Conselho ou, ainda, pela extensão e características territoriais do município.

Nesta perspectiva, foi inquirido aos Conselhos Tutelares se, na opinião dos respondentes, haveria necessidade de criação de mais Conselhos em seus municípios. A grande maioria, 81%, afirmou que não, ou seja, que em seu município a quantidade atual de Conselhos é suficiente.

Apenas 19% dos Conselhos afirmaram o contrário: é necessária a criação de novos Conselhos Tutelares em seus municípios. As localidades que indicaram essa inadequação da quantidade de Conselhos correspondem a 25% dos respondentes do Nordeste, 23% do Centro-Oeste e 21% do Norte.

Gráfico 188

Necessidade de criação de novos Conselhos Tutelares (Brasil e Regiões)



Relacionando estas respostas com o porte da população infanto-juvenil⁴⁶, teremos os seguintes resultados: apenas 7% dos municípios pequenos reclamam a criação de mais Conselhos Tutelares, enquanto que 23% dos médios e 71% dos grandes sentem tal necessidade. Ou seja, a média nacional para respostas positivas à pergunta sobre a necessidade de instituir outros CTs é baixa, pelo fato de o Brasil ser constituído, majoritariamente, por municípios pequenos quanto ao tamanho da população infantil e adolescente. Existe, porém, uma carência de CTs localizada especificamente nos municípios de maior porte, onde, de acordo com os respondentes desta pesquisa, o número de conselhos existentes não é suficiente para um atendimento adequado da demanda.

É importante ressaltar que a criação adequada de novos Conselhos Tutelares depende da elaboração de um diagnóstico mais preciso sobre as condições das crianças e adolescentes do município, de modo que os Conselhos tenham seu funcionamento objetivamente direcionado para atender às necessidades dessa população.

Se, por um lado, nos últimos anos um grande número de Conselhos Tutelares foi criado e implementado, por outro as condições de funcionamento destes CTs são precárias. As condições mais fundamentais estão longe de atingir a cobertura plena: privacidade do local de trabalho, disponibilidade de textos legais para consulta e referência (nem mesmo as resoluções do CONANDA e do Conselho Estadual são conhecidas), telefone, veículo,

⁴⁶ Pequenos: até 6 mil pessoas de 17 anos ou menos
Médios: de 6.001 até 20 mil pessoas de 17 anos ou menos
Grandes: mais de 20 mil pessoas de 17 anos ou menos

SIPIA, apoio e assessoria, remuneração e direitos trabalhistas. Melhorar alguns destes aspectos isoladamente tampouco parece ser o caminho para propiciar boas condições de atuação para o CT.

Como esperar que os Conselhos Tutelares estejam reagindo às denúncias de violações dos direitos, quando lhes faltam condições básicas de trabalho?

Direitos e benefícios trabalhistas do conselheiro tutelar

Diferentemente do que ocorre para a função de conselheiro dos direitos, definida explicitamente no ECA que não será remunerada, a atividade do conselheiro tutelar pode ou não ser remunerada. A remuneração, quando houver, bem como a concessão de direitos e benefícios típicos das relações de trabalho, não são obrigatórias, e devem ser regulamentadas na lei municipal de criação do Conselho.

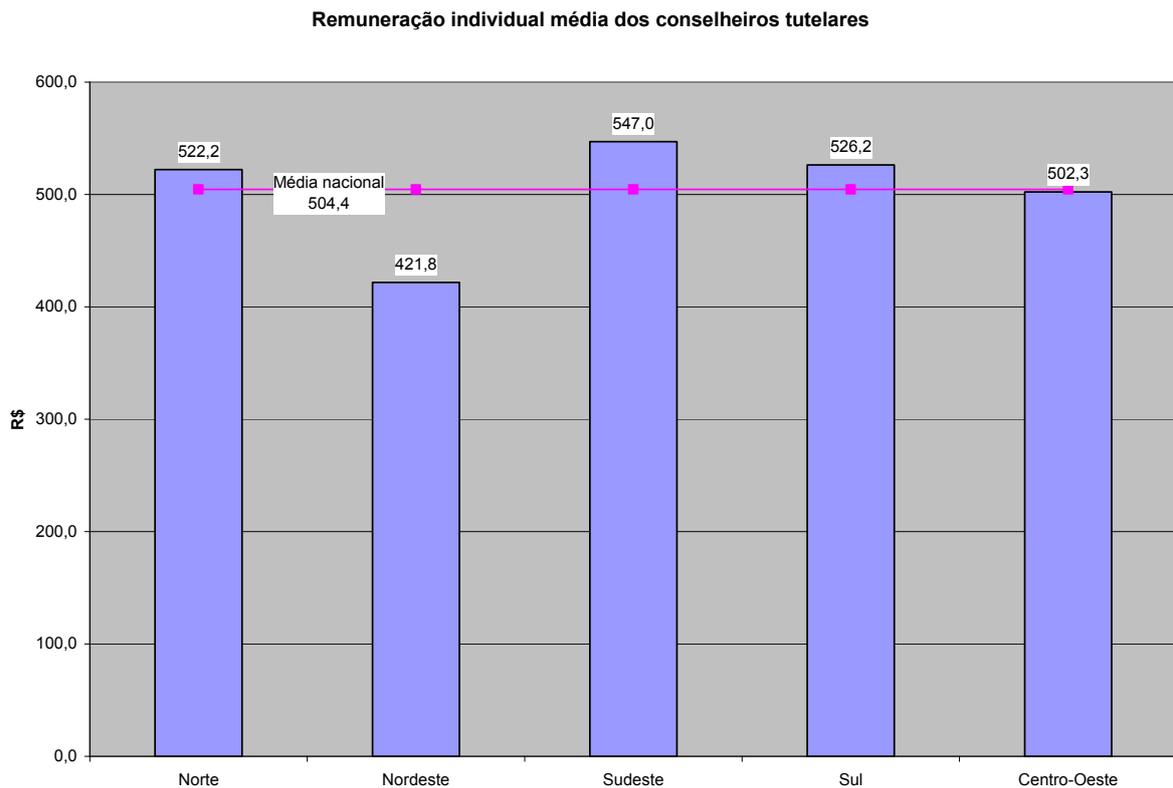
A seguir, são apresentadas as informações coletadas a respeito de remunerações, benefícios trabalhistas e jornada de trabalho praticadas pelos CTs participantes.

REMUNERAÇÃO

Esta pesquisa constatou que a grande maioria dos conselheiros tutelares são remunerados; mais da metade deles recebe entre R\$ 301 e R\$ 400 mensais, faixa em que se encontra o salário mínimo vigente no país, sendo de R\$ 504,40 mensais a média salarial identificada no universo pesquisado.

O Conselho cujos membros recebem a maior remuneração de toda a amostra oferece, em média, R\$ 3.106,00 para cada conselheiro. A Região Sudeste apresentou os valores mais elevados (em média R\$ 547,00) e a Região Nordeste oferece as remunerações mais baixas (em média R\$ 421,80). Dos 3.476 respondentes, apenas 136 conselhos deixaram esta questão em branco e 7 responderam que a remuneração é igual a zero, ambos os resultados correspondendo, portanto, a 4% do universo de CTs pesquisados.

Gráfico 189



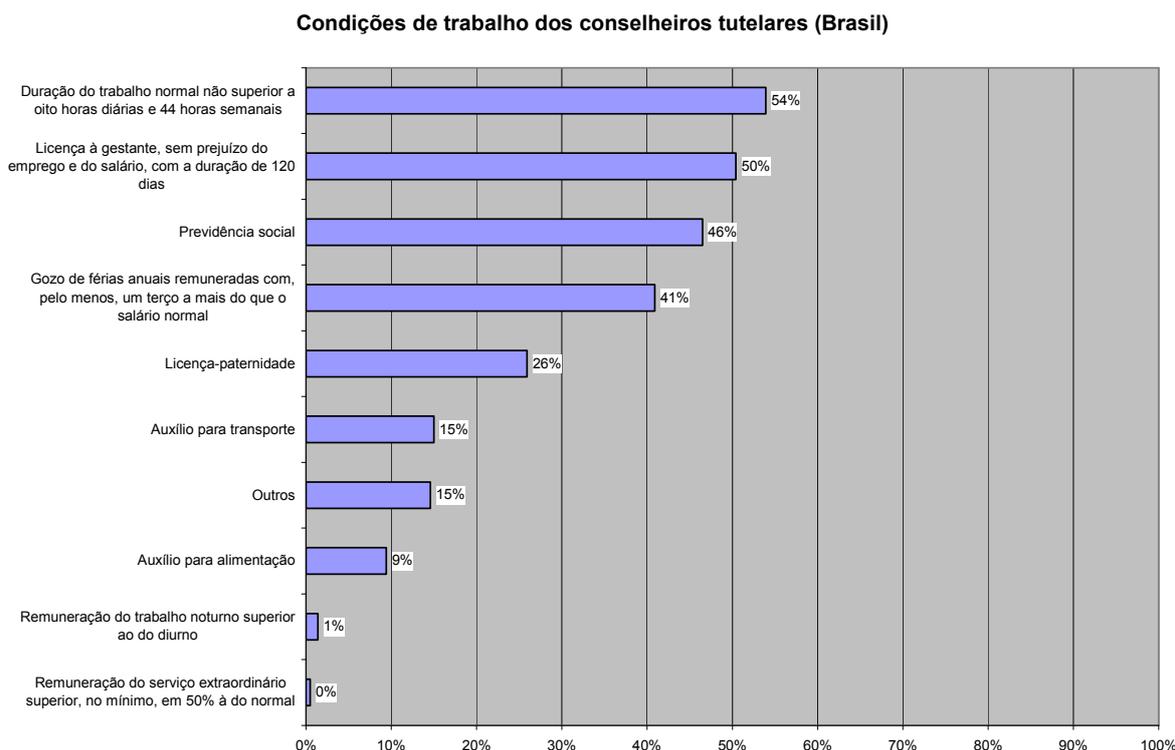
BENEFÍCIOS TRABALHISTAS

A função de conselheiro tutelar não é enquadrada em nenhum dos sistemas trabalhistas existentes, como o regime CLT, o do servidor público, o do trabalhador autônomo etc. A remuneração, assim como eventuais benefícios de férias, 13º salário, diárias de viagens, entre outros, é facultativa, e, nesse contexto, 96% dos Conselhos pesquisados remuneraram seus conselheiros.

Boa parte dos conselheiros conquistou direitos trabalhistas típicos dos sistemas vigentes, embora quase metade deles não goze dos mesmos direitos: apenas 54% dos Conselhos Tutelares têm jornada de trabalho regular não superior a 8 horas diárias e 44 horas semanais⁴⁷; metade da amostra estudada tem licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias; 46% têm direito à previdência social, e apenas 41% têm direito a férias remuneradas.

⁴⁷ As condições de trabalho dos conselhos tutelares foram levantadas em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente devem somar 100%.

Gráfico 190



Na divisão por região, há dados importantes que mostram diferenças na oferta de benefícios. A jornada de trabalho normal não superior a 8 horas diárias e 44 horas semanais é mais freqüente na Região Nordeste (62%), enquanto que nas demais regiões, fica entre 48% e 54%. O benefício da Previdência é mais freqüente nas Regiões Sudeste (54%) e Sul (51%) (Gráfico 191 a Gráfico 195).

A licença à gestante, por sua vez, é um benefício mais comum nas Regiões Norte e Nordeste, em 58% e 55% dos Conselhos respectivamente.

As Regiões Norte e Nordeste contam com o direito a férias com maior freqüência que as demais, 51% e 45% respectivamente. A Região Sul é onde se encontra a menor parcela de Conselhos com esse direito: 36%.

Uma reflexão ampla sobre as características de composição dos CTs aqui descritas, bem como sobre os atributos predominantes dos conselheiros e suas condições de trabalho, permite inferir que estas organizações não são suficientemente fortalecidas em mais da metade do universo pesquisado. De fato, a valorização do CT e do trabalho de seus conselheiros ficou dependente da maior ou menor sensibilidade dos gestores municipais em relação à necessidade de garantir os direitos de crianças e adolescentes. Pode-se aventar a hipótese de que os Conselhos não têm alta influência político-eleitoral e, por isto, não se impõem como prioridade para os gestores municipais mais preocupados com disputas partidárias locais. Este quadro sinaliza para a necessidade de fortalecimento da sociedade civil e de suas organizações, para exercerem efetivo controle sobre as ações administrativas através da participação ativa nas esferas e momentos de decisão.

Gráfico 191

Condições de trabalho dos conselheiros tutelares (Região Norte)

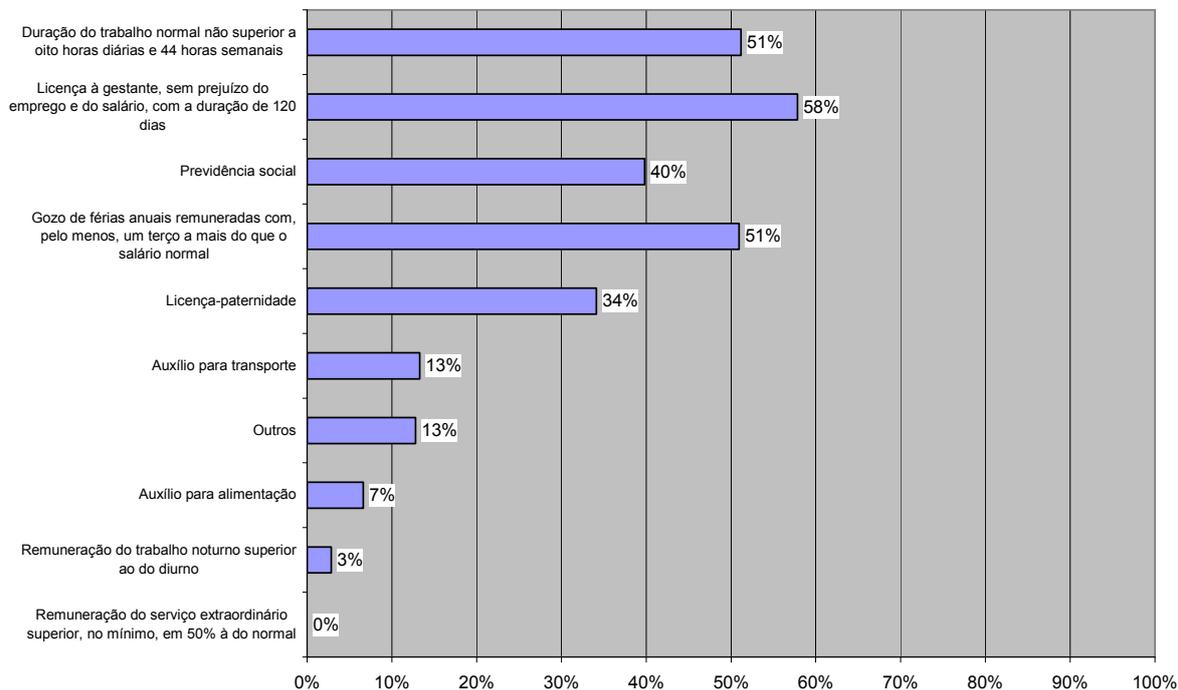


Gráfico 192

Condições de trabalho dos conselheiros tutelares (Região Nordeste)

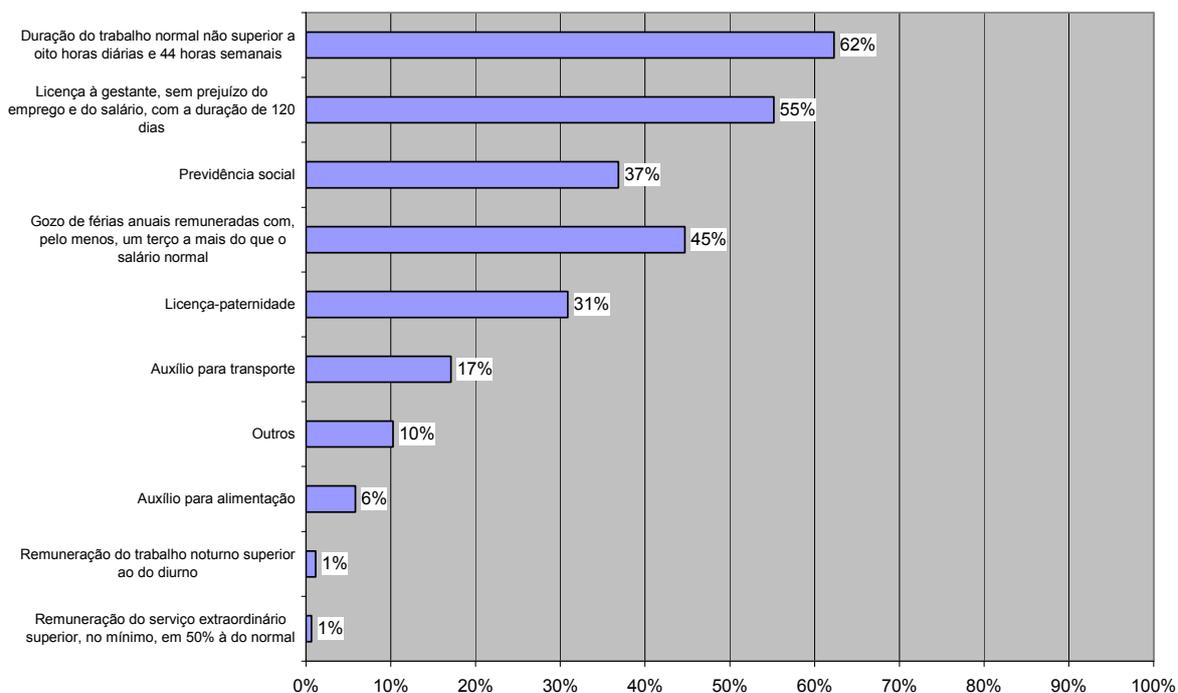


Gráfico 193

Condições de trabalho dos conselheiros tutelares (Região Sudeste)

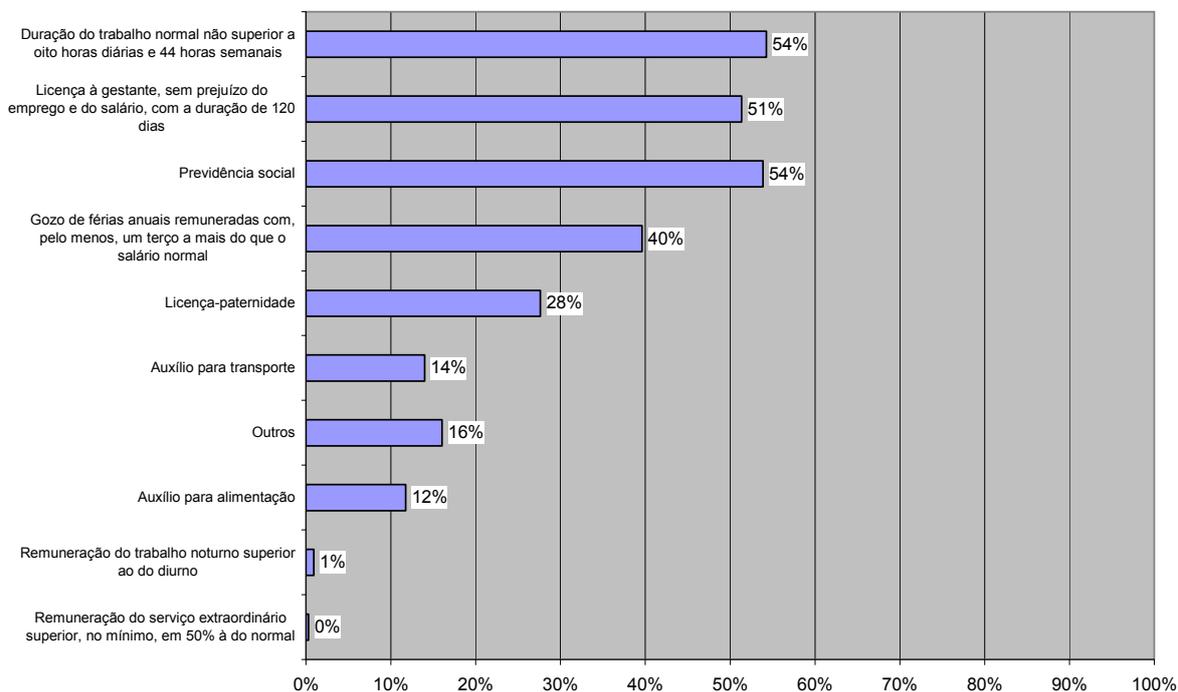


Gráfico 194

Condições de trabalho dos conselheiros tutelares (Região Sul)

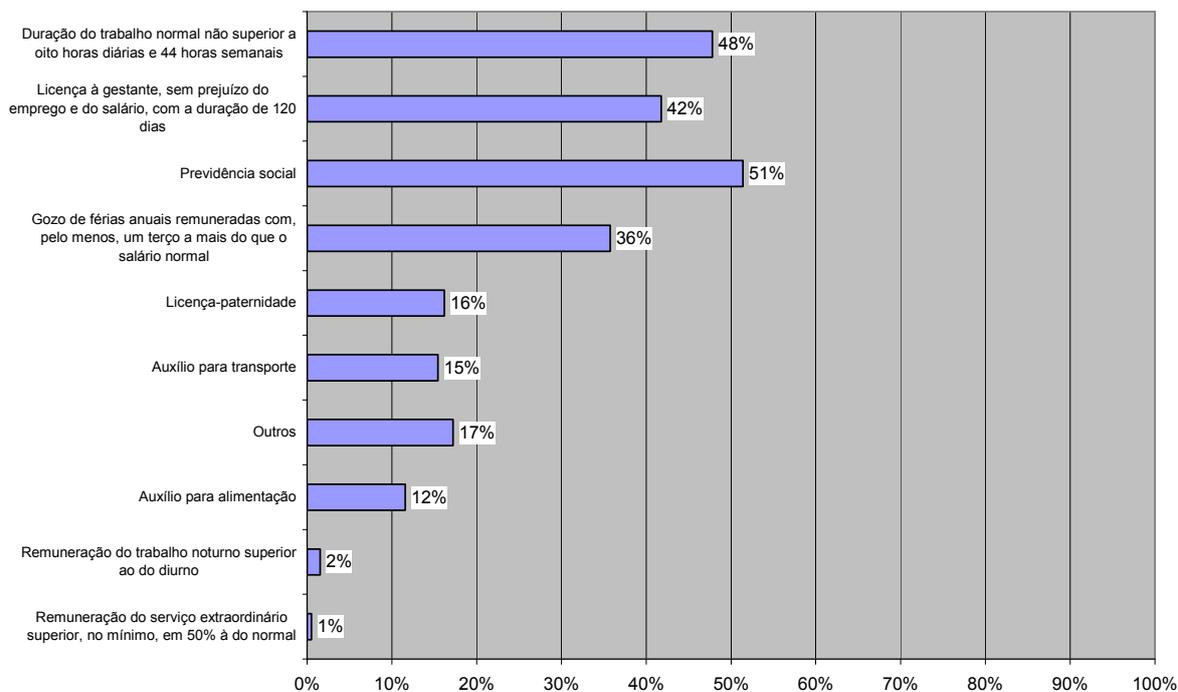
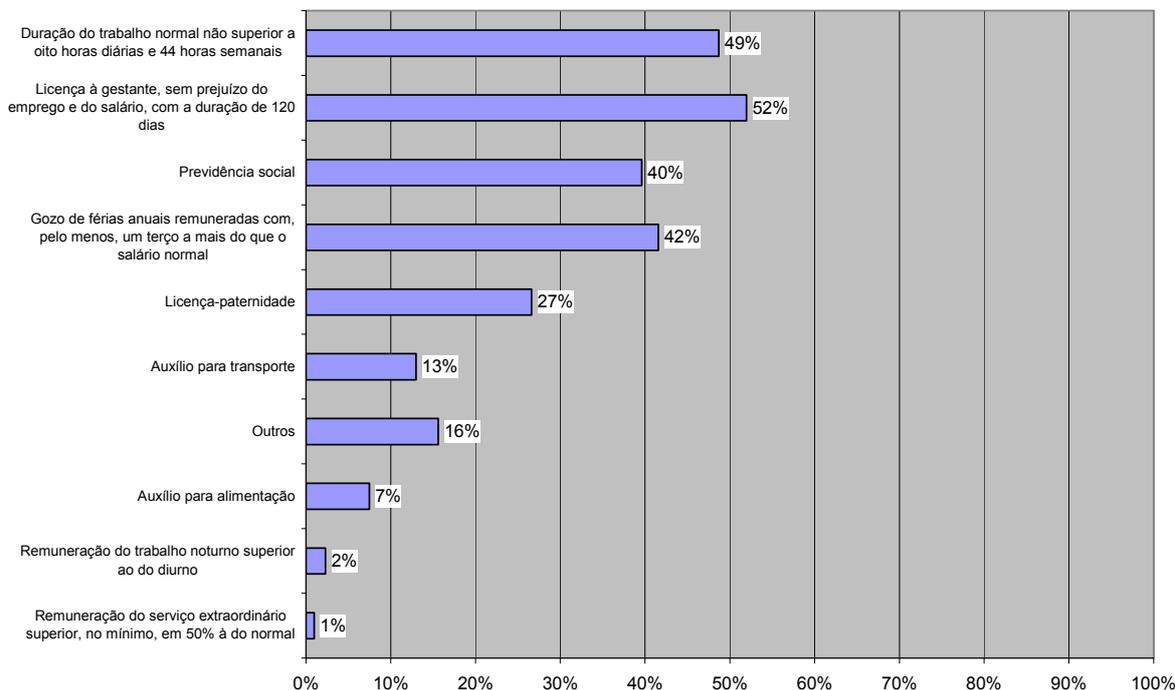


Gráfico 195

Condições de trabalho dos conselheiros tutelares (Região Centro-Oeste)



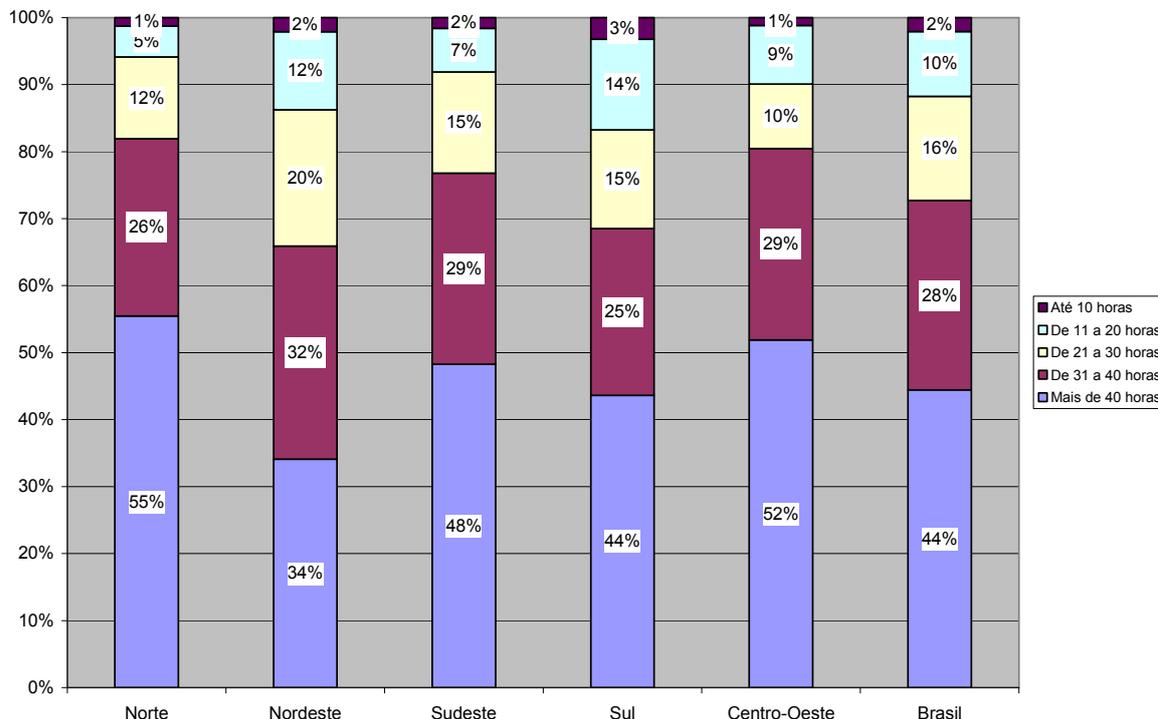
JORNADA DE TRABALHO DOS CONSELHEIROS E DO CONSELHO

O Estatuto da Criança e do Adolescente deixa a cargo de lei municipal específica a estruturação dos dias e horários de funcionamento dos Conselhos Tutelares. Segundo a pesquisa, 44% dos conselheiros trabalham, em média, mais de 40 horas semanais, ou seja, mais do que o período integral regulamentar (*Gráfico 196*). A Região com maior percentual desta jornada é a Norte (55%), e a menor é a Nordeste (34%). O segundo regime de dedicação mais comum nos Conselhos do país é o de 31 a 40 horas semanais (28%). Este percentual é expressivo principalmente nas Regiões Nordeste (32%) e Sudeste (29%).

Espera-se que o Conselho Tutelar ofereça atendimento 24 horas por dia, ininterruptamente, já que as denúncias de violações podem ocorrer a qualquer momento e devem receber atenção muitas vezes imediata e ágil. Porém, isto não significa que haja exigência de atividade dos conselheiros em período integral ou outro regime de dedicação específico, pois em muitos municípios pequenos, é possível organizar esquemas de revezamento e plantão que dão conta de tal necessidade.

Gráfico 196

Jornada de trabalho semanal (Brasil e Regiões)



As condições de trabalho dos conselheiros tutelares são indicativas de precariedade.

A falta de definição de um sistema de regras em que a função se enquadre, associada às características do cargo que demandam direitos e benefícios já conquistados por lei em outras áreas, indica que provavelmente estejam surgindo diversas questões de cunho trabalhista que precisam ser abordadas de forma objetiva.

Urge uma solução no âmbito legal federal, que torne mais coerente a situação dos conselheiros tutelares, evitando reivindicações trabalhistas que possam estar sendo incubadas no bojo desta situação.

Uma solução sugerida por Edson Sêda é que o cargo de Conselheiro Tutelar seja criado como cargo em comissão. Assim, o conselheiro passaria a ser um servidor público com todos os direitos e deveres daqueles que ocupam tais cargos. Teriam direito a todos os benefícios previdenciários e trabalhistas. Sêda argumenta que, nos municípios em que não se cria o cargo e em que a lei diz que os conselheiros não têm vínculo empregatício com a administração municipal, eles ficam desprovidos das condições essenciais para exercer direitos e deveres de funcionário público.⁴⁸

Trata-se de uma situação irregular e inconveniente, porque, na medida em que o vínculo trabalhista não está definido, não é possível estabelecer alguns parâmetros básicos, como: atribuições e responsabilidades, desempenho e avaliação do ocupante da função.

⁴⁸ Fonte: Sêda, 2005

Pelo menos metade dos Conselhos respondentes não procede dessa maneira. Ao contrário, os conselheiros se encontram em uma situação de relação trabalhista provisória, que não é contemplada com direitos, deveres e benefícios assegurados por lei.

Funcionamento

A seguir são apresentados os dados a respeito dos horários regulares de atendimento ao público e os esquemas de plantão adotados pelos Conselhos Tutelares.

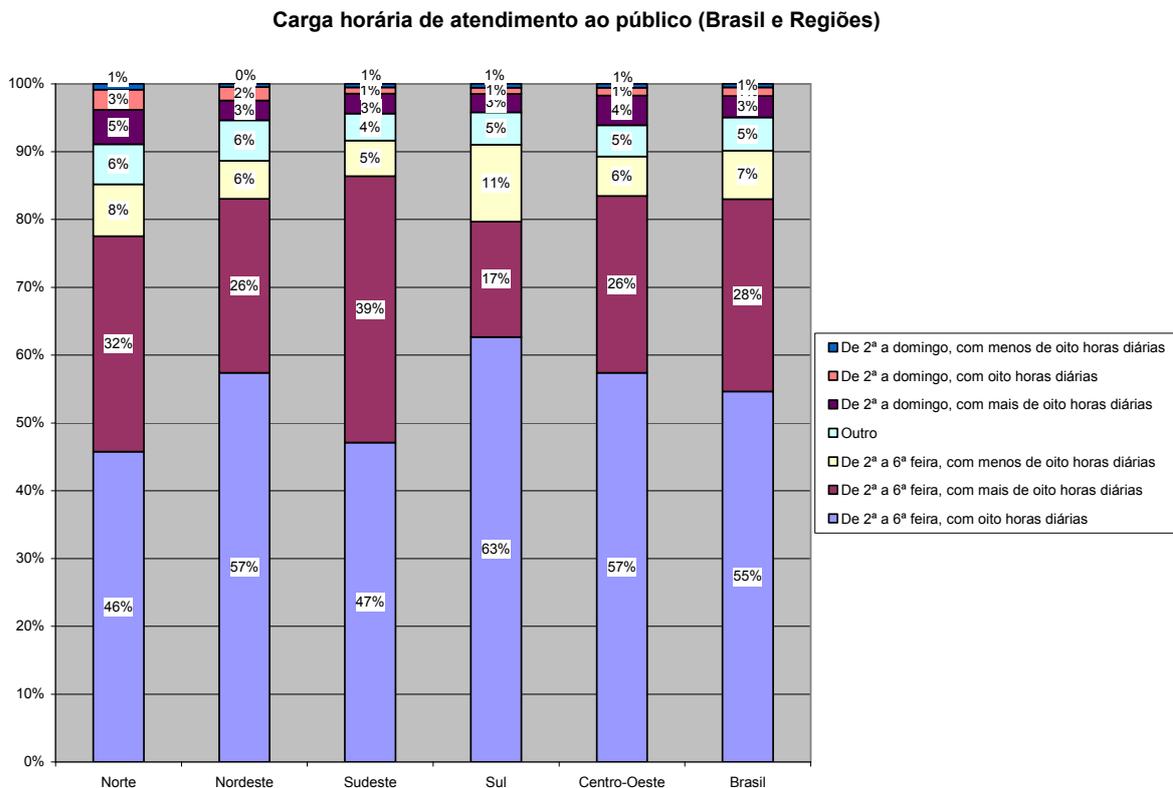
HORÁRIO DE ATENDIMENTO

A respeito do período em que os Conselhos estão disponíveis para atendimento da população, a grande maioria dos respondentes (55%) informou que fica aberta de segunda a sexta-feira, durante oito horas diárias. Entre as regiões, esta resposta está distribuída em um intervalo de 46% a 63% de Conselhos que trabalham desta maneira.

Seguem os Conselhos que informaram trabalhar de segunda a sexta-feira com mais de oito horas diárias (28%). As regiões que mais se destacam nesta faixa são a Sudeste (39%) e a Norte (32%).

Outros esquemas de funcionamento dos Conselhos somam menos de 20% do total.

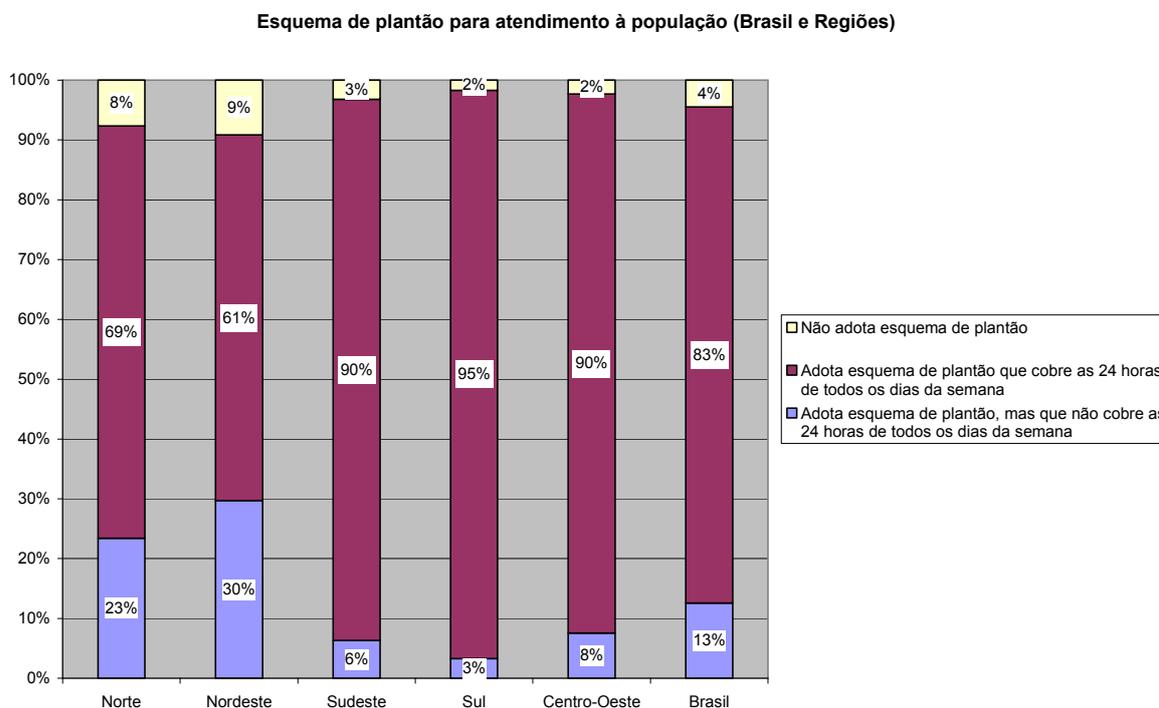
Gráfico 197



Além do horário normal de atendimento à população, os Conselhos também estipulam períodos de plantão. Este é o caso de 96% dos respondentes. Entre eles, 83% desenharam um cronograma de

atendimento que assegure que estão disponíveis para o atendimento público durante as 24 horas de todos os dias da semana.

Gráfico 198



Dentre os que contam com sistema de plantão, mais de 90% dos Conselhos das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste estipularam um expediente que cubra as 24 horas dos sete dias da semana, enquanto que nas Regiões Norte e Nordeste, 69% e 61% dos Conselhos estipularam esquemas de plantão ininterrupto, respectivamente, como mostra o *Gráfico 198*.

SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência

O SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência começou a ser desenvolvido em 1995, por uma equipe de técnicos de organizações governamentais e não-governamentais de 14 estados brasileiros, a partir da preocupação de sistematizar o trabalho dos conselheiros tutelares.

É um sistema informatizado que coleta informações de violações de direitos de crianças e adolescentes, propicia um enquadramento objetivo da situação e indica o encaminhamento mais adequado para que o direito seja ressarcido e assegurado. Portanto, o SIPIA deve apoiar o trabalho do conselheiro tutelar no atendimento a denúncias. Como consequência de seu uso, constrói-se um banco de dados das denúncias que chegam até o CT, permitindo a geração de estatísticas que permitem visualizar um panorama da situação no município, no que concerne aos direitos promulgados pelo ECA.

Atualmente, o Sistema é baseado em um portal de Internet. Para acessá-lo, o Conselho precisa de um computador munido de navegador. Caso esse acesso não seja possível, transmissões de dados periódicas através de mídias de dados, como disquete ou CD-ROM são uma alternativa.

COBERTURA

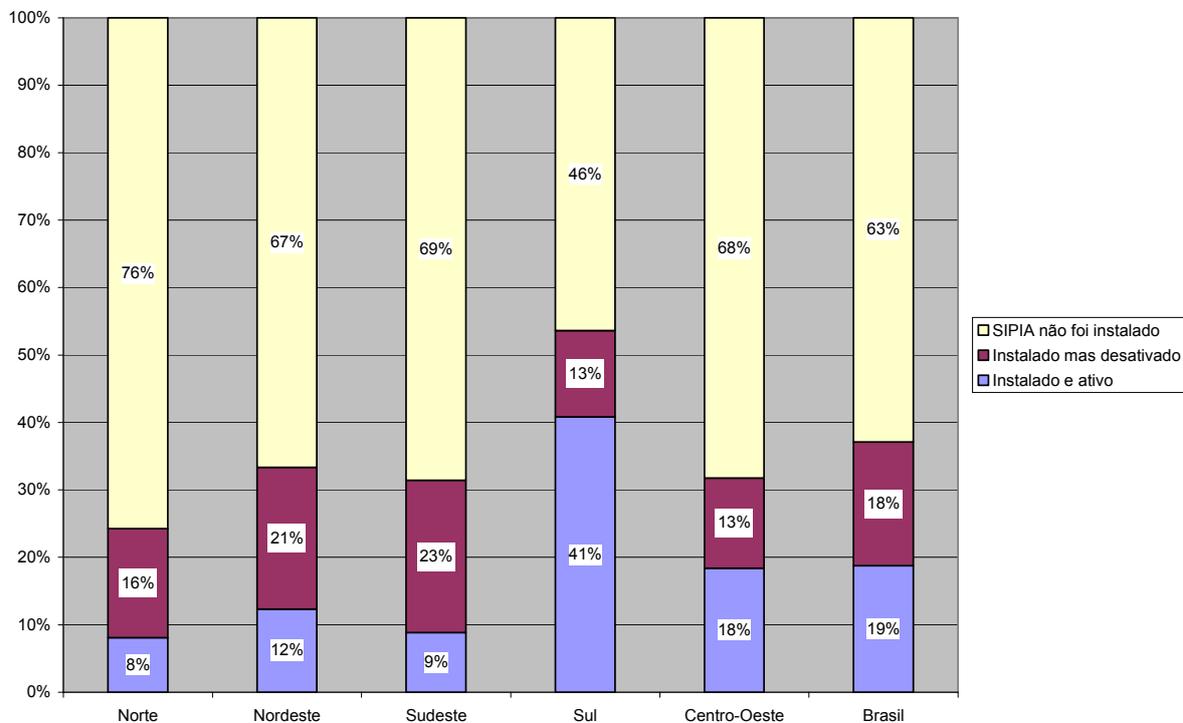
A inserção do SIPIA é ainda bastante incipiente, com apenas 19% dos Conselhos brasileiros com o sistema instalado e ativo. O restante encontra-se instalado, porém inativo (18%) ou nem ao menos instalado (63%).

Tendo em vista o relato dos CMDCA's nesta pesquisa, acerca da importância dos Conselhos Tutelares como fonte de dados para o diagnóstico da realidade local e a baixa adesão deles ao SIPIA, constata-se aqui um importante fator de vulnerabilidade do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois um banco de dados com abrangência nacional, registrando as violações contra crianças e adolescentes, com conceitos consolidados, linguagem homogênea e encaminhamentos padronizados é uma ferramenta técnica e gerencial essencial ao funcionamento eficiente dos Conselhos e do Sistema como um todo.

No recorte regional, surpreende a situação da Região Sudeste que, apesar de ser bem equipada, apresenta apenas 9% de seus Conselhos com SIPIA ativo, ficando à frente apenas da Região Norte (8%). Note-se que a Região Sudeste tem uma alta porcentagem de CTs equipada com computadores, o que não se vê nas Regiões Norte e Nordeste, confirmando que a precariedade das instalações dessas regiões justificaria a ausência do SIPIA. A Região Sul encontra-se muito à frente das outras e, ainda assim, conta com apenas 41% dos Conselhos com SIPIA ativo.

Gráfico 199

Situação do SIPIA no município (Brasil e Regiões)



DESAFIOS PARA A INSTALAÇÃO E UTILIZAÇÃO

Para os Conselhos que tiveram o SIPIA instalado, porém com operação inativa, os motivos enumerados⁴⁹ para explicar esta situação encontram-se pulverizados, não sendo possível destacar um motivo comum a todos. No entanto, podem ser agrupados em duas categorias principais: os aspectos técnicos – de manutenção (apontados por 39% dos respondentes) e modernização (motivo relevante para 26%) dos equipamentos de informática – e os aspectos humanos – de capacitação dos conselheiros no uso do computador (24% dos CTs enfrentam essa dificuldade) e especificamente no uso do Sistema. A falta de treinamento é um problema indicado por 37% dos conselhos, e a complexidade do SIPIA foi apontada como obstáculo por 19% deles).

A alta frequência de respostas espontâneas que complementam esta questão ocorreu principalmente para reforçar os motivos acima. Dentre estas complementações, destacam-se: falta de equipamentos ou recursos (13%), incluindo aí equipamentos roubados, falta de impressora, falta de acesso a Internet etc.; problemas técnicos com o SIPIA, (7%); e falta de capacitação (3%).

Outro motivo relevante, citado por 18% dos Conselhos, foi a dificuldade que o conselheiro tem em classificar os casos conforme os conceitos e categorias do SIPIA. Além da dificuldade de compreender o Sistema, esta resposta desvenda o baixo conhecimento e familiaridade dos conselheiros com o ECA, visto que os termos, conceitos e categorias do SIPIA são diretamente extraído do Estatuto.

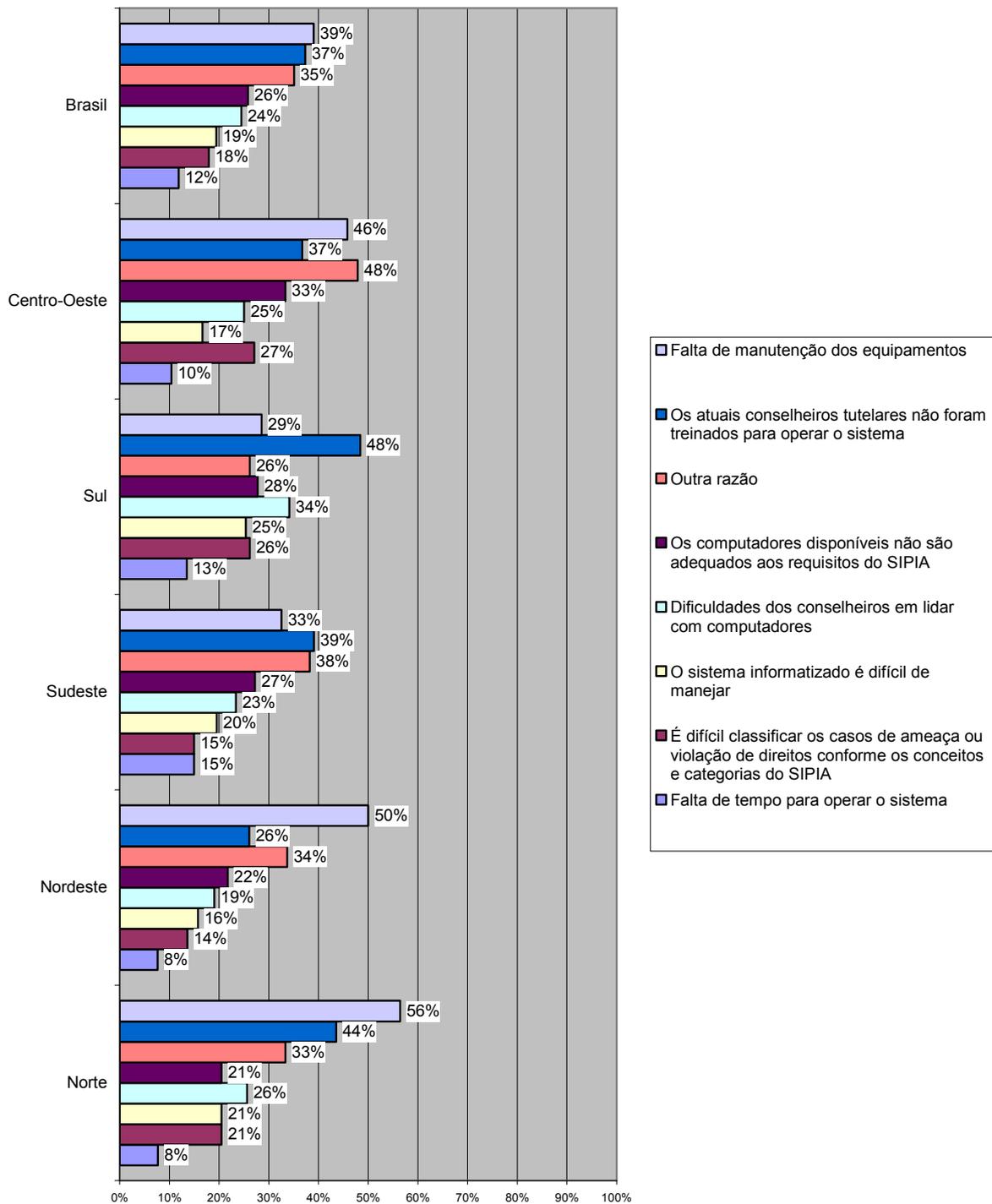
O emprego do SIPIA na Região Sul é afetado principalmente pela falta de capacitação específica das pessoas e dificuldade em lidar com a tecnologia da informática, enquanto que as demais regiões mesclam aspectos técnicos e aspectos humanos, com preponderância do aspecto técnico no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Em pouco mais da metade dos Conselhos, o esforço de instalação do SIPIA está sendo desperdiçado, pois o sistema está instalado, mas inativo. Somente nas Regiões Sul e Centro-Oeste, observa-se melhor aproveitamento da instalação.

⁴⁹ Os motivos foram enumerados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente somarão 100%.

Gráfico 200

Razões para a não instalação do SIPIA (Brasil e Regiões)



UTILIZAÇÃO

Em apenas 15% dos Conselhos que têm o SIPIA instalado, ele é usado por toda a equipe. A atualização das informações cadastrais do município é a forma de utilização mais freqüente (47%), o que tem sido vital para a

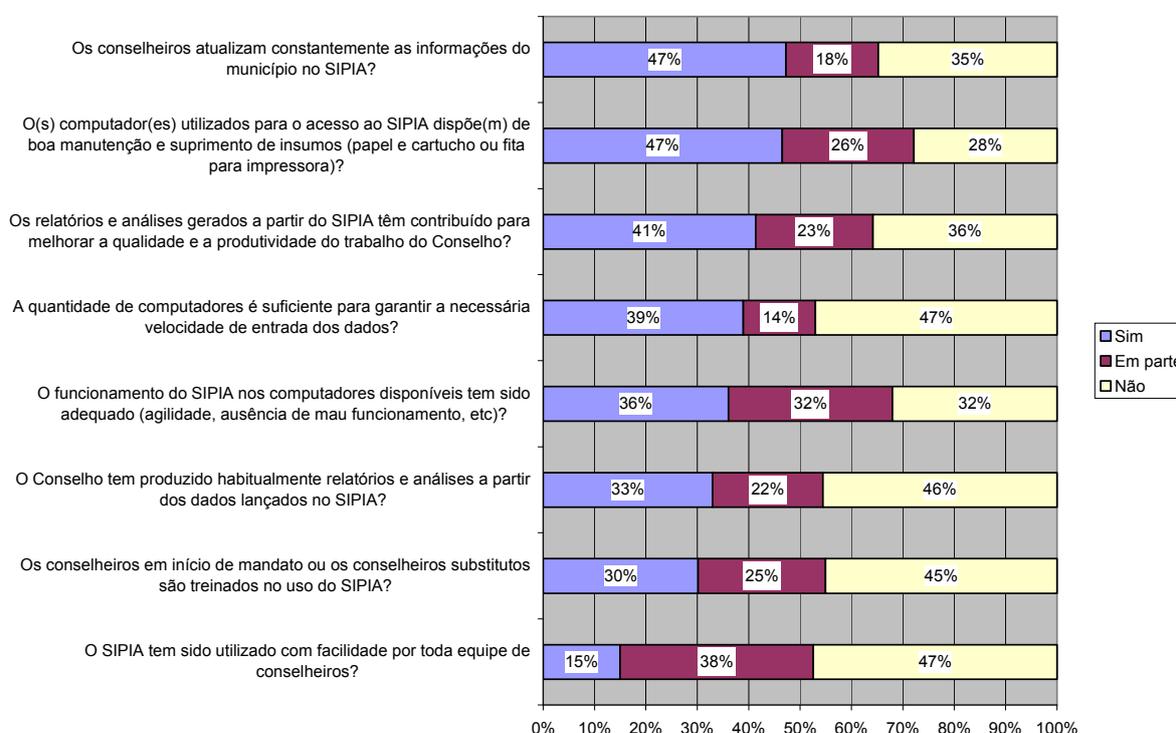
operação do Sistema. 33% dos respondentes têm produzido relatórios, 22% o têm feito de forma parcial e 46% não os têm produzido; embora 41% considerem que os relatórios e análises gerados pelo SIPIA contribuem para a melhoria da qualidade e produtividade do desempenho do Conselho, outros 36% julgam que não.

A questão sobre a disponibilidade de manutenção de computadores e suprimento de insumos também aparece com mais repostas positivas (47%) do que negativas (28%).

Vale observar, porém, que nenhum dos aspectos da utilização do SIPIA – quer seja a contribuição e exploração de todos os seus recursos pelos Conselheiros, quer seja a disponibilidade de condições para tal – ocorre plenamente, sequer em metade dos Conselhos, que possuem o sistema instalado e operante. E não ocorre de forma alguma em pelo menos 28% deles. Ou seja, não só a cobertura do SIPIA é ainda muito restrita, como também seu aproveitamento pelos conselheiros tem sido bastante limitado.

Gráfico 201

Sobre a utilização do SIPIA (Brasil)



A Região Sudeste é a que apresenta a visão mais negativa acerca do SIPIA, pois 63% dos respondentes não consideram haver contribuição do SIPIA para a melhoria da qualidade e produtividade do Conselho, sendo que a Região Sul apresenta a visão mais positiva com 53% de respostas afirmativas a essa questão.

62% dos Conselhos que possuem SIPIA instalado da Região Centro-Oeste e 71% da Região Norte consideram inadequada a quantidade de computadores disponível.

Indagados se o funcionamento do SIPIA tem sido adequado nos computadores disponíveis, os participantes deram respostas preponderantemente positivas nas Regiões Sul e Centro-Oeste (41% e 40%), enquanto que os das Regiões Norte, Nordeste e Sudeste apresentam 24%, 35% e 30% respectivamente.

Gráfico 202

O SIPIA tem sido utilizado com facilidade por toda equipe de conselheiros? (Regiões e Brasil)

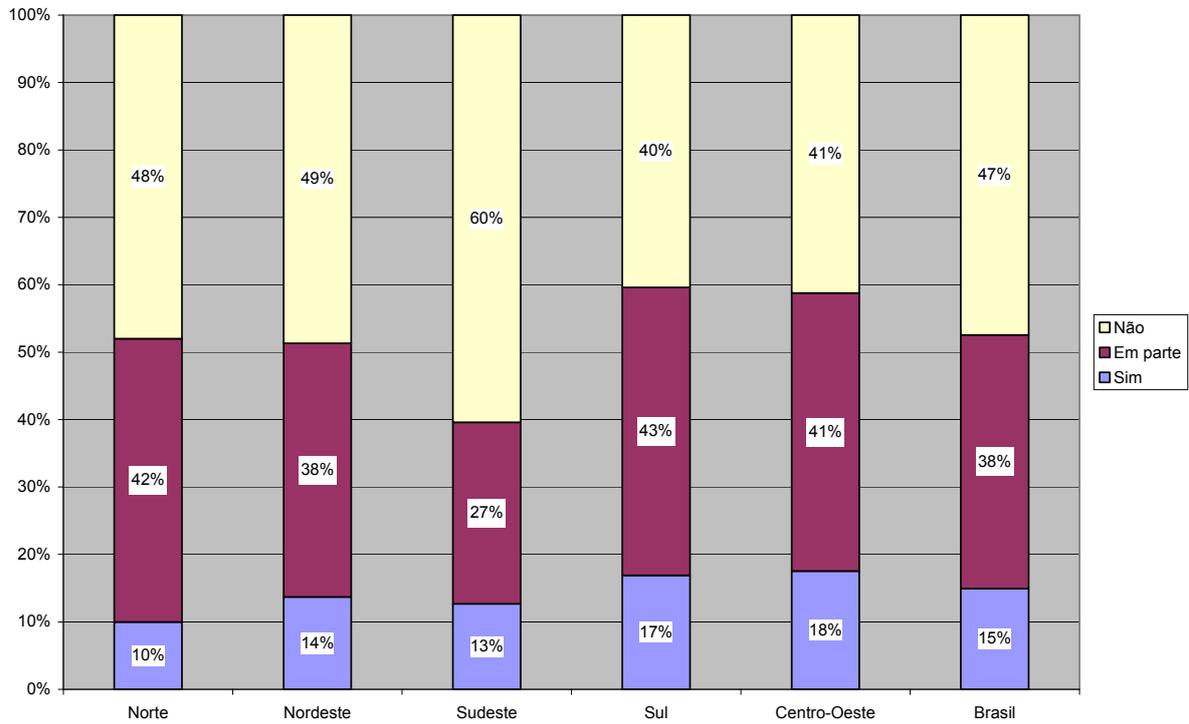


Gráfico 203

O(s) computador(es) utilizados para o acesso ao SIPIA dispõe(m) de boa manutenção e suprimento de insumos (papel e cartucho ou fita para impressora)? (Regiões e Brasil)

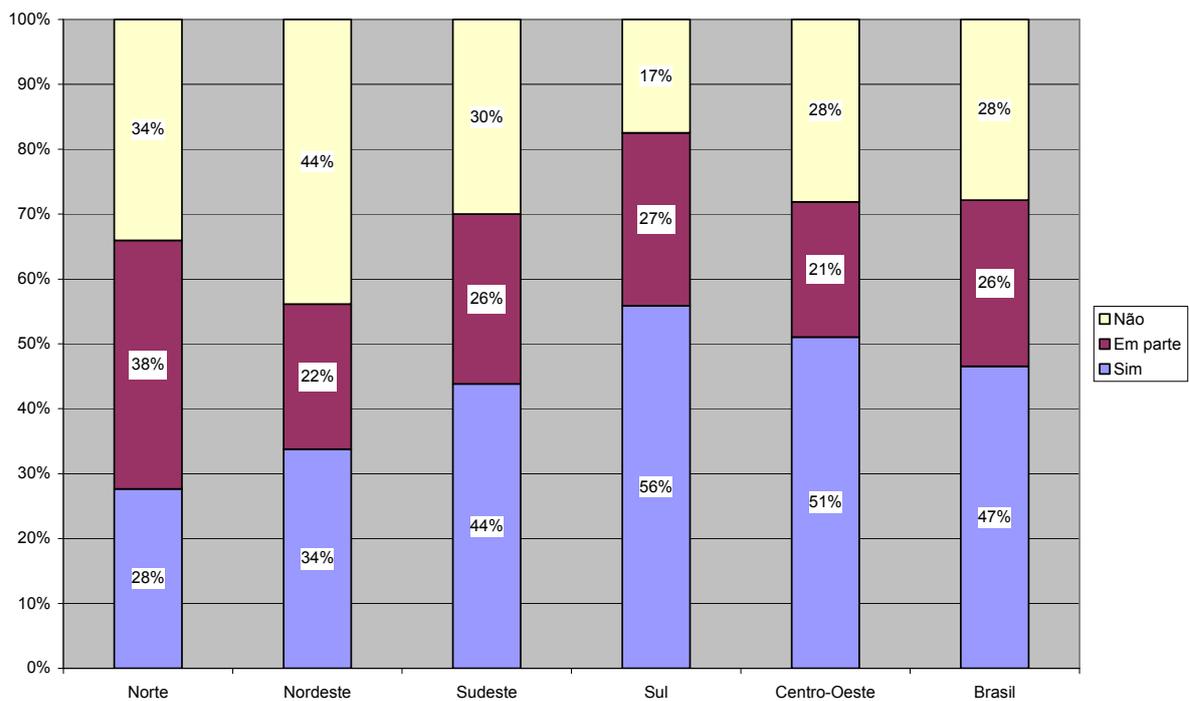


Gráfico 204

O funcionamento do SIPIA nos computadores disponíveis tem sido adequado (agilidade, ausência de mau funcionamento, etc)? (Regiões e Brasil)

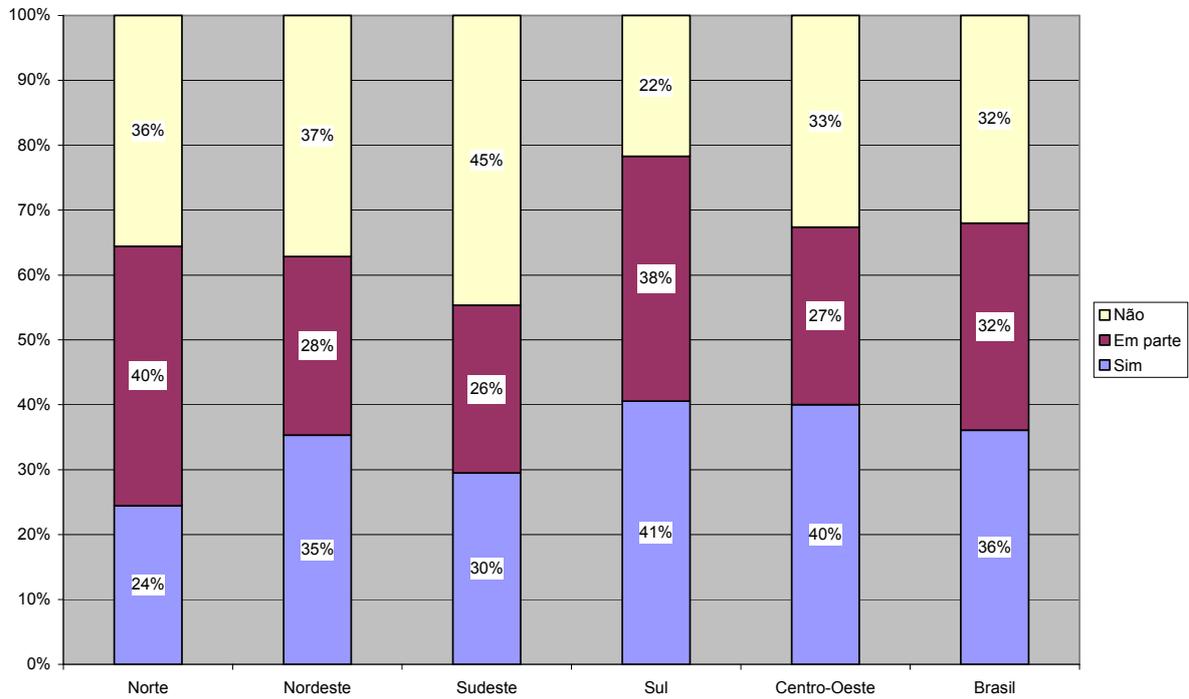


Gráfico 205

A quantidade de computadores é suficiente para garantir a necessária velocidade de entrada dos dados? (Regiões e Brasil)

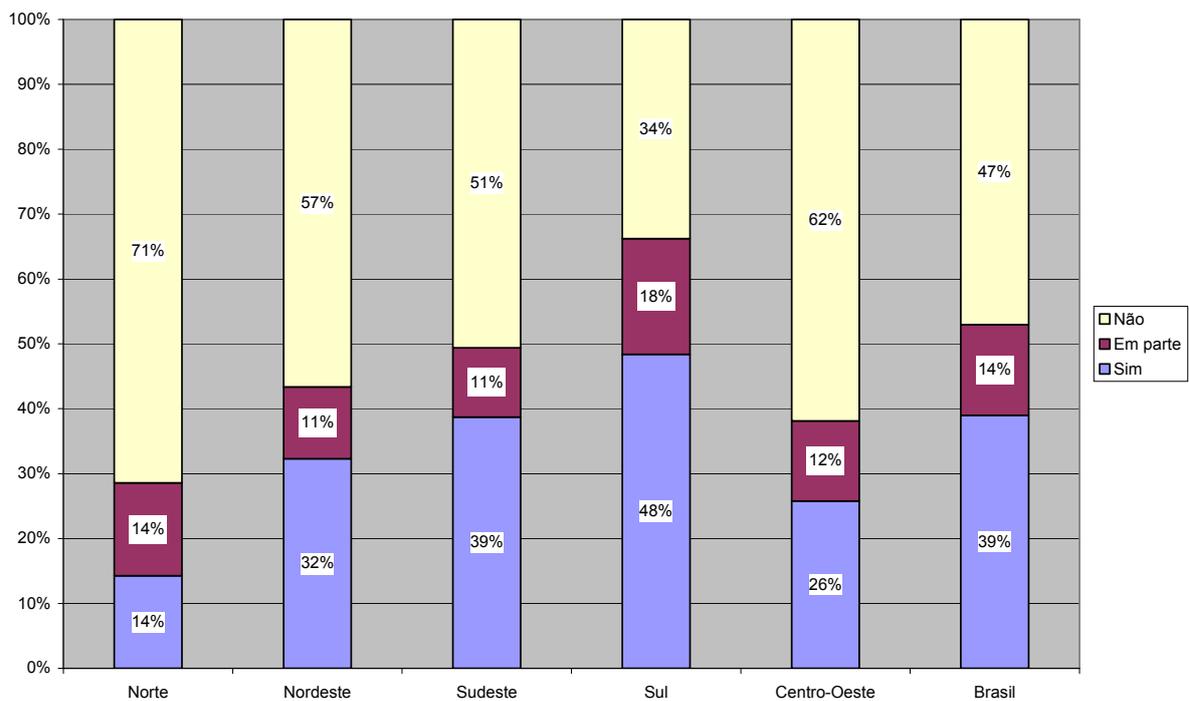


Gráfico 206

Os conselheiros em início de mandato ou os conselheiros substitutos são treinados no uso do SIPIA? (Regiões e Brasil)

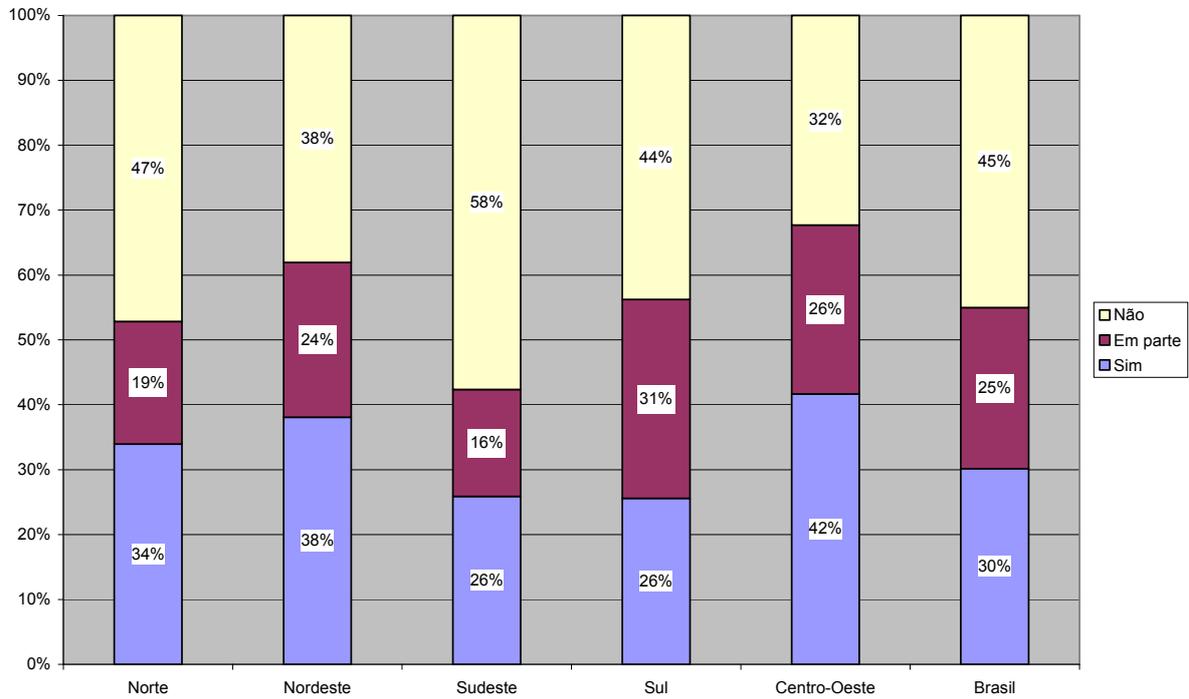


Gráfico 207

O Conselho tem produzido habitualmente relatórios e análises a partir dos dados lançados no SIPIA? (Regiões e Brasil)

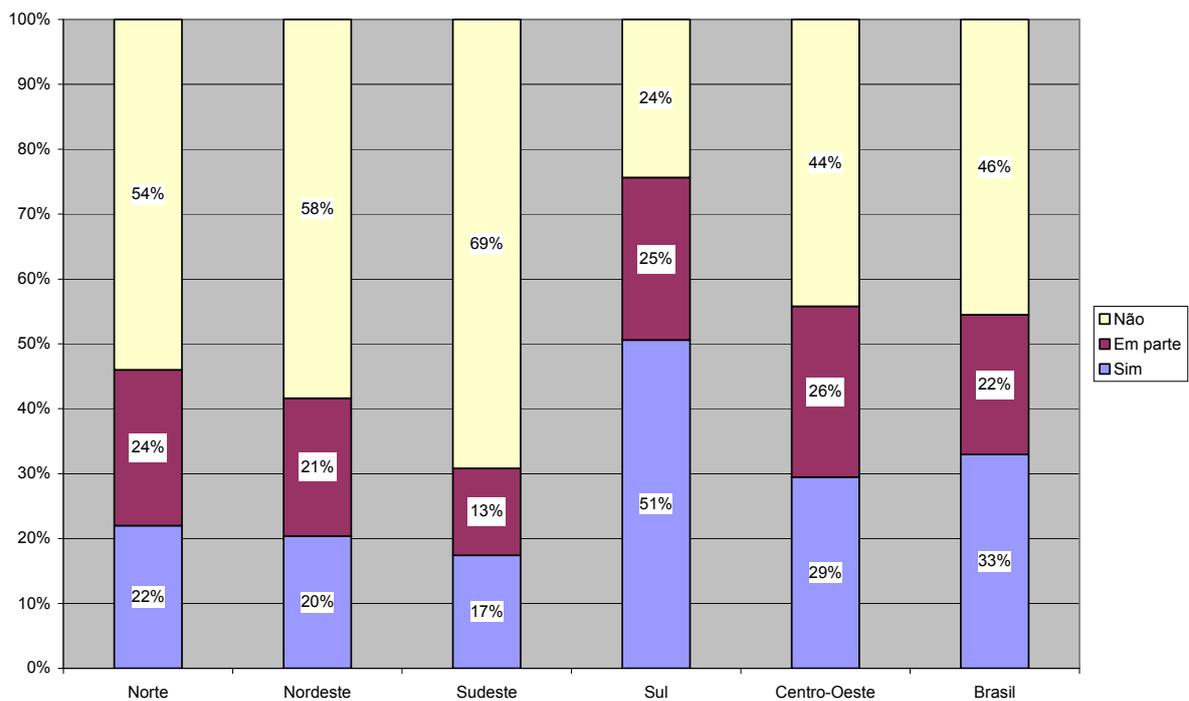


Gráfico 208

Os relatórios e análises gerados a partir do SIPIA têm contribuído para melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho do Conselho? (Regiões e Brasil)

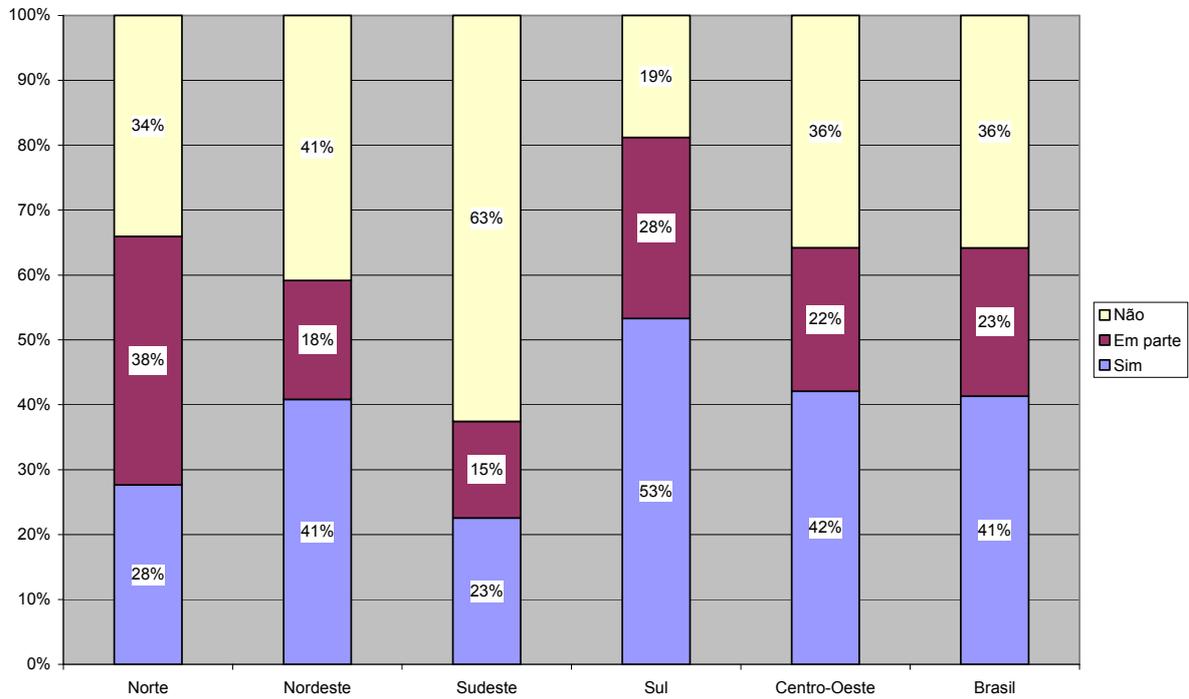
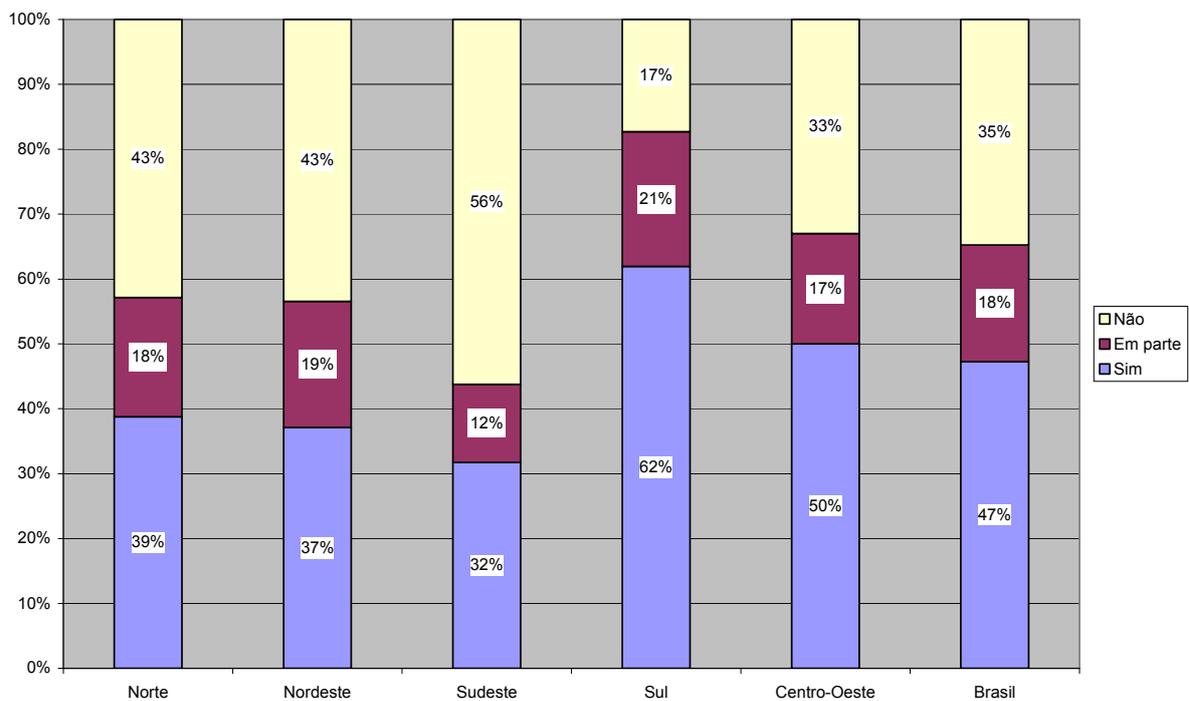


Gráfico 209

Os conselheiros atualizam constantemente as informações do município no SIPIA? (Regiões e Brasil)



Ainda é pequena a cobertura da instalação do SIPIA nos CTs brasileiros: 63% deles não o têm instalado. Metade dos Conselhos que têm o Sistema instalado não o utiliza. As principais razões para a inatividade são falta de manutenção e inadequação dos equipamentos e falta de capacitação dos conselheiros para esta finalidade. Isto nos remete novamente ao tema da precariedade de infra-estrutura do Conselho Tutelar, que se mostrou crítico a partir dos dados apresentados neste relatório.

Por outro lado, as dificuldades alegadas no uso do SIPIA indicam que, ao que parece, o uso da tecnologia da informática ainda é um tema complexo que exige conhecimentos especializados, não sendo acessível ao grande público. Isto é especialmente relevante no caso de um sistema tão completo e detalhado quanto este proposto para utilização pelos Conselhos Tutelares: 85% dos respondentes afirmaram que seus conselheiros não operam o SIPIA com facilidade.

Informação e imagem

Para consolidar a instituição do Conselho Tutelar e assegurar a qualidade do trabalho de atendimento e encaminhamento de soluções para as crianças e adolescentes, é imprescindível que o órgão e seus conselheiros se façam conhecer no município, particularmente junto às organizações que integram a rede de serviços municipais de atendimento ao público infanto-juvenil e à comunidade.

É necessário que a população conheça os diversos elementos da política de atenção à criança e ao adolescente, com o objetivo de colaborar com os CTs e exercer o controle social sobre a efetividade das prescrições do ECA.

Por estes motivos, esta pesquisa procurou conhecer a percepção dos respondentes sobre o grau de informação de suas comunidades acerca dos direitos e deveres fundamentais das crianças e adolescentes (ECA), do funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do próprio Conselho Tutelar e também da existência e função do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com exceção das informações sobre os próprios Conselhos Tutelares, os respondentes consideram que o grau de conhecimento da população sobre os elementos citados tende a ser baixo e nulo em todas as regiões. Sobre o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, mais de 90% dos CTs de todas as regiões responderam que o conhecimento da população é baixo ou nulo.

O grau de conhecimento da população sobre o Conselho Tutelar foi considerado médio e alto por 82% dos respondentes, com percentuais mais elevados nas Regiões Nordeste (89%) e Norte (88%).

Estas respostas indicam que, provavelmente, os CTs são mais conhecidos porque atuam diretamente no atendimento à comunidade. Contudo, é óbvio que o Sistema de Garantia dos Direitos como um todo não está suficientemente divulgado. Por serem mais conhecidos, 62% dos Conselhos Tutelares participantes da pesquisa acreditam que a população tem uma “boa imagem” desses órgãos e somente 2% responderam que esta imagem pode ser “ruim” ou “muito ruim”.

CTs e CMDCA concordam que o CT é razoavelmente conhecido. Ambos também indicaram que a população tem conhecimento praticamente nulo a respeito do ECA, CMDCA e Fundo. A efetivação do Sistema

de Garantias depende do apoio e participação da população, e, para que isto seja alcançado, exigirá o fortalecimento da imagem institucional de seus componentes e seu papel fundamental.

As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes

Através do olhar privilegiado dos Conselhos Tutelares, foram coletadas informações a respeito da frequência de violações dos direitos da criança e do adolescente e do preparo das entidades para combater tais violações.

Investigou-se a situação de crianças e adolescentes pertencentes a grupos usualmente menos privilegiados pelas políticas e programas de defesa dos direitos da criança e do adolescente, por situarem-se fora do perímetro urbano, em locais de difícil acesso.

Os respondentes foram inquiridos acerca da existência dos atendimentos à criança e ao adolescente e a adequação destes serviços em termos de quantidade e qualidade.

Foi também solicitado que os CTs informassem com que frequência determinam medidas de proteção.

Todos estes dados são apresentados a seguir, no intuito de construir um panorama da situação da criança e do adolescente e das entidades de atendimento no país.

VIOLAÇÕES DE DIREITOS E PREPARO DAS ENTIDADES PARA AGIR SOBRE OS PROBLEMAS

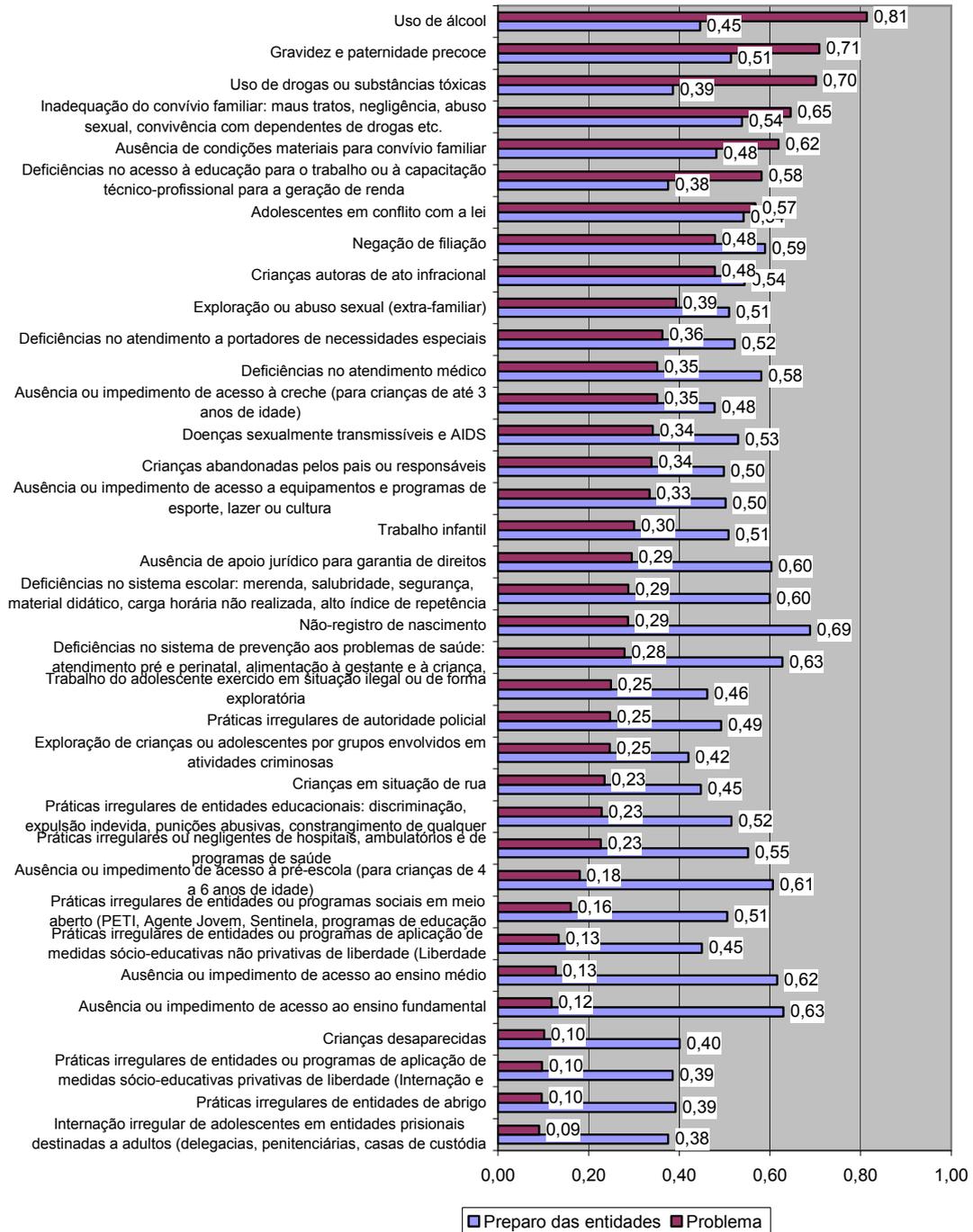
Foi apresentada uma lista de 36 violações de direitos que freqüentemente atingem crianças e adolescentes para que os respondentes assinalassem as principais ocorrências em seu município e qual o preparo que tinham para lidar com elas.

As respostas indicam que o uso de álcool foi o problema avaliado como de maior intensidade, com índice⁵⁰ 0,81 (*Gráfico 210*), podendo ser interpretado como um problema de gravidade muito alta. Aparecem em seguida, como problemas de alta gravidade, a gravidez e paternidade precoces (0,71), o uso de drogas e substâncias tóxicas (0,70), a inadequação do convívio familiar (0,65) e a ausência de condições materiais para convívio familiar (0,62).

⁵⁰ O índice de violações de direitos significa o impacto que o problema tem, em média, sobre a população local: 0 a 0,33, baixo impacto; 0,33 a 0,67, médio impacto, 0,67 a 1, alto impacto.

Gráfico 210

Índice de problemas e violações dos direitos de crianças e adolescentes X preparo das entidades de atendimento (Brasil)



Na avaliação dos Conselhos da Região Sul (Gráfico 214), entre os 36 tipos de problemas e violações, 28 foram considerados baixos, com índices menores que 0,40, e nenhum foi considerado muito grave (acima de 0,80), o que não acontece em nenhuma outra região do país. No outro extremo, o Norte (Gráfico 211)

apresenta apenas 17 itens com índices menores que 0,40 e dois itens classificados como muito graves, com índices acima de 0,80: uso de álcool (0,87) e gravidez e paternidade precoces (0,84).

O uso de álcool é o problema de maior gravidade em todas as regiões, atingindo o índice mais elevado no Norte. O segundo problema de maior gravidade varia entre as regiões. No Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como na média nacional, trata-se da gravidez e paternidade precoces (0,84, 0,76 e 0,70, respectivamente), enquanto no Sudeste e Sul é o uso de drogas e substâncias tóxicas, com índices de 0,78 e 0,64 respectivamente.

A opinião dos Conselhos Tutelares sobre o preparo das entidades de atendimento do município para atuar eficazmente sobre esses problemas é de que estão apenas medianamente preparadas. Para nenhum tipo de violação listada considerou-se que as entidades estão muito mal preparadas (índice menor que 0,20) e nem muito bem preparadas (índice maior que 0,80). Para a maioria das violações (24 dos 36 itens), considerou-se que as entidades têm um preparo médio, com índice entre 0,40 e 0,59.

Os respondentes da Região Sul consideram que suas entidades têm baixo preparo em apenas dois tipos de problemas: deficiência no acesso a educação para o trabalho, com índice de 0,39, e internação irregular de adolescentes em entidades prisionais destinadas a adultos, índice 0,37. No Sul, a maioria das entidades foi avaliada como altamente preparada para atender os problemas listados. A pior avaliação foi a dos respondentes da Região Norte, em que atendimentos a 10 tipos de problemas ou violações foram considerados como objeto do baixo preparo das entidades, enquanto apenas um, o "não registro de nascimento", com índice de 0,61, foi classificado com alto grau de preparo para atendimento.

Cruzando os dados do impacto das violações acima analisadas com os dados da população infanto-juvenil dos municípios dos CTs respondentes, vê-se que o impacto de algumas das violações enumeradas está fortemente relacionado à variável populacional. É o caso da disponibilidade de creche, de crianças desaparecidas e do trabalho infantil, entre outras, como mostra a *Tabela 15*. Estas violações apresentaram índices nacionais e regionais por vezes baixos ou moderados, enquanto que, na análise por porte, freqüentemente atingiram índices altos, maiores do que 0,60.

Crianças em situação de rua, por exemplo, são um problema de baixíssimo impacto em municípios muito pequenos (até 5.000 crianças e adolescentes), com índice 0,12, mas vêm a ser um problema muito grave nos municípios maiores, atingindo o índice de 0,69.

TABELA 15
IMPACTO DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
POR POPULAÇÃO MUNICIPAL COM 17 ANOS DE IDADE OU MENOS (I)

Problema	População com 17 anos de idade ou menos					Brasil
	Até 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	Mais de 50.000	
Ausência ou impedimento de acesso a creche (para crianças até 3 anos de idade)	0,23	0,38	0,44	0,62	0,83	0,35
Crianças em situação de rua	0,12	0,26	0,36	0,51	0,69	0,24
Ausência ou impedimento de acesso a pré-escola (para crianças de 4 a 6 anos de idade)	0,09	0,18	0,26	0,40	0,65	0,18
Exploração de crianças ou adolescentes por grupos envolvidos em atividades criminosas	0,12	0,30	0,40	0,56	0,66	0,25
Crianças desaparecidas	0,03	0,10	0,18	0,29	0,48	0,10
Deficiências no atendimento médico	0,25	0,41	0,47	0,56	0,66	0,35
Trabalho infantil	0,20	0,35	0,43	0,49	0,60	0,30

Outros problemas, tais como uso de álcool, crianças autoras de ato infracional e gravidez e paternidade precoces não parecem ser significativamente influenciados pelo porte da população abaixo de 18 anos, como mostra a *tabela 3* abaixo.

TABELA 16
IMPACTO DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
POR POPULAÇÃO MUNICIPAL COM 17 ANOS DE IDADE OU MENOS (II)

Problema	População com 17 anos de idade ou menos					Brasil
	Até 5.000	De 5.001 a 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	Mais de 50.000	
Gravidez e paternidade precoce	0,64	0,78	0,81	0,81	0,81	0,71
Crianças autoras de ato infracional	0,43	0,52	0,55	0,59	0,55	0,48
Uso de álcool	0,77	0,87	0,88	0,87	0,83	0,81

No levantamento do impacto das violações dos direitos de crianças e adolescentes, não foram encontrados problemas que se manifestam com mais gravidade em cidades menores, mas pode-se concluir que há problemas típicos de cidades maiores, enquanto outros atingem os municípios indiscriminadamente. Uma análise mais aprofundada, levando em consideração a população infanto-juvenil, é essencial para o correto dimensionamento e maior precisão das políticas e medidas de proteção da criança e do adolescente.

A percepção dos Conselhos Tutelares sobre em que medida os problemas e violações de direitos atingem as crianças ou adolescentes nos municípios corrobora as informações fornecidas pelos CMDCA's (Gráfico 95, página 120). Na consolidação nacional das avaliações dos dois Conselhos, os problemas relacionados ao álcool, gravidez e paternidade precoce, e ao uso de drogas e substâncias tóxicas aparecem como os de maior gravidade. Contudo, é interessante notar que, de modo geral, os CTs atribuem maior gravidade aos problemas do que os CMDCA's, o que se verifica nos índices com valores maiores dos respondentes dos CTs. Isto pode ser explicado pelo fato de os CTs trabalharem cotidianamente com os problemas e violações de direitos da criança e do adolescente, pressionados a encontrar soluções concretas e ágeis em cada caso, enquanto que os CMDCA's atuam mais no âmbito dos planos, debates e interpretações de políticas públicas. Isso evidencia, portanto, a importância de os CTs apoiarem os CMDCA's na elaboração de diagnósticos sobre a realidade de suas comunidades, bem como destes se envolverem diretamente com os desafios de dificuldades da "operação".

Quanto à avaliação sobre o preparo das entidades de atendimento para lidar com os problemas, o resultado é inverso. As avaliações com índices menores são provenientes dos respondentes dos CTs, indicando que eles têm uma visão mais crítica do que os CMDCA's. É possível que, aqui também, a experiência prática dos CTs confira-lhes uma avaliação mais realista, fortalecendo a idéia de que a maior aproximação entre ambos contribuiria para o aperfeiçoamento de seus desempenhos.

Chama atenção o fato de que, em alguns itens, os Conselhos Tutelares declararam não ser possível avaliar a intensidade dos problemas e violações que atingem as crianças e adolescentes de seu município. Isto demonstra que, mesmo estes órgãos que têm maior contato com a população atendida, não conhecem suficientemente a realidade local. Estão nesses casos os problemas com doenças sexualmente transmissíveis (25% dos respondentes declararam não saber avaliar), práticas irregulares de entidades de abrigo (19%), práticas irregulares de entidades ou programas de aplicação de medidas sócio-educativas privativas de liberdade (23%), e práticas irregulares de entidades ou programas de aplicação de medidas sócio-educativas não privativas de liberdade (19%).

Mais alarmante do que os CTs não saberem avaliar o impacto das violações é a falta de informação declarada por eles sobre o preparo das entidades de atendimento, considerando que estes Conselhos têm a explícita atribuição de proceder ao registro que autoriza o funcionamento delas.

44% dos respondentes declararam não ser possível avaliar se as entidades estão preparadas para combater problemas referentes a práticas irregulares de entidades ou programas de aplicação de medidas sócio-educativas privativas de liberdade; 41%, acerca de práticas irregulares de entidades de abrigo; práticas irregulares de entidades ou programas de aplicação de medidas sócio-educativas não privativas de liberdade (38%); internação irregular de adolescentes em entidades prisionais destinadas a adultos (31%); e práticas irregulares de entidades ou programas sociais em meio aberto (31%).

Gráfico 211

Índice de problemas e violações dos direitos de crianças e adolescentes X preparo das entidades de atendimento (Região Norte)

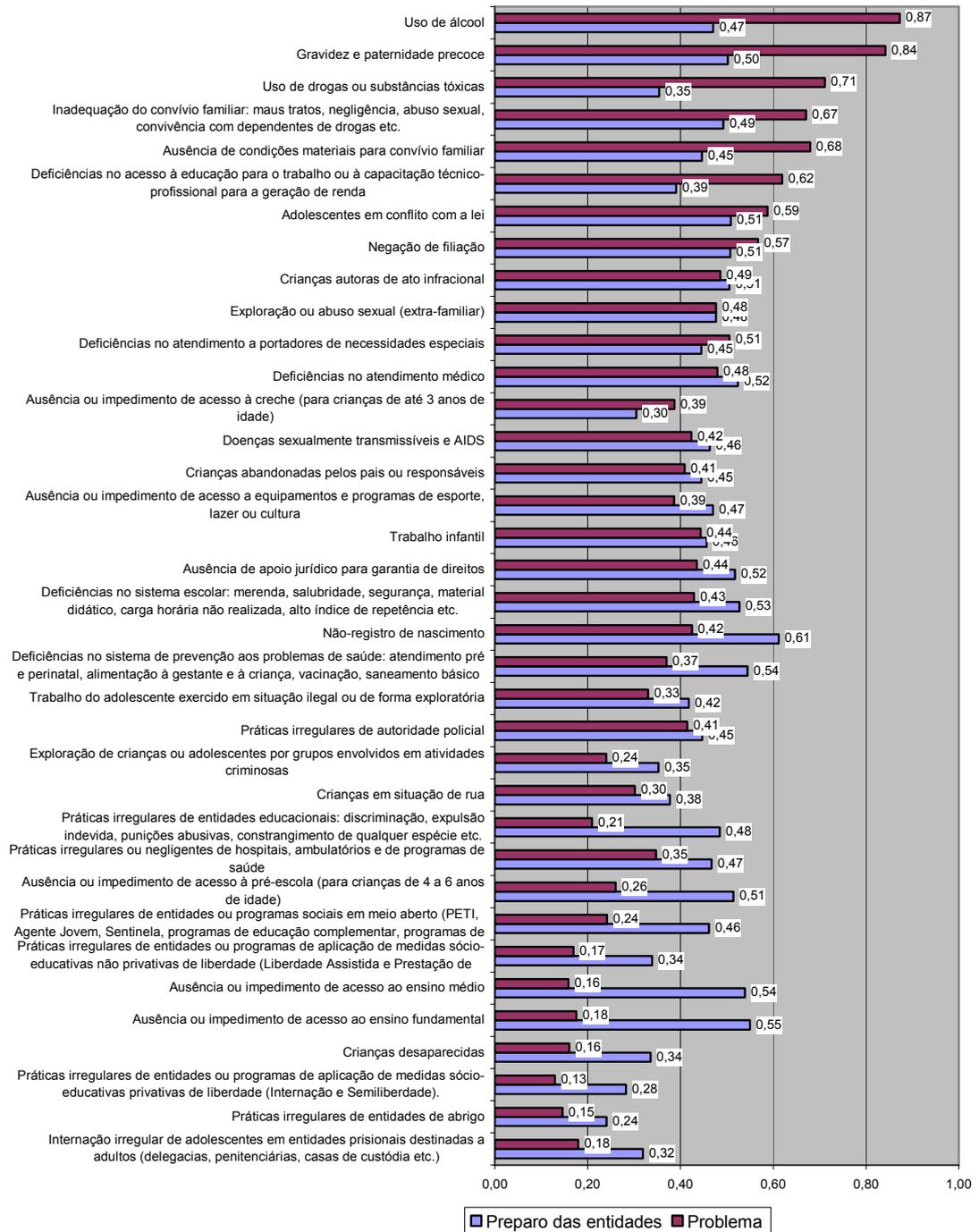


Gráfico 212

Índice de problemas e violações dos direitos de crianças e adolescentes X preparo das entidades de atendimento (Região Nordeste)

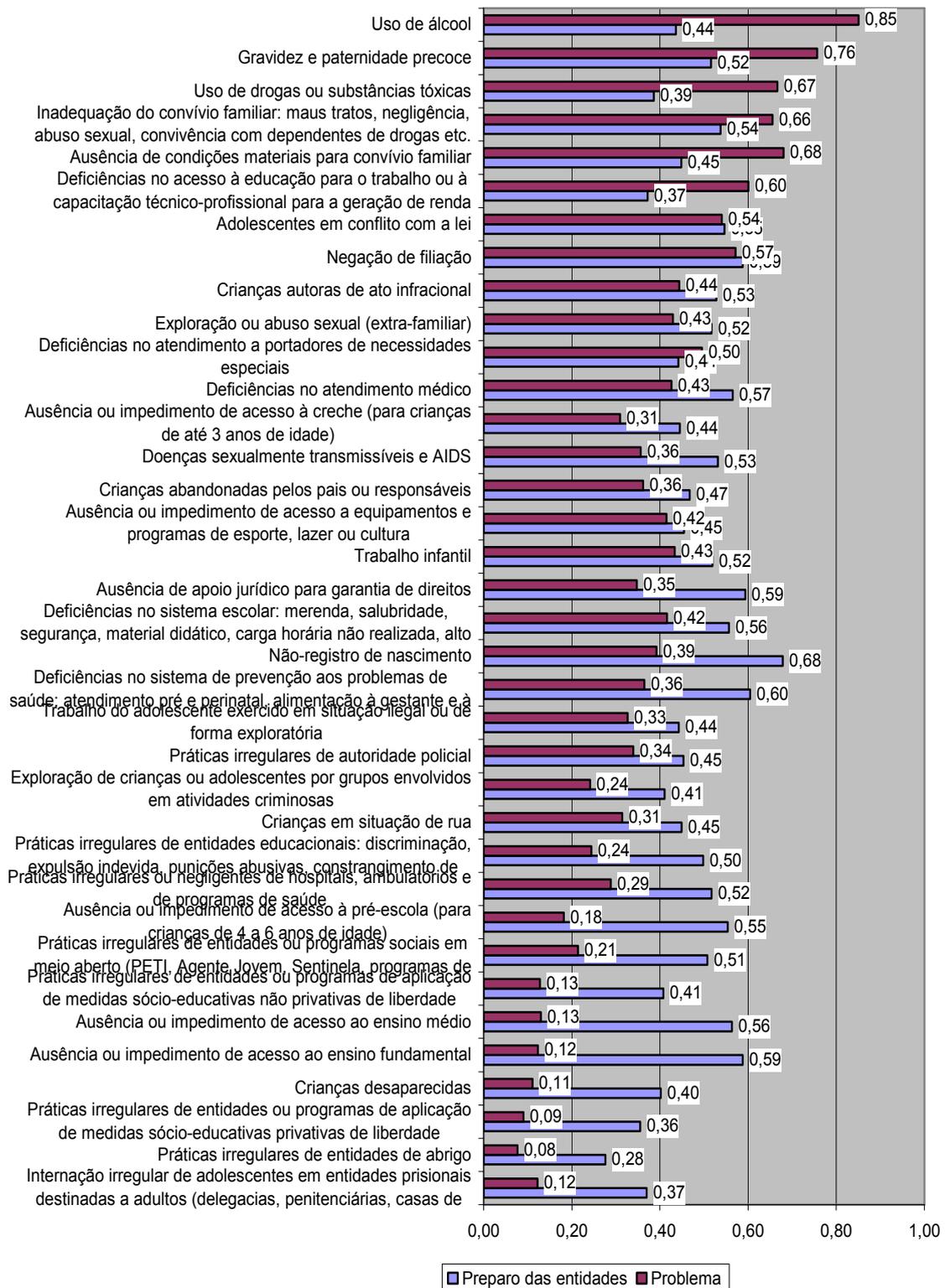


Gráfico 213

Índice de problemas e violações dos direitos de crianças e adolescentes X preparo das entidades de atendimento (Região Sudeste)

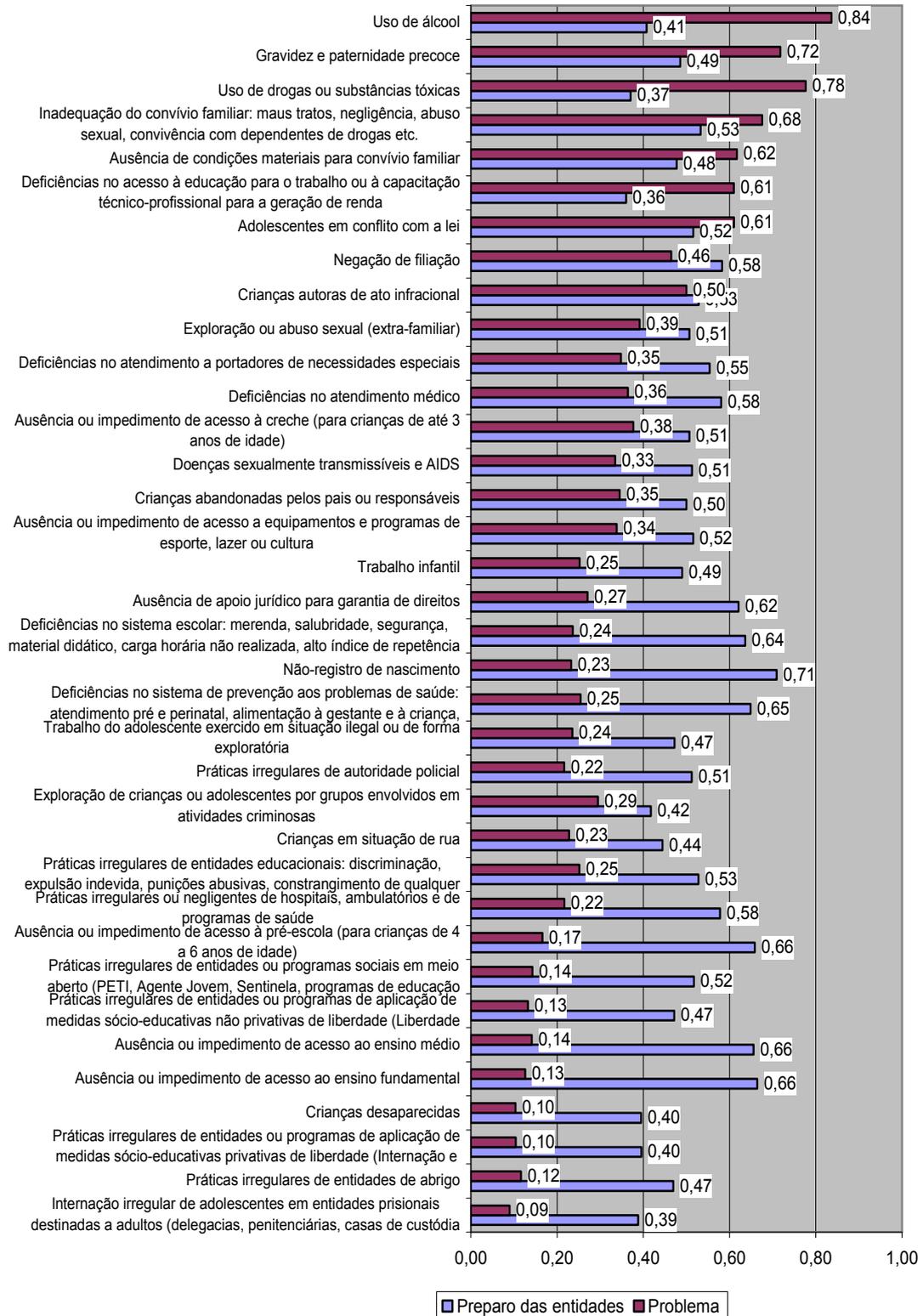


Gráfico 214

Índice de problemas e violações dos direitos de crianças e adolescentes X preparo das entidades de atendimento (Região Sul)

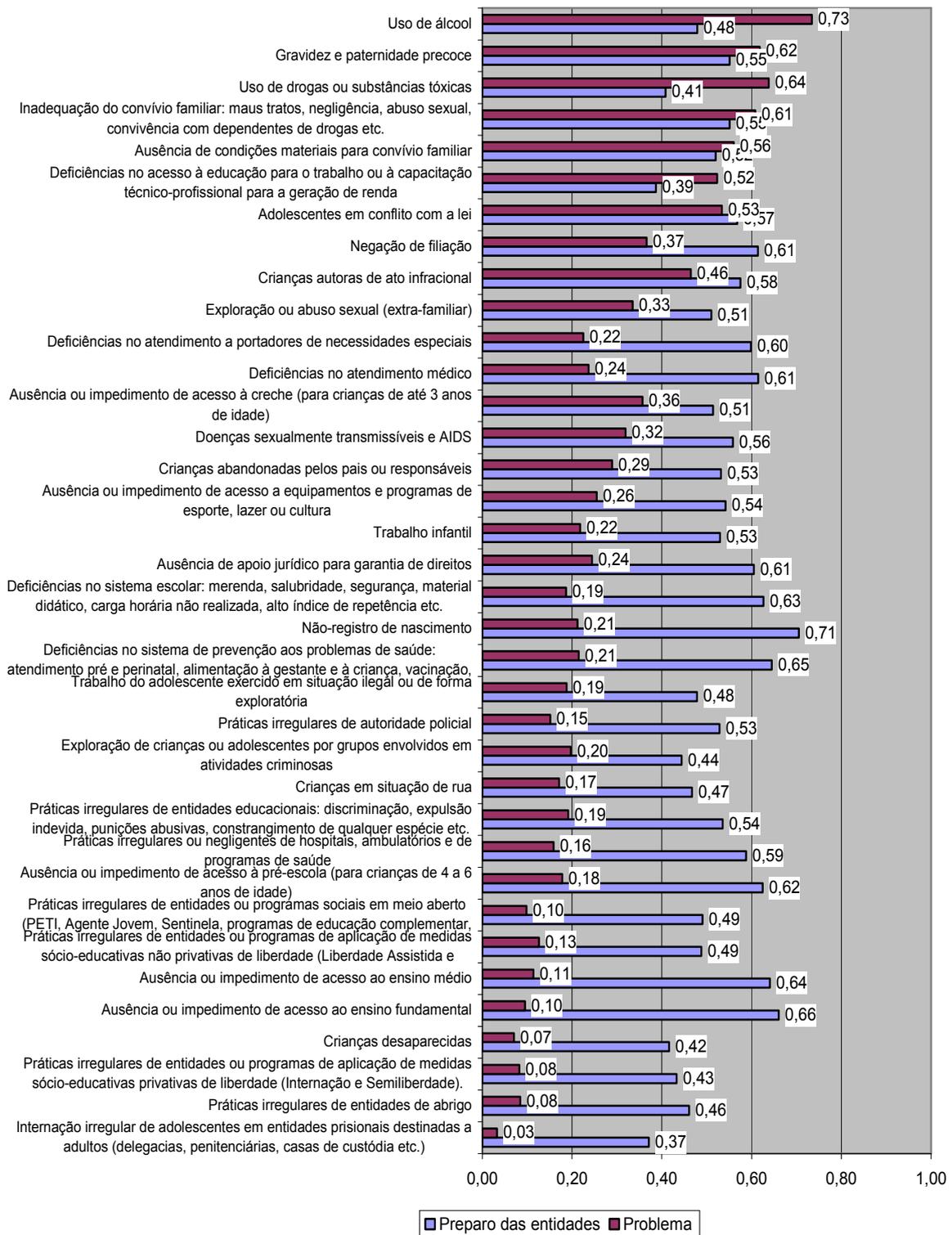
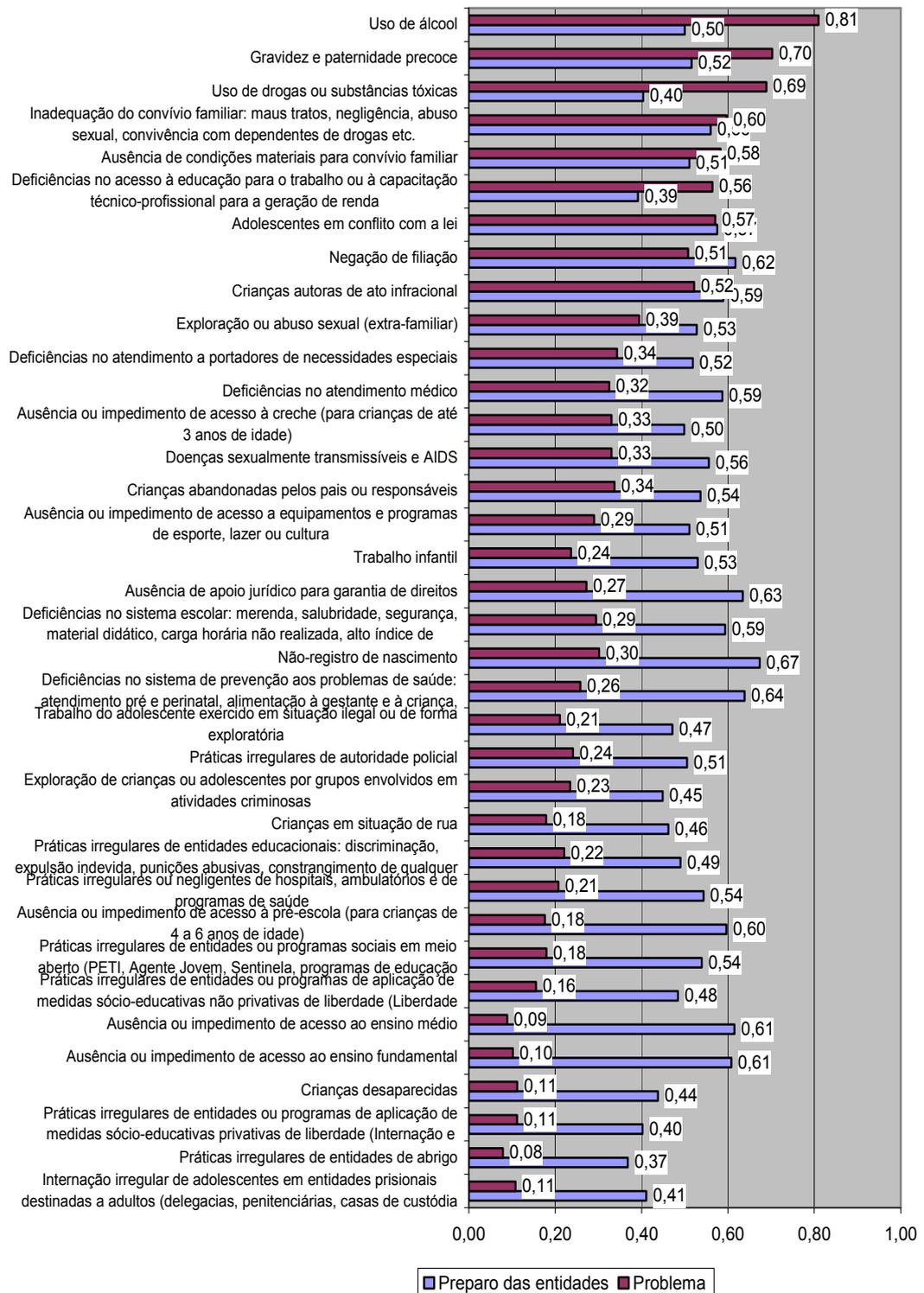


Gráfico 215

Índice de problemas e violações dos direitos de crianças e adolescentes X preparo das entidades de atendimento (Região Centro-Oeste)



AS MINORIAS E A VIOLAÇÃO DE SEUS DIREITOS

Grupos minoritários são aqueles considerados diferentes do grupo dominante por características étnicas, religiosas, de costumes etc., e que, por essa razão, não têm a mesma garantia de direitos ou mesmas oportunidades que o grupo majoritário.

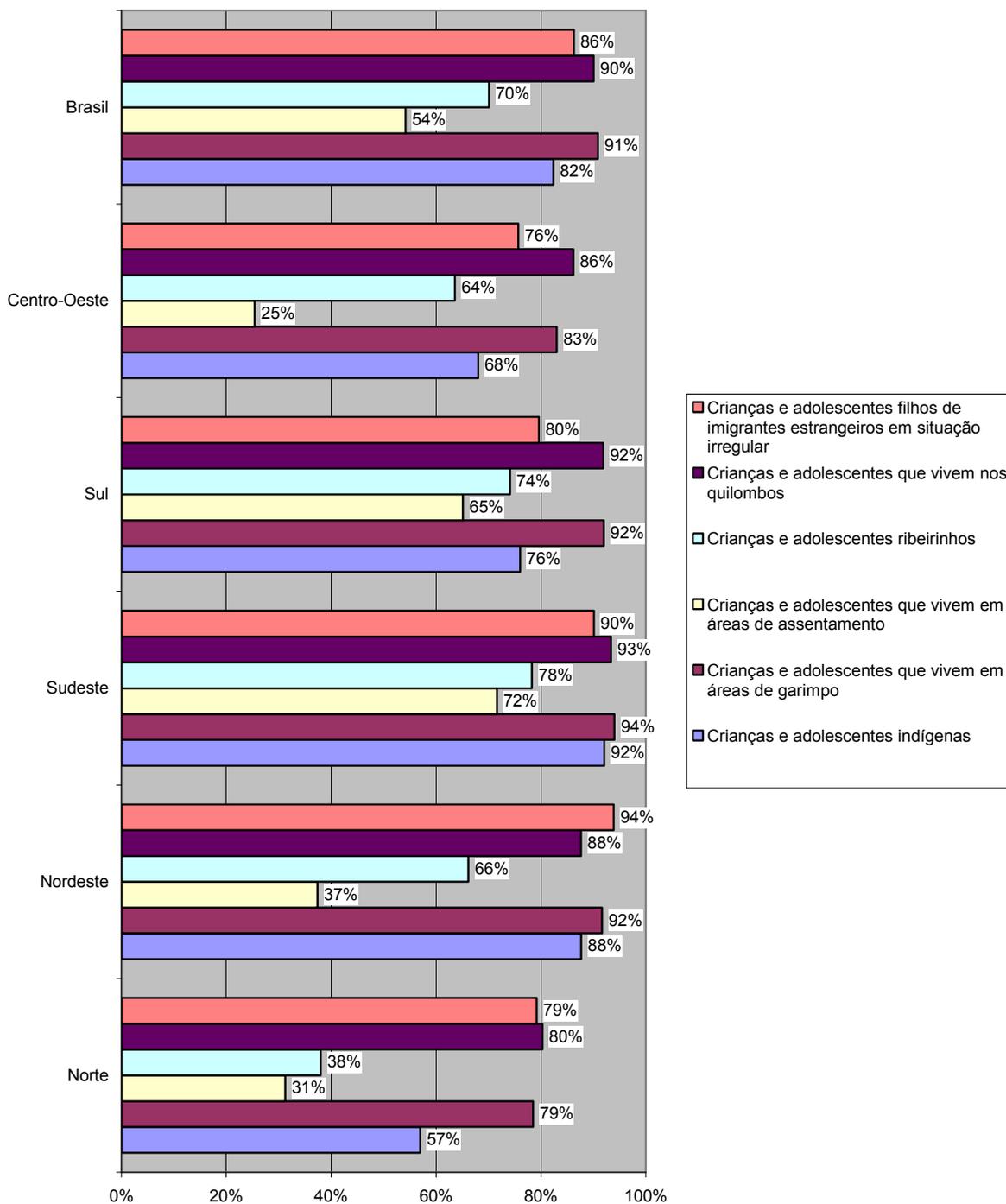
Nesta pesquisa, investigou-se a condição de crianças e adolescentes pertencentes a minorias que se situam longe do acesso a políticas e ações de promoção e proteção dos seus direitos, tais como indígenas, moradores de assentamentos e quilombolas. Estes grupos sofrem violações de seus direitos por expressão de preconceitos, discriminações e hostilidades, as quais devem ser denunciadas e encaminhadas ao Conselho Tutelar.

Segundo os CTs, os grupos de minorias, referidos no *Gráfico 216*, são inexistentes na maioria dos municípios brasileiros. Percebe-se uma variação considerável da presença dos subgrupos nas diferentes regiões brasileiras. A Região Sudeste é aquela que apresenta as menores porcentagens de CTs que identificam a existência desses grupos em todos os casos, com exceção de filhos de estrangeiros irregulares, grupo este que é menor no Nordeste, onde apenas 6% dos CTs acusam sua existência. Isto deve significar que no Sudeste vivem, proporcionalmente, menos pessoas pertencentes às minorias mencionadas do que nas outras regiões, ou, pelo menos, nesta região eles são menos identificados pelos CTs.

No outro extremo, as Regiões Norte e Centro-Oeste apresentam as maiores porcentagens de CTs que declararam a presença desses grupos em seus municípios. A Região Norte apresentou a maior parcela de crianças e adolescentes indígenas (43% dos CTs dizem trabalhar com essas populações), ribeirinhos (62%), vivendo em áreas de garimpo (22%) e vivendo em quilombos (20%). Já a Região Centro-Oeste é a que identifica maiores parcelas de crianças e adolescentes vivendo em assentamentos (75% dos CTs participantes) e filhos de imigrantes em situação irregular (24%).

Gráfico 216

Conselhos Tutelares sem informação sobre a existência de minorias de crianças e adolescentes (Brasil e Regiões)



Em todo o país, os assentamentos apresentam presença significativa na percepção dos respondentes (75% no Centro-Oeste, por exemplo), sendo que 46% dos CTs de todo o Brasil identificam esta população em seus territórios de atuação. Vale lembrar que assentamentos ocorrem através de movimentos sociais, e seus membros costumam penetrar nos municípios e demandar serviços públicos. Sendo assim, a percepção, por

parte de maior número de CTs e CMDCA, da existência dos assentamentos e da freqüência de violações dos direitos de suas crianças e adolescentes não pode ser diretamente traduzida pela existência de crianças e adolescentes em maior número nos assentamentos, sem que antes se realize um levantamento mais preciso dessas populações.

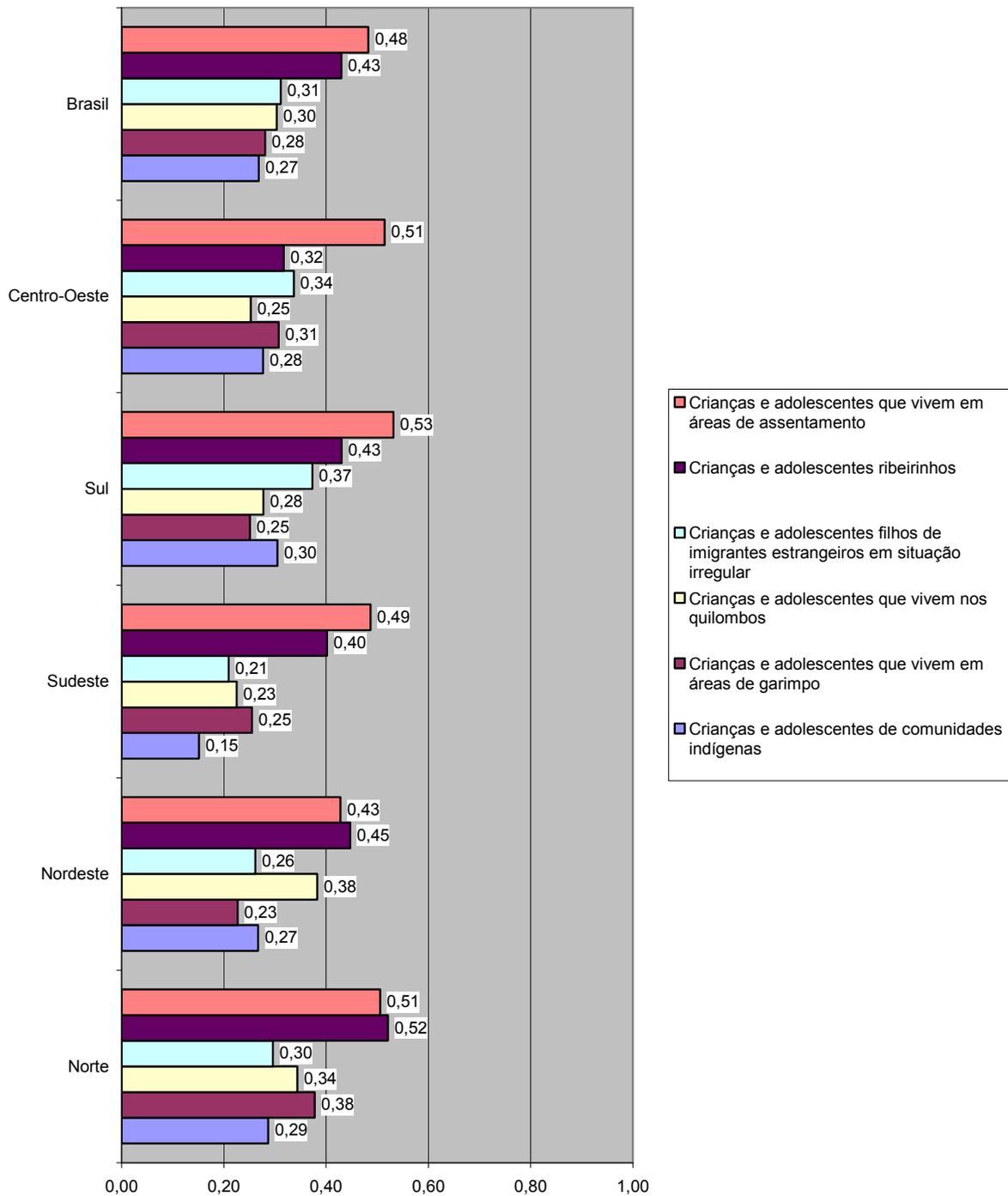
As minorias menos percebidas pelos CTs da pesquisa são crianças quilombolas (10% dos CTs identificam) e pertencentes a comunidades de garimpos (9%).

É baixa a freqüência com que os CTs identificaram, ou receberam denúncias, de violação de direitos de filhos de imigrantes estrangeiros em situação irregular, quilombolas, indígenas e crianças ou adolescentes que vivem em garimpos, com índices⁵¹ variando de 0,27 a 0,31 (*Gráfico 217*). Apenas os problemas com crianças e adolescentes ribeirinhos e que vivem em áreas de assentamento apresentaram freqüência média, com índices de 0,43 e 0,48 respectivamente, e em nenhum grupo foi identificada alta freqüência de violações de direitos.

⁵¹ O índice significa a freqüência média de violação de direitos de cada minoria, considerando todos os respondentes do recorte. Entre 0 e 0,33, baixa freqüência; entre 0,33 e 0,67, freqüência média; entre 0,67 e 1, freqüência alta.

Gráfico 217

Índice de frequência de casos de violações de direitos de crianças e adolescentes pertencentes à grupos minoritários, Brasil e regiões



Nos dados por região, destacou-se no Sudeste a frequência muito baixa (0,15) de violação de direitos em comunidades indígenas. Nas outras regiões, o índice foi bem maior, mas ainda considerado baixo, variando entre 0,27 no Nordeste e 0,30 no Sul.

Em relação a habitantes de áreas de garimpo, ocorrem violações com frequência moderada na Região Norte, com índice de 0,38.

A frequência de violações de direitos nos quilombos é baixa no Sudeste (0,23), no Centro-Oeste (0,25) e no Sul (0,28) e média no Norte (0,34) e no Nordeste (0,38).

Os índices para filhos de imigrantes estrangeiros em situação irregular aparecem baixos para o Sudeste (0,21), Nordeste (0,26) e Norte (0,30) e médios no Sul (0,37) e Centro Oeste (0,34).

Os casos de violação de direitos de crianças e adolescentes ribeirinhos têm frequência média em todas as regiões, exceto no Centro Oeste, onde essa frequência é baixa, com índice de 0,32. O índice máximo para esse grupo está no Norte, com 0,52.

São mais homogêneas entre as regiões violações contra crianças e adolescentes que vivem em áreas de assentamento, cujo índice é médio em todas as regiões, sendo máximo no Sul (0,53) e mínimo no Nordeste (0,43).

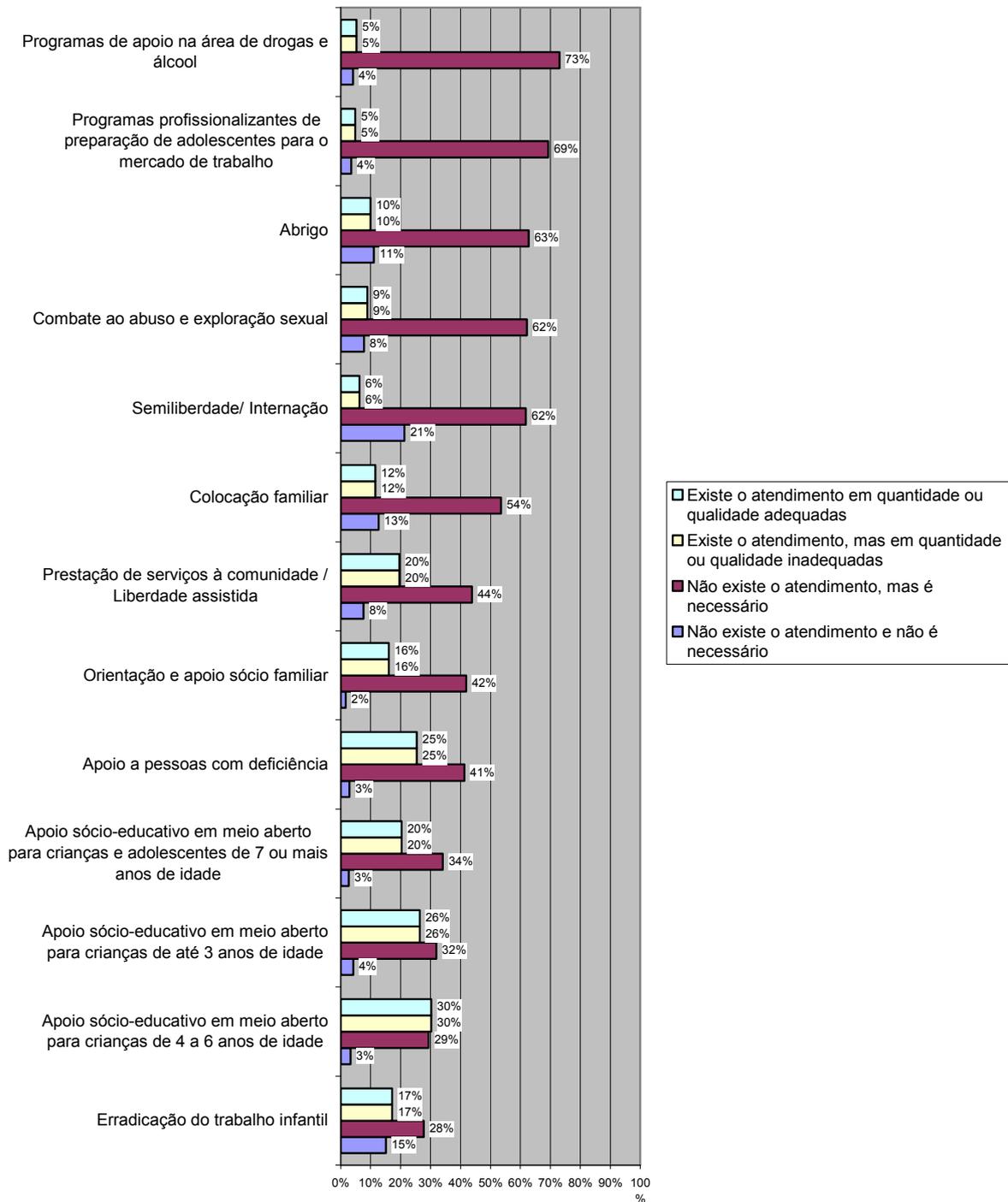
Em todas as regiões, os subgrupos com maiores frequências de violação de direitos são sempre comunidades de áreas de assentamento e comunidades ribeirinhas, com exceção apenas do Centro-Oeste, em que são mais frequentes as violações de direitos de filhos de imigrantes irregulares do que de crianças e adolescentes de comunidades ribeirinhas.

ATENDIMENTOS DISPONÍVEIS

Considerando o conjunto das organizações da sociedade civil e entidades públicas do município focadas no atendimento de crianças e adolescentes, foi perguntado sobre os tipos de atendimento existentes e se a quantidade e qualidade de cada um eram adequadas (*Gráfico 218*). O atendimento mais carente refere-se à oferta de programas de apoio aos dependentes de drogas e álcool. A escassez desses serviços permeia todo o país, em que 73% dos CTs declararam não existir esse tipo de atendimento em seu território de atuação, embora ele fosse necessário, em função da elevada frequência de ocorrências. A oferta deste atendimento existe, de forma adequada, no país, em apenas 5% dos municípios, com esta taxa chegando a 3% no Nordeste e em menos de 1% no Norte.

Gráfico 218

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Brasil)



Estão entre as situações mais graves os programas profissionalizantes de preparação de adolescentes para o mercado de trabalho, que foram citados como existentes e adequados em apenas 5% dos questionários, embora sejam considerados necessários por 69% dos respondentes. Também são muito

escassas as ofertas de abrigos, sendo que apenas 10% dos respondentes afirmaram que o atendimento existe de forma adequada, enquanto 63% os consideram de necessidade prioritária (Gráfico 218).

Os programas de semiliberdade e internação revelaram-se precários em todo o país, indicados como inexistentes, embora necessários, por 62% dos CTs. Os respondentes indicam sua presença em apenas 12% dos municípios, sendo que, destes, apenas 6% foram avaliados pelos CTs como de quantidade e qualidade adequados. Aparecem fortemente as disparidades regionais com a Região Sul na melhor situação e Norte e Nordeste na situação mais desfavorável, com 73% e 74% respectivamente de inexistente/necessário e no Norte apenas 1% como existente e adequado. Os programas de combate ao abuso e exploração sexual são inexistentes, mas necessários segundo 62% dos CTs. Entre as regiões, as diferenças aparecem menos acentuadas, tendo o Centro-Oeste e o Nordeste a maior porcentagem de municípios onde o atendimento está presente, adequado ou não (36% e 35% respectivamente).

Apenas quatro dos 13 tipos de atendimento listados no questionário obtiveram porcentagens de respostas "inexistente/necessário" abaixo de 40%, sendo a porcentagem mais baixa (28%) referente aos programas de erradicação do trabalho infantil. Portanto, todos os tipos de atendimento são inexistentes, embora considerados necessários, em mais de um quarto dos municípios brasileiros (28% a 73%) (Gráfico 219 a Gráfico 223).

Mesmo atendimentos básicos foram considerados inexistentes por uma parcela considerável de respondentes: creches para crianças de até 3 anos não existem na avaliação de 32% dos CTs participantes, e pré-escola para crianças de 4 a 6 anos inexistem para 29% deles. Estes atendimentos básicos foram considerados disponíveis em quantidade e qualidade adequadas nas áreas de atuação de apenas 26% e 30% dos participantes, respectivamente.

Gráfico 219

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Norte)

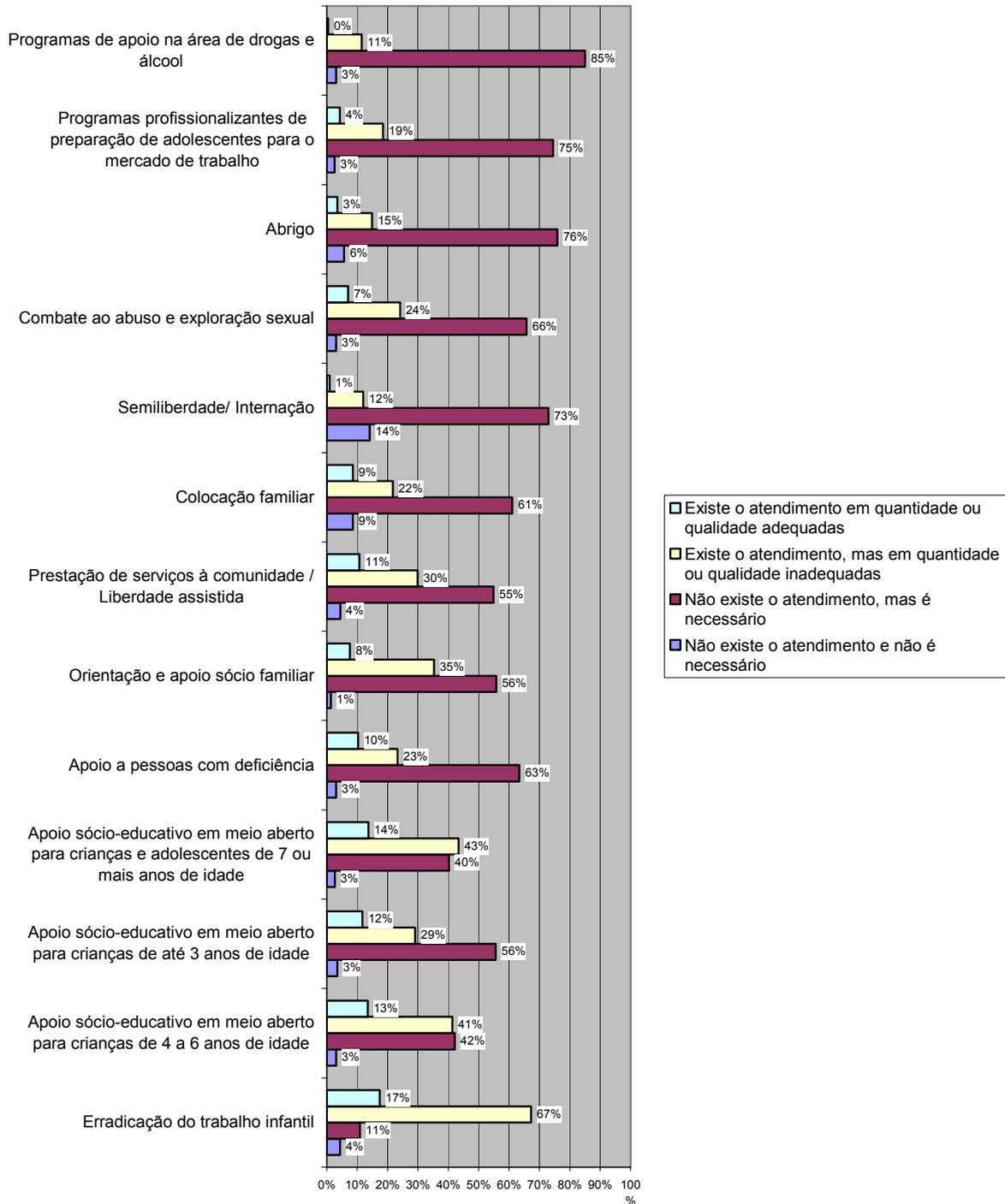


Gráfico 220

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Nordeste)

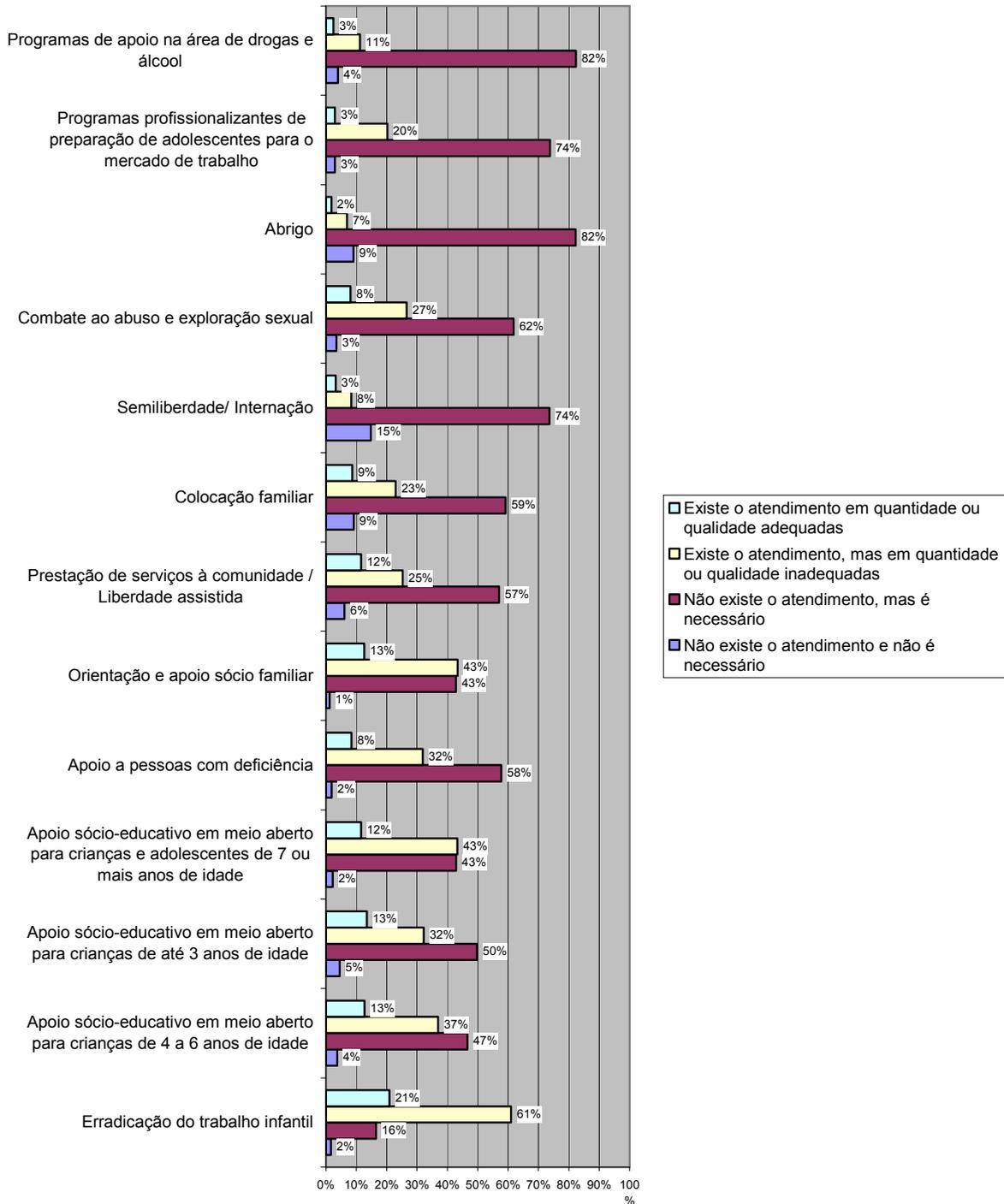


Gráfico 221

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Sudeste)

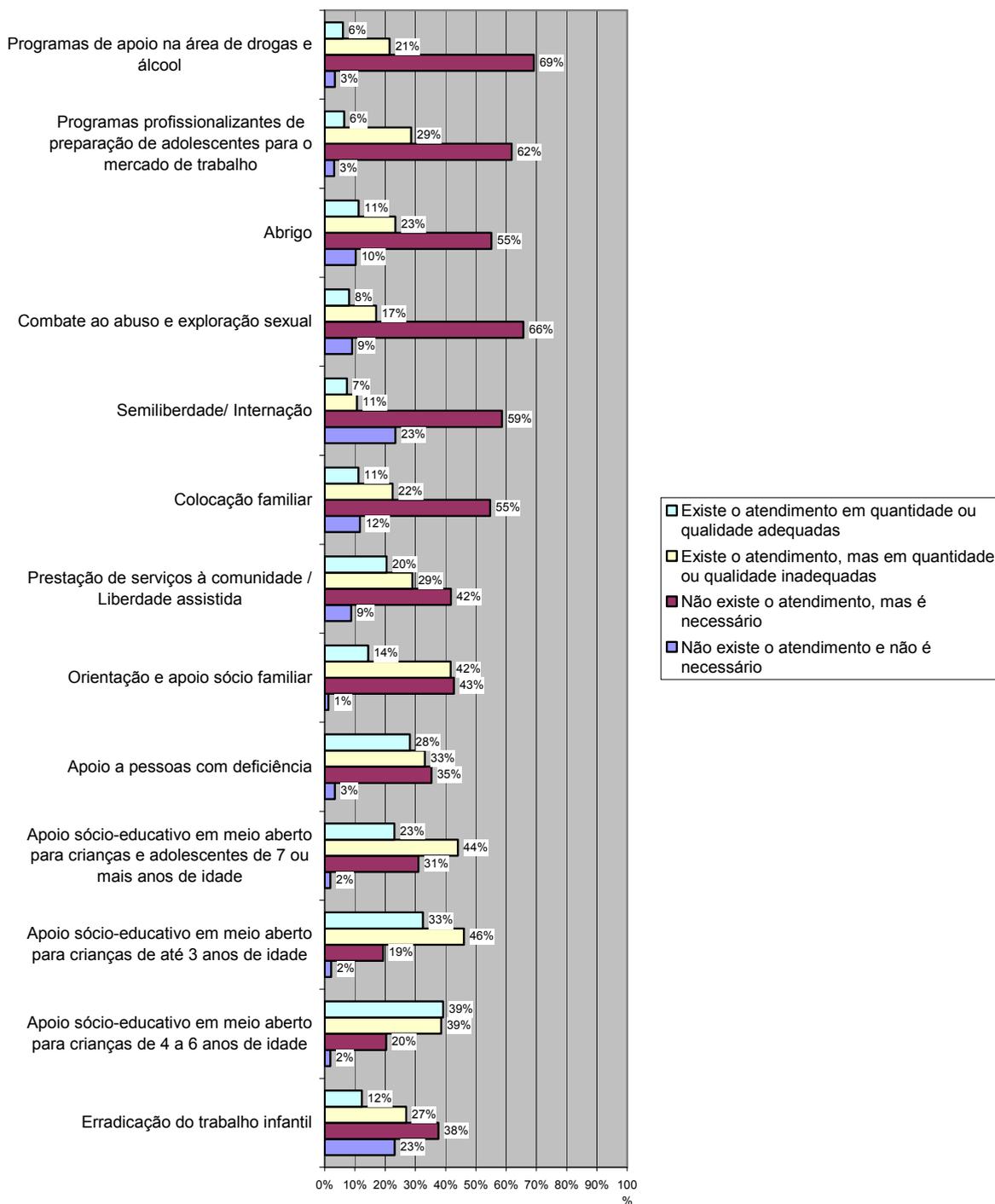


Gráfico 222

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Sul)

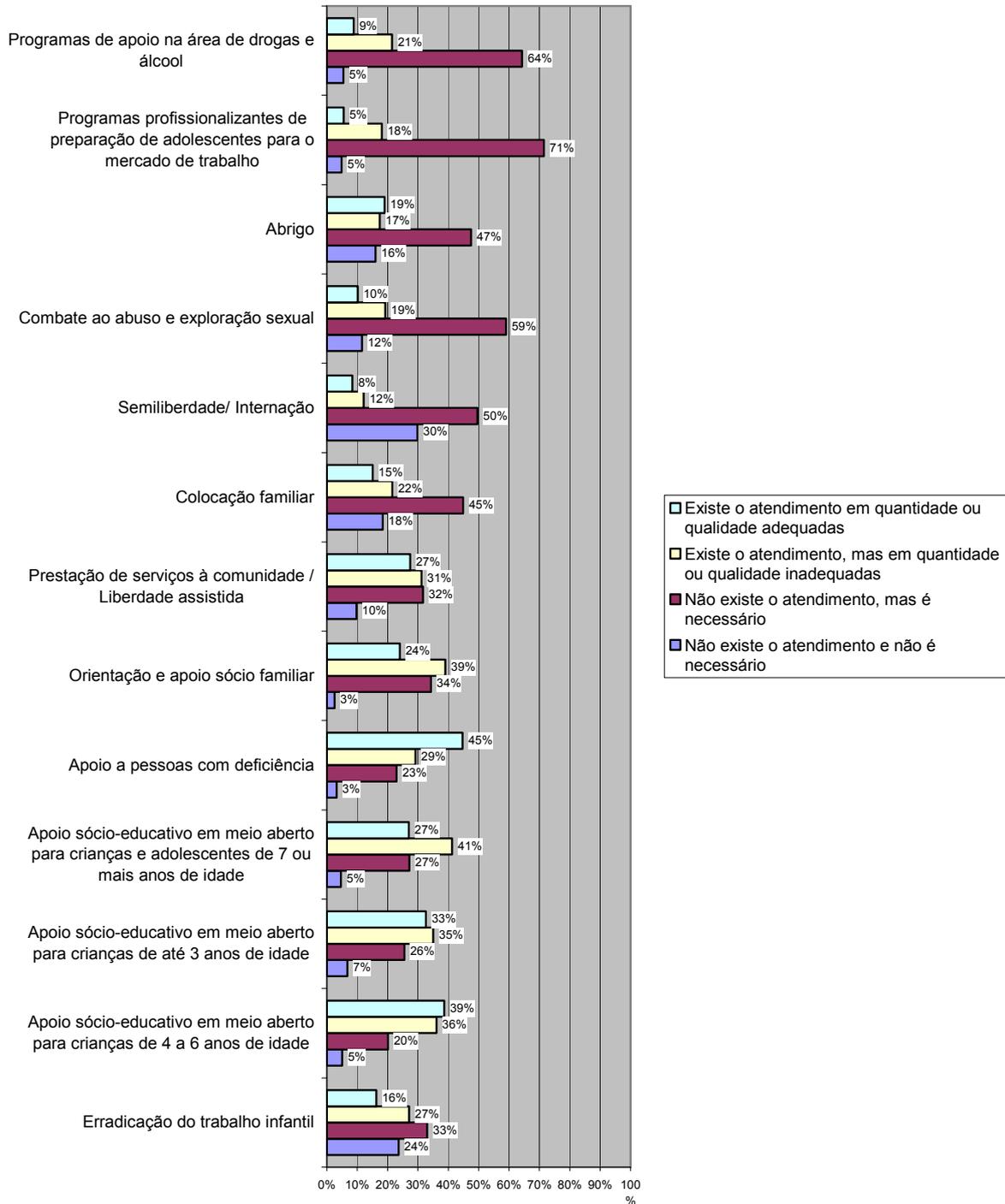
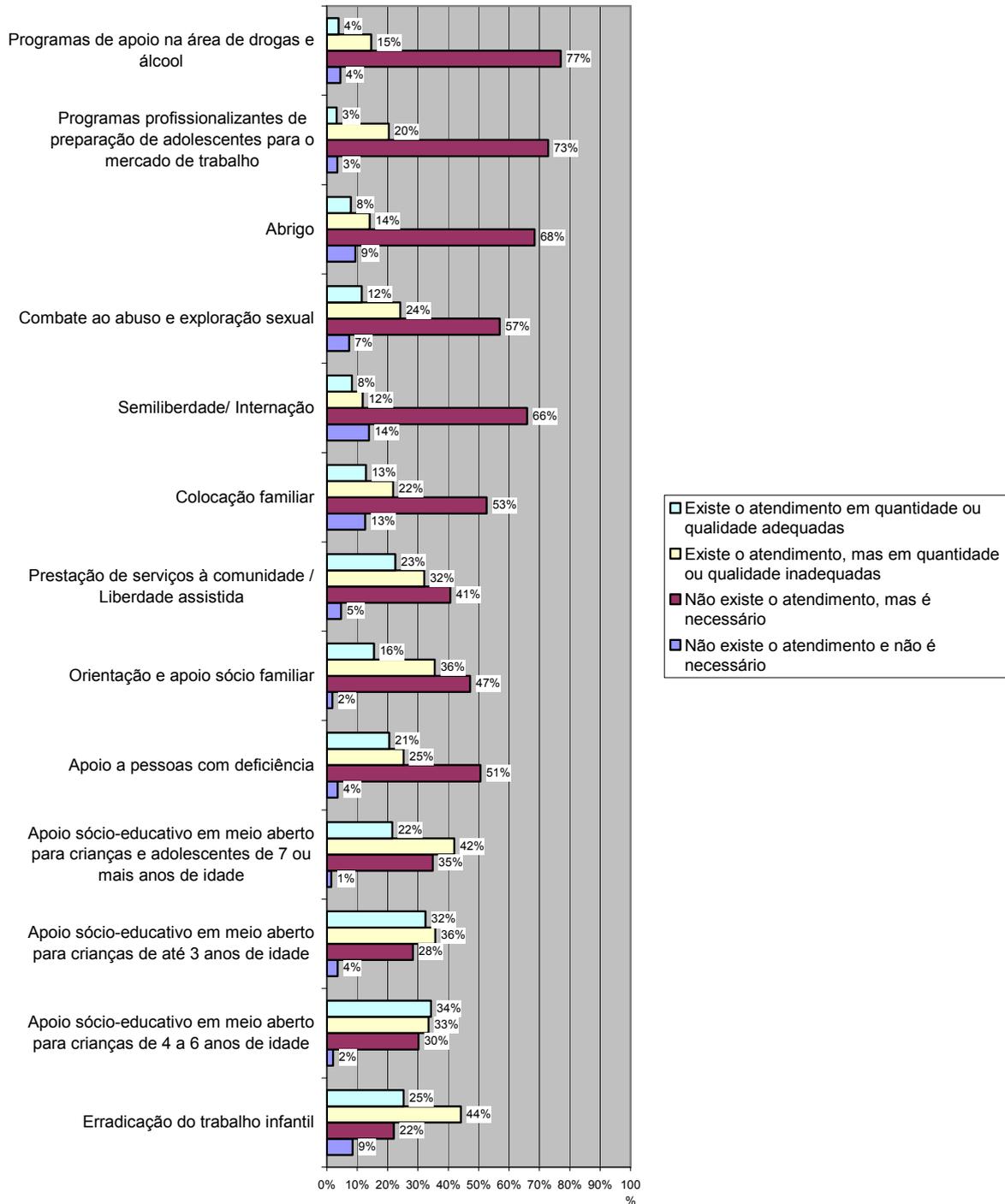


Gráfico 223

Oferta e adequação da quantidade e qualidade do atendimento realizado por organizações da sociedade civil (Região Centro-Oeste)



MEDIDAS DE PROTEÇÃO DETERMINADAS COM MAIOR FREQUÊNCIA

Mais uma forma de retratar a atividade dos Conselhos Tutelares e, indiretamente, os problemas que mais frequentemente atingem crianças e adolescentes no Brasil, é fazer um levantamento das medidas de proteção determinadas pelo Conselho.

Segundo o artigo 98 do Estatuto, as medidas de proteção são aplicáveis sempre que os direitos das crianças e dos adolescentes forem violados ou ameaçados:

- I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado
- II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável
- III - em razão de sua conduta

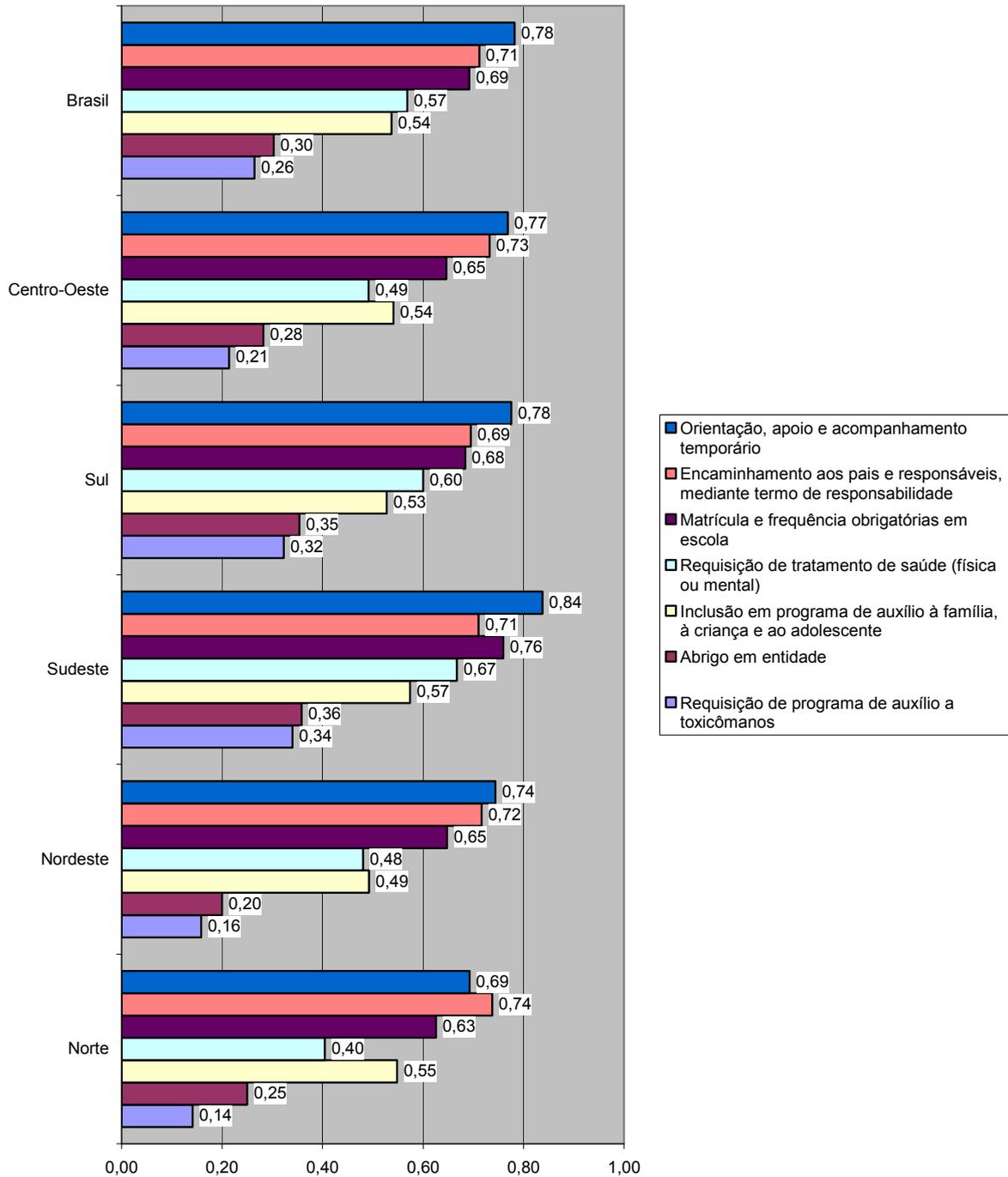
Os índices⁵² de frequência com que algumas medidas de proteção têm sido determinadas pelos Conselhos Tutelares aparecem no *Gráfico 224*. Apresentam baixa frequência as medidas de inclusão em programas de auxílio a toxicômanos, com índice 0,26, e de abrigo em entidades, com 0,30. Chamam a atenção, nesses dois tipos de medidas, as altas porcentagens de CTs que declararam nunca determiná-las, 48% e 41% respectivamente, já que o problema relacionado ao uso de álcool e drogas foi considerado o mais grave, como visto no *Gráfico 210*. Provavelmente, essas medidas não são empregadas pelos CTs em virtude da baixa oferta de serviço e programas pelas entidades de atendimento, como verificado adiante, quando os respondentes indicam que a falta de entidades é a principal dificuldade, e que a medida que teria maior impacto no aprimoramento de sua atuação é a criação de entidades de atendimento.

A inclusão em programa de auxílio à família, criança e adolescente teve índice de 0,54, podendo-se dizer que esta medida seja determinada com média frequência. Também com frequência média (0,57) está a requisição de tratamento de saúde (física ou mental). São determinadas com alta frequência pelos CTs a matrícula e frequência obrigatória em escola (0,69), encaminhamentos aos pais e responsáveis, mediante termo de responsabilidade (0,71). Com o maior índice, estão a orientação, apoio e acompanhamento temporários (0,78).

⁵² Este índice indica a frequência média com que os CTs determinam medidas: 0 a 0,33, baixa frequência; 0,33 a 0,67, frequência média; 0,67 a 1, alta frequência.

Gráfico 224

**Índice de frequência de determinação de medida de proteção
(Brasil e Regiões)**



O Sudeste apresenta os maiores índices de frequência de determinação para todas as medidas de proteção, exceto em encaminhamentos aos pais e responsáveis, mediante termo de responsabilidade, que teve índices aproximados em todas as regiões, com o mais alto no Norte (0,74), e o mais baixo no Sul (0,69), sendo todos determinados com alta frequência pelos CTs (Gráfico 224).

Também é determinada com alta frequência em todas as regiões a orientação, apoio e acompanhamento temporário, porém com variação um pouco maior entre regiões. O maior índice aparece no Sudeste, com 0,84 e o mais baixo no Norte, 0,69. Vale ressaltar também que o índice de frequência de determinação de auxílio a toxicômanos do Sudeste é 0,34, mais que o dobro do índice da Região Norte, que apresenta o menor, 0,14.

Todas as regiões determinam medidas aproximadamente semelhantes: as mais freqüentes são orientação, apoio e acompanhamento temporário e encaminhamento aos pais e responsáveis. Isto pode significar que os Conselhos Tutelares consideram relevante o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, como propõe o Estatuto, evitando medidas que levem à separação da criança de seu núcleo familiar. A menos freqüente é requisição de programa de auxílio a toxicômanos.

Para entender melhor essa diferença entre a frequência das medidas protetivas citadas acima, a *Tabela 17* cruza os índices⁵³ obtidos com o porte dos municípios⁵⁴.

TABELA 17
ÍNDICE: DETERMINAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS SEGUNDO PORTE DE MUNICÍPIOS

Medida Protetiva	Pequeno	Médio	Grande
Encaminhamento aos pais / responsáveis, mediante termo de responsabilidade	0,67	0,77	0,81
Orientação, apoio e acompanhamento temporários	0,74	0,83	0,89
Inclusão em programa de auxílio a toxicômano	0,18	0,33	0,57

Segundo estes dados, o encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de compromisso, e a orientação, apoio e acompanhamento temporários apresentam altos índices de frequência de determinação por Conselhos Tutelares, qualquer que seja o porte do município. Já a inclusão em programa de auxílio a toxicômano é baixa em municípios de pequeno porte, média em municípios de médio porte e alta em municípios de grande porte. Isto significa que, além desta medida ser muito pouco empregada, sua determinação concentra-se em municípios com maior população infantil e juvenil, provavelmente mais estruturados para oferecer atendimento especializado a essa população.

Faltam entidades de atendimento a crianças e adolescentes no país. A medida de proteção menos aplicada pelos Conselhos Tutelares é a requisição de inclusão em programa de auxílio a toxicômanos; justamente a medida mais adequada para os maiores problemas de violação de direitos apontados pelos respondentes: uso de álcool e drogas.

Aparentemente, a frequência de determinação de medidas parece estar mais relacionada à disponibilidade de estrutura de atendimento do que à sua necessidade. Tomando os problemas de uso de

⁵³ Este índice indica a frequência média com que os CTs determinam medidas: 0 a 0,33, baixa frequência; 0,33 a 0,67, frequência média; 0,67 a 1, alta frequência.

⁵⁴ Critério de porte de municípios:

Pequeno: até 6.000 habitantes com 17 anos ou menos;
Médio: entre 6.001 e 20.000 habitantes com 17 anos ou menos;
Grande: mais de 20.000 habitantes com 17 anos ou menos.

álcool e drogas como exemplo, eles adquirem gravidade semelhante nas Regiões Norte (índice de 0,87 para o uso de álcool e 0,73 para o uso de drogas e substâncias tóxicas) e Sul (0,71 e 0,64), em ambas as regiões tendo sido considerados problemas muito graves. Contudo, a inclusão em programa de auxílio a toxicômanos é requisitada no Sul com mais do dobro da frequência com que isso ocorre no Norte. Ainda, na Região Sul, para 30% dos respondentes, há serviços disponíveis nestas áreas, e para 64% não há, enquanto que na Região Norte esses serviços são inexistentes para 85% deles.

Em outros casos, medidas chegam a ser determinadas sem que haja os necessários equipamentos de atendimento, tornando inócua a ação do Conselho. São serviços predominantemente inexistentes e necessários os programas de: abrigo, profissionalização, combate à exploração sexual, semiliberdade, internação, colocação familiar, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida e para pessoas portadoras de deficiência. De forma geral, as Regiões Norte e Nordeste apresentam maiores carências do que as demais, com exceção dos programas de erradicação do trabalho infantil.

Quando os atendimentos existem, via de regra a situação apresentada pelos Conselhos Tutelares é de serviços insuficientes, prestados em quantidade ou qualidade inadequada. Porém, ainda que se julgue eficiente no desempenho da maioria de suas atribuições, tais como determinar medidas e encaminhar casos aos órgãos competentes, o CT não desempenha bem a tarefa de fiscalizar as entidades e programas de atendimento. Pode estar contribuindo para isto, dentre outros fatores, a precariedade de infra-estrutura que permeia o ambiente do órgão.

Existe grande coerência entre as percepções de CTs e CMDCA's a respeito de violações e da existência de atendimento, sendo que, em geral, os primeiros, que atuam na linha de frente da proteção e ressarcimento dos direitos, apontam maiores impactos e frequências das violações e pior preparo das entidades, o que reforça a importância dos CTs no apoio aos CMDCA's na realização dos diagnósticos de suas realidades.

Dificuldades e desempenho dos Conselhos Tutelares

Este tópico tem por objetivo reunir informações que componham um retrato que descreva o desempenho dos Conselhos Tutelares e os desafios que se colocam ao seu funcionamento. Foram propostas aos respondentes questões de auto-avaliação de desempenho, de identificação das principais dificuldades e de caracterização do relacionamento dos CTs com os Conselhos de Direitos nas esferas nacional e estadual.

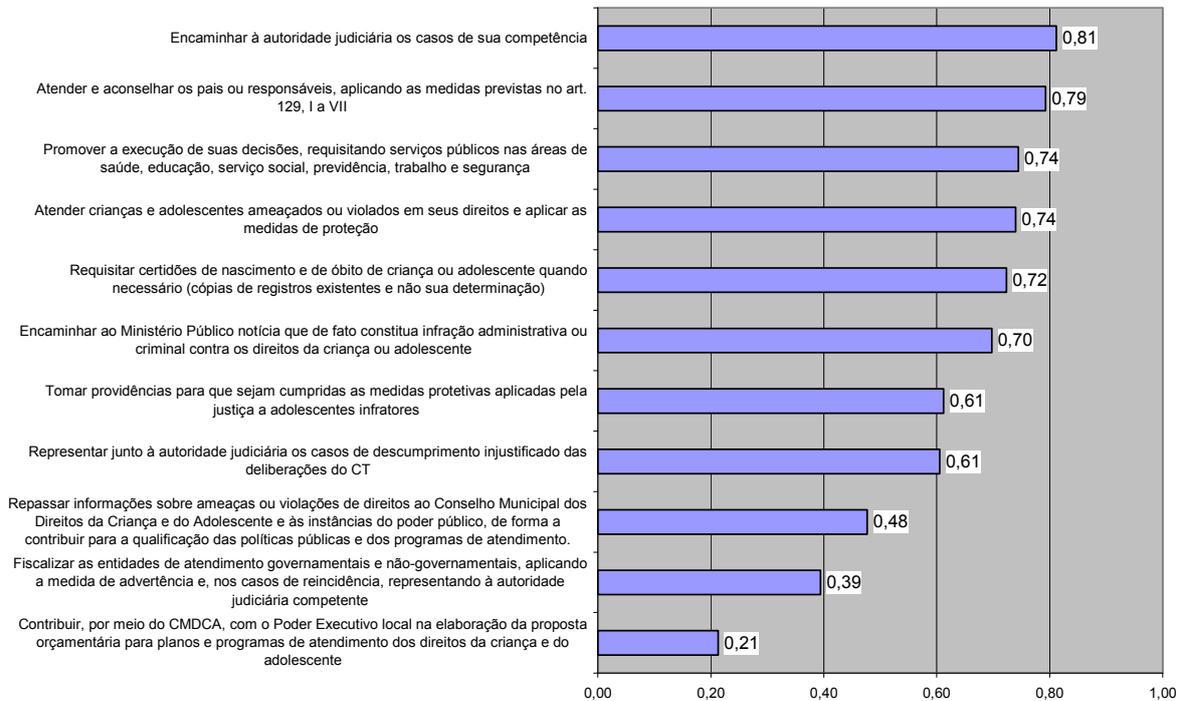
AUTO-AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Nesta auto-avaliação sobre o exercício de suas atribuições básicas, os respondentes afirmaram que se consideram muito eficientes na maioria dos itens arrolados em uma lista com 11 itens, que constam do *Gráfico 225*. A única função na qual se consideraram pouco eficientes foi a de contribuir, por meio do CMDCA, com a elaboração da proposta orçamentária municipal.

A ação na qual se consideram mais eficientes é a de encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência, com índice⁵⁵ nacional de 0,81. Também se consideram muito eficientes no que diz respeito a atender e aconselhar os pais ou responsáveis, com índice de 0,79.

Gráfico 225

Índice de avaliação do Conselho Tutelar sobre a eficiência no exercício de suas atribuições (Brasil)



Os dados do recorte regional (Gráfico 226 a Gráfico 229) mostram que, em todas as regiões, os CTs geralmente se acham pouco eficientes para contribuir com a elaboração da proposta orçamentária municipal, sendo que a Região Norte é a que considera ter pior desempenho nesta função, com índice de 0,19, e a Região Sul é a que obteve o maior índice (0,26).

A Região Centro-Oeste é a que se julga eficiente no maior número de funções: sete dos 11 itens.

Na Região Norte, os CTs são considerados medianamente eficientes para requisitar certidão de nascimento ou de óbito quando necessário, função básica que nas demais regiões os respondentes julgam que os CTs desempenham com eficiência.

⁵⁵ Este índice indica com que eficiência o Conselho Tutelar julga desempenhar o exercício de suas atribuições básicas: 0 a 0,33, baixa eficiência; 0,33 a 0,67, média eficiência; 0,67 a 1, alta eficiência.

Gráfico 226

**Índice de avaliação do Conselho Tutelar sobre a eficiência no exercício de suas atribuições
(Região Norte)**

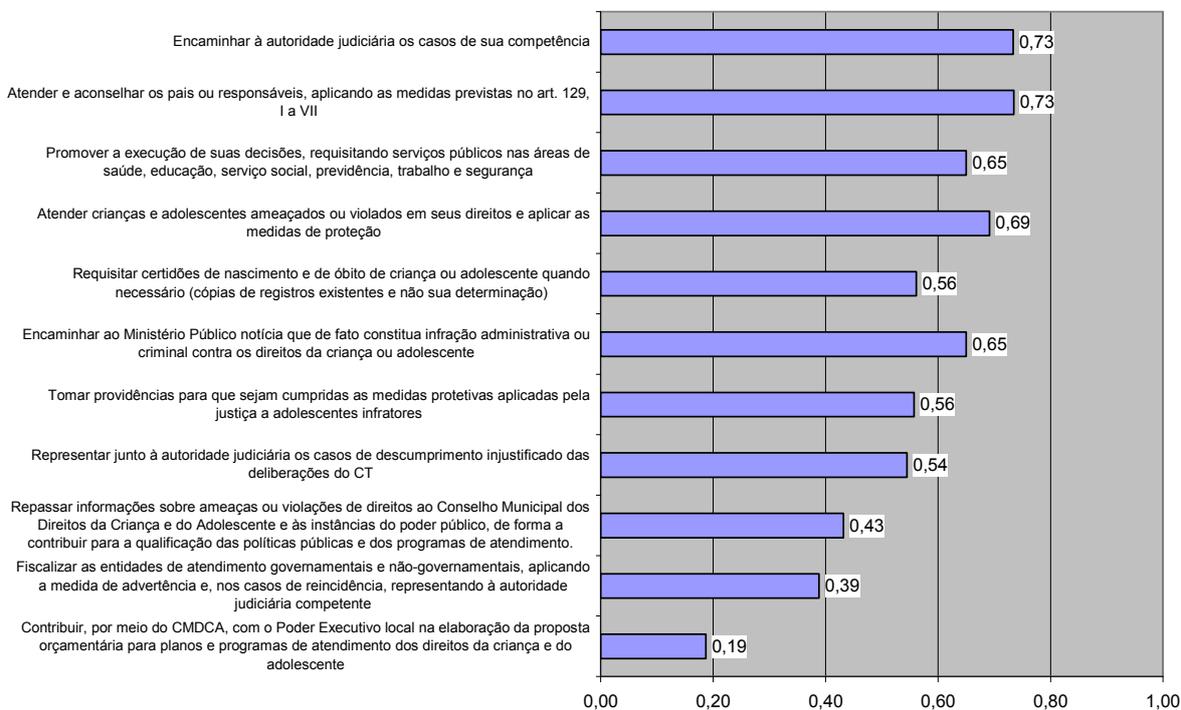


Gráfico 227

**Índice de avaliação do Conselho Tutelar sobre a eficiência no exercício de suas atribuições
(Região Nordeste)**

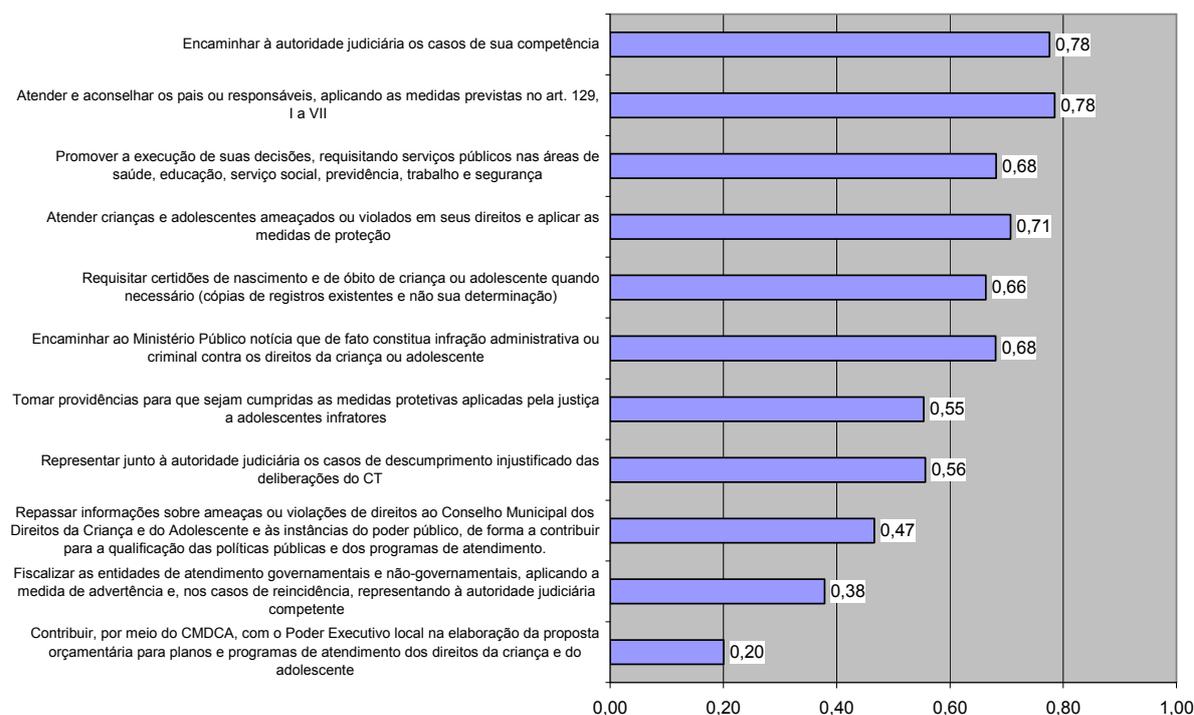


Gráfico 228

**Índice de avaliação do Conselho Tutelar sobre a eficiência no exercício de suas atribuições
(Região Sudeste)**

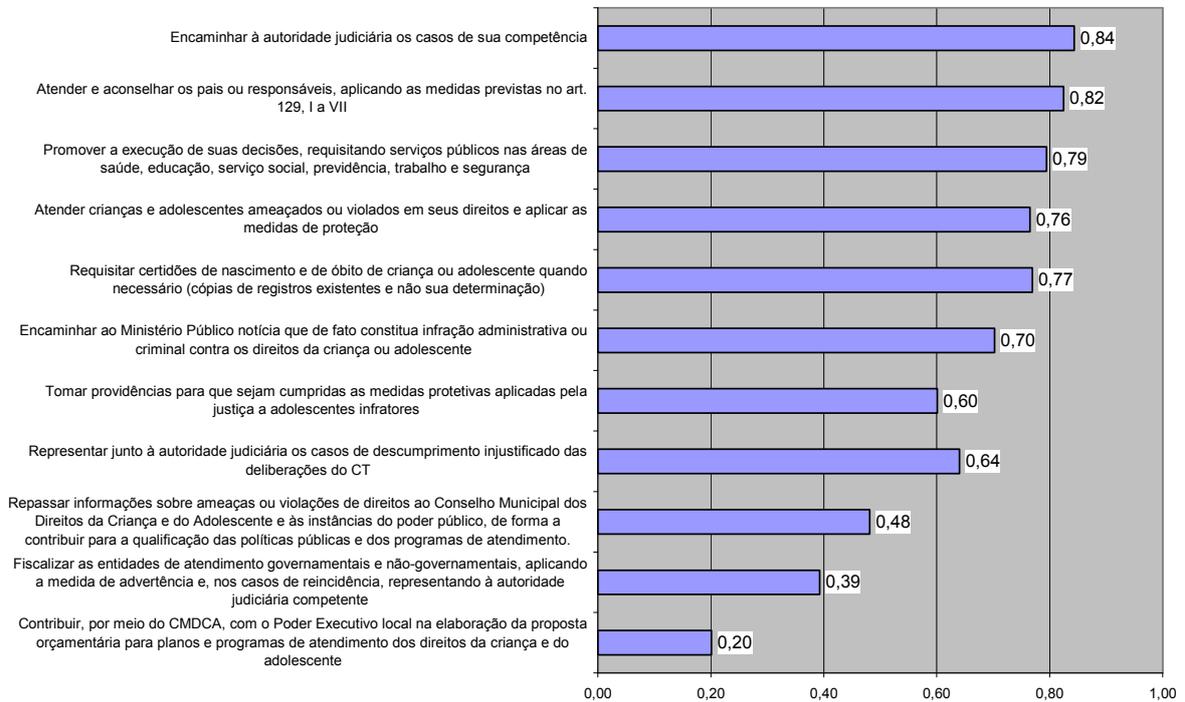


Gráfico 229

**Índice de avaliação do Conselho Tutelar sobre a eficiência no exercício de suas atribuições
(Região Sul)**

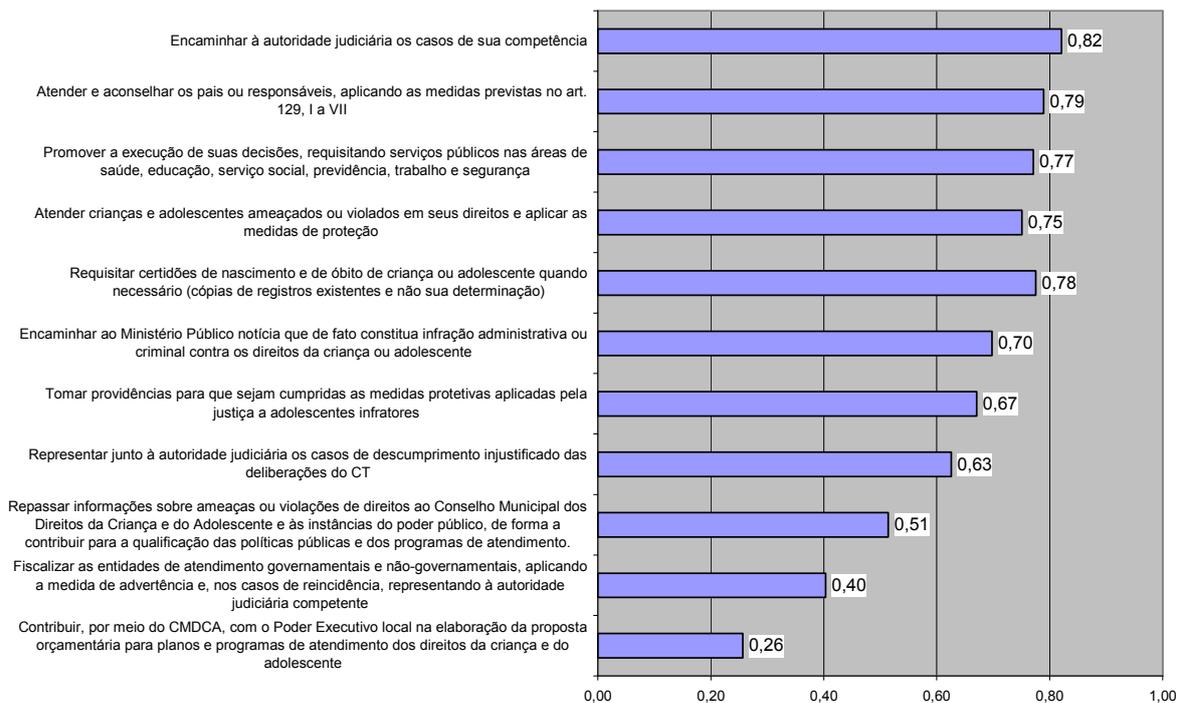
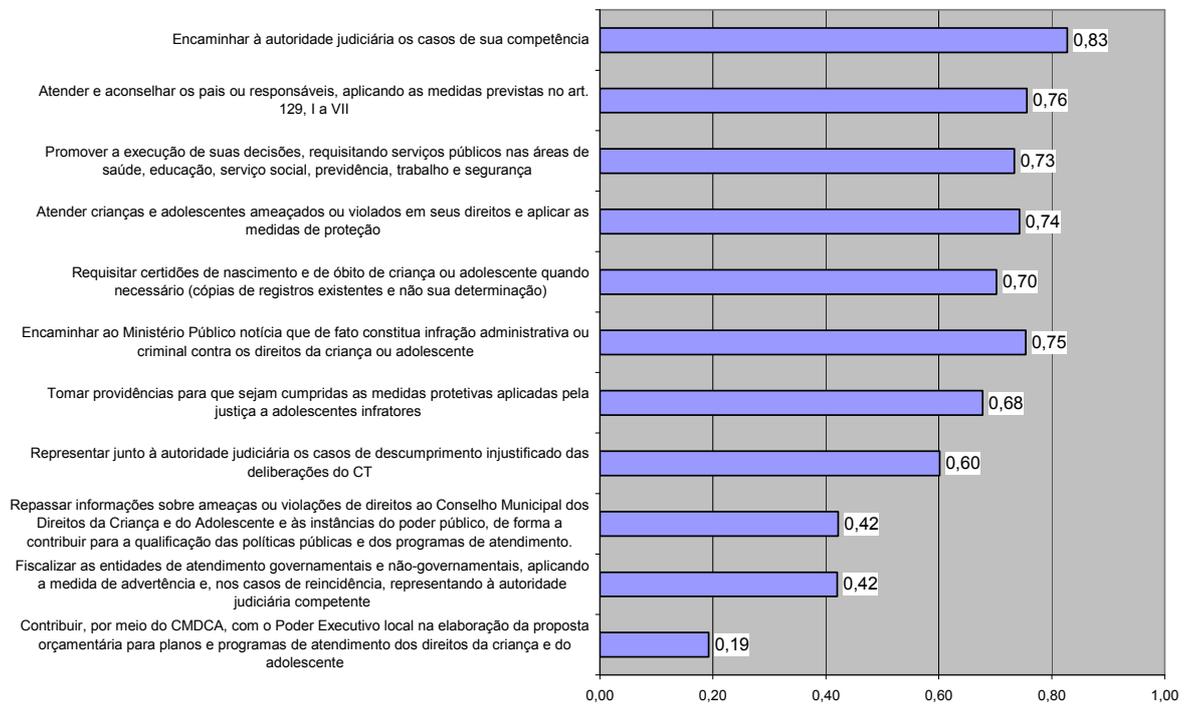


Gráfico 230

**Índice de avaliação do Conselho Tutelar sobre a eficiência no exercício de suas atribuições
(Região Centro-Oeste)**



DESVIOS DE FUNÇÃO

Os Conselhos Tutelares são, muitas vezes, levados a atuar em searas de outros profissionais, tais como advogados, promotores, coordenadores escolares e outros. Isso pode ocorrer por várias razões, desde a falta de clareza quanto às suas funções até a carência da oferta desses serviços em resposta às necessidades da população atendida pelos CTs.

A realização de atividades não previstas na função de conselheiro tutelar pode ser observada em *Gráfico 231*, em que se vê que 87% dos Conselhos são ou já foram demandados a resolver problemas de disciplina escolar; 70% já foram demandados a fiscalizar sistematicamente bares, restaurantes e boates, com vistas à identificação de crimes ou infrações contra crianças e adolescentes; e 58%, a determinar registro civil de nascimento ou óbito.

Conselhos que mediam acordos extrajudiciais de pensão alimentícia são 42% da amostra e os que emitem autorização para crianças e adolescentes viajarem somam 40%.

Apenas 8% dos Conselhos pesquisados afirmam não realizar estas atividades que fogem ao escopo de sua função.

Gráfico 231

Atividades inadequadas exercidas pelos Conselhos Tutelares, ou demandadas por parte de autoridades públicas (Brasil)

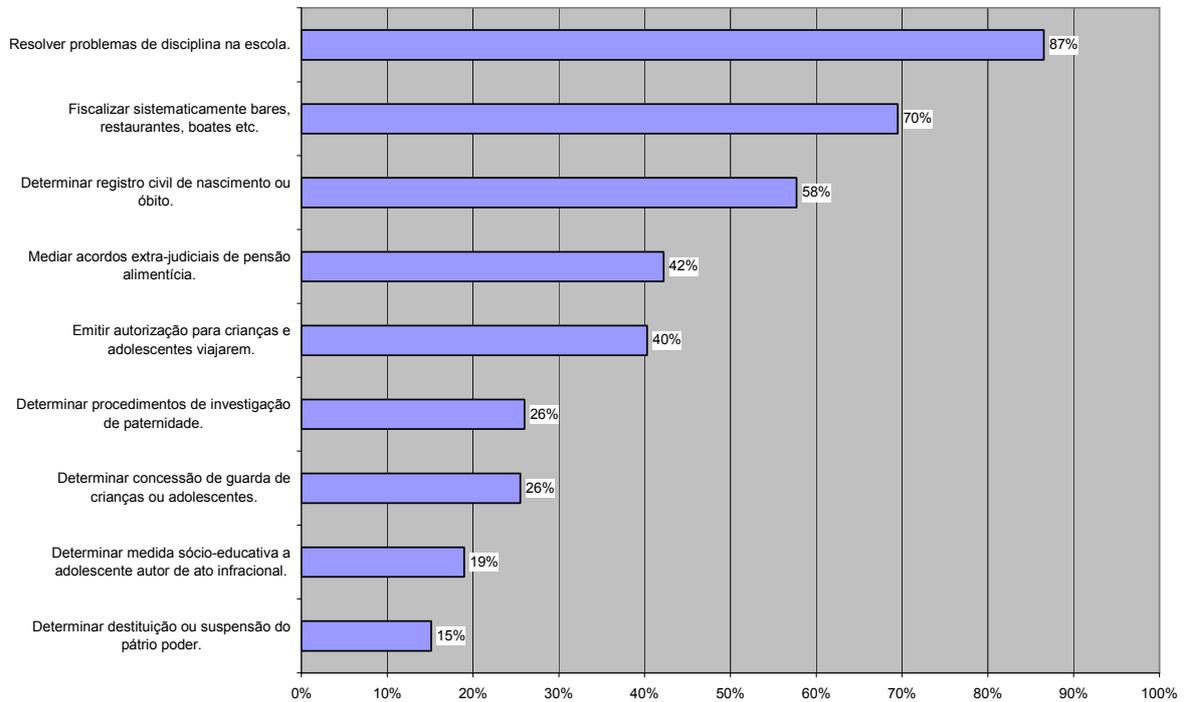
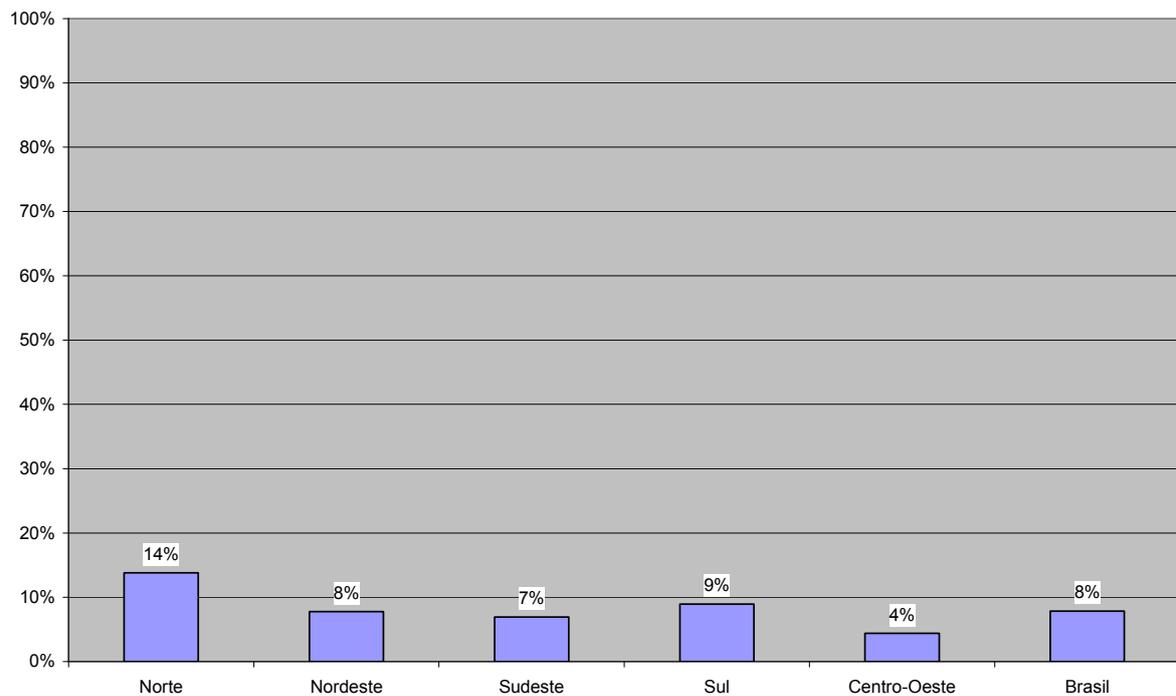


Gráfico 232

Conselhos que nunca realizaram e não têm sido demandados a exercer atividades inadequadas (Regiões e Brasil)



A Região Norte é a que menos realiza atividades não previstas: 14% de seus Conselhos afirmam não realizar nenhuma das atividades listadas. Já na Região Centro-Oeste, apenas 4% dos Conselhos não realizam tais atividades, configurando o desvio de função dos conselheiros e a deformação do funcionamento do órgão.

Independentemente das razões pelas quais isso acontece, parece importante que os Conselhos tenham clareza e precisão acerca de suas atribuições, responsabilidades e limites de atuação. Só assim, haverá uma mobilização no município para que tais atividades sejam realizadas pelos profissionais e entidades destinados especificamente a assumi-las, evitando as distorções identificadas, que acarretam a perda de eficiência do desempenho dos CTs.

Gráfico 233

Atividades inadequadas exercidas pelos Conselhos Tutelares, ou demandadas por parte de autoridades públicas (Região Norte)

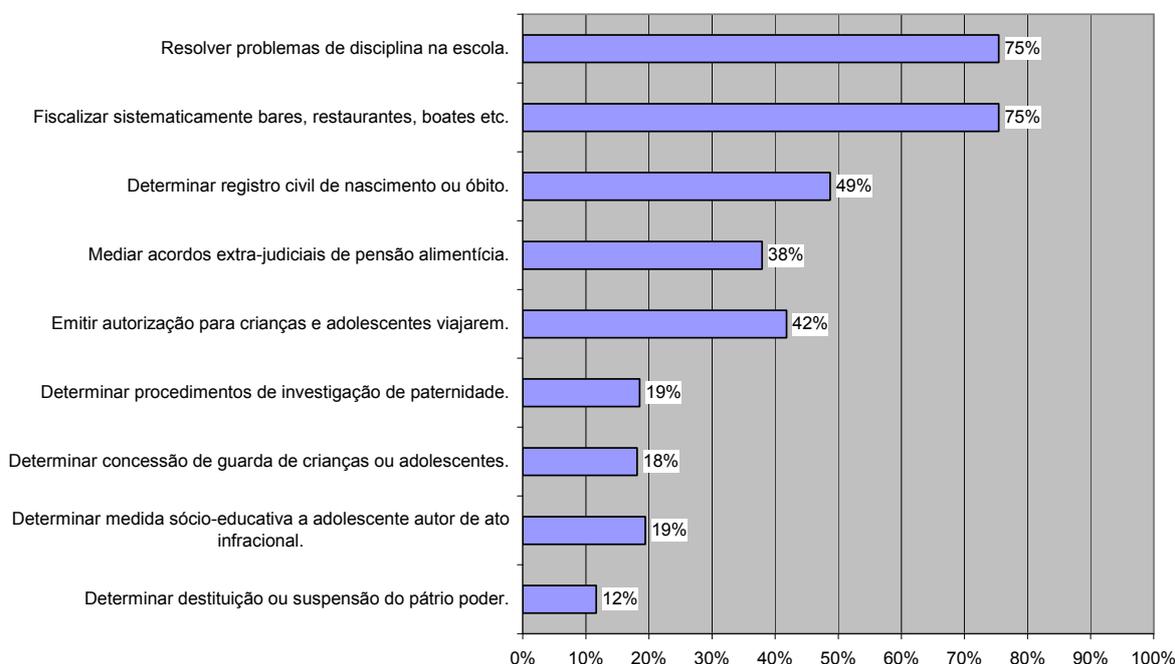


Gráfico 234

Atividades inadequadas exercidas pelos Conselhos Tutelares, ou demandadas por parte de autoridades públicas (Região Nordeste)

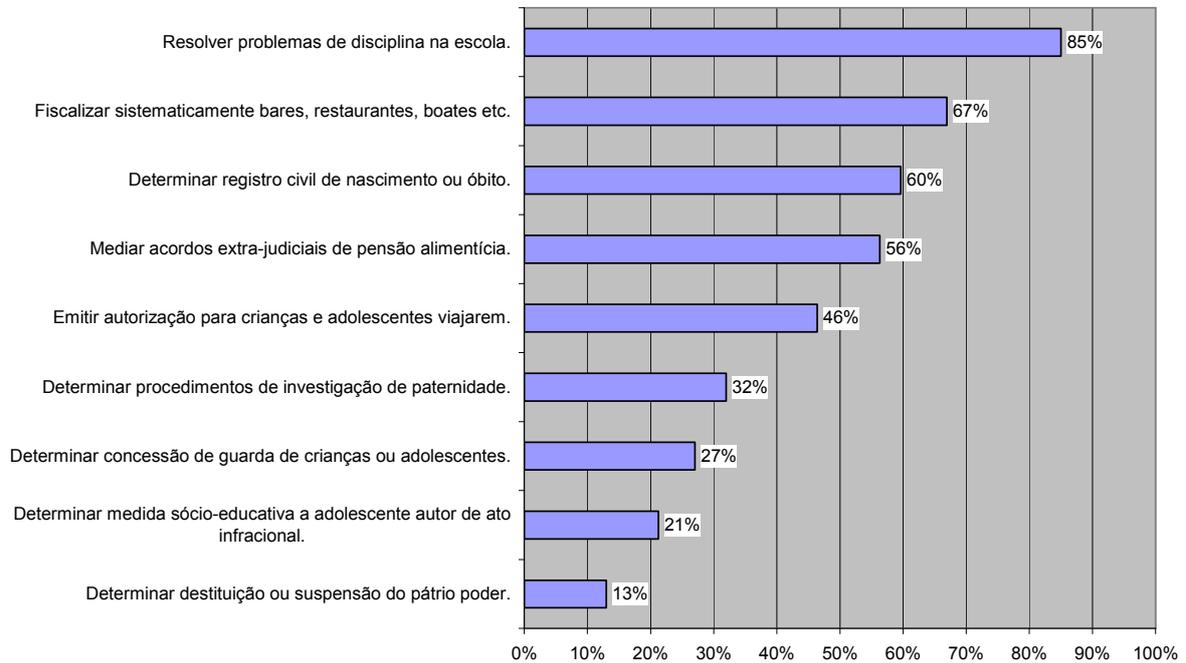


Gráfico 235

Atividades inadequadas exercidas pelos Conselhos Tutelares, ou demandadas por parte de autoridades públicas (Região Sudeste)

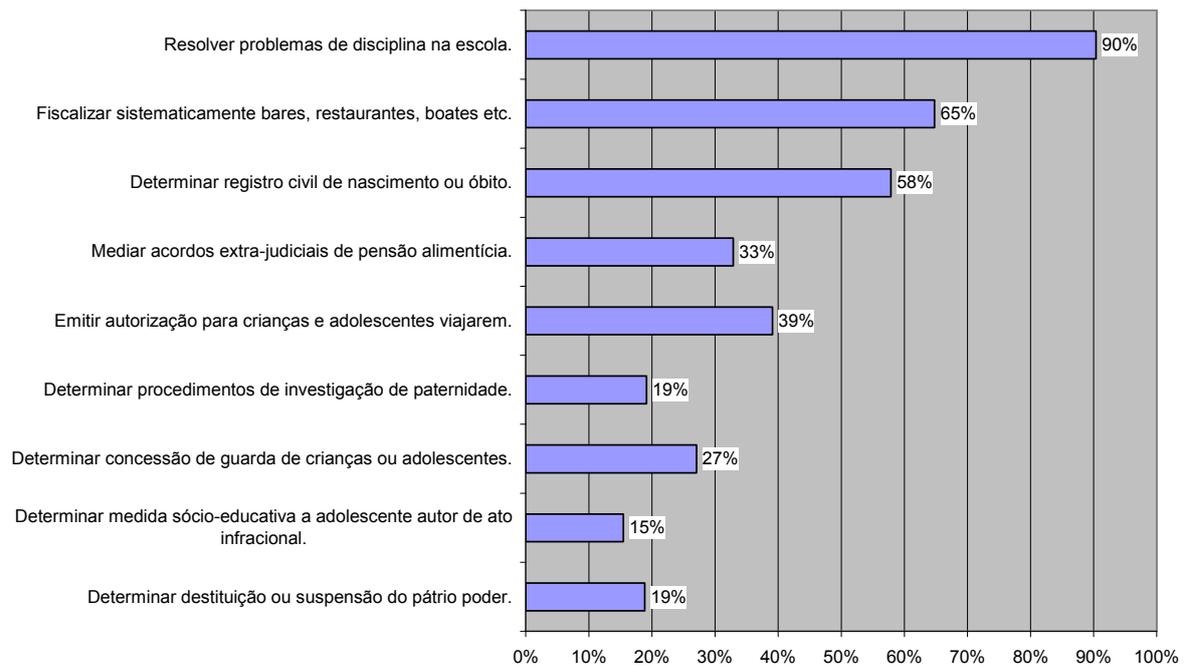


Gráfico 236

Atividades inadequadas exercidas pelos Conselhos Tutelares, ou demandadas por parte de autoridades públicas (Região Sul)

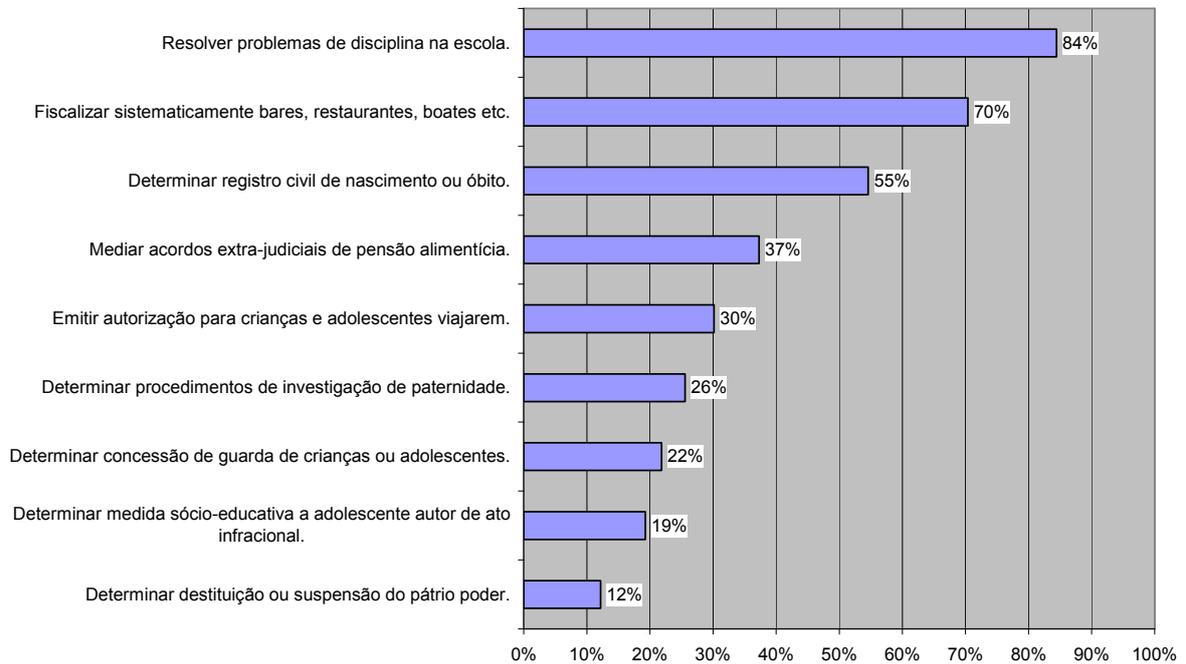
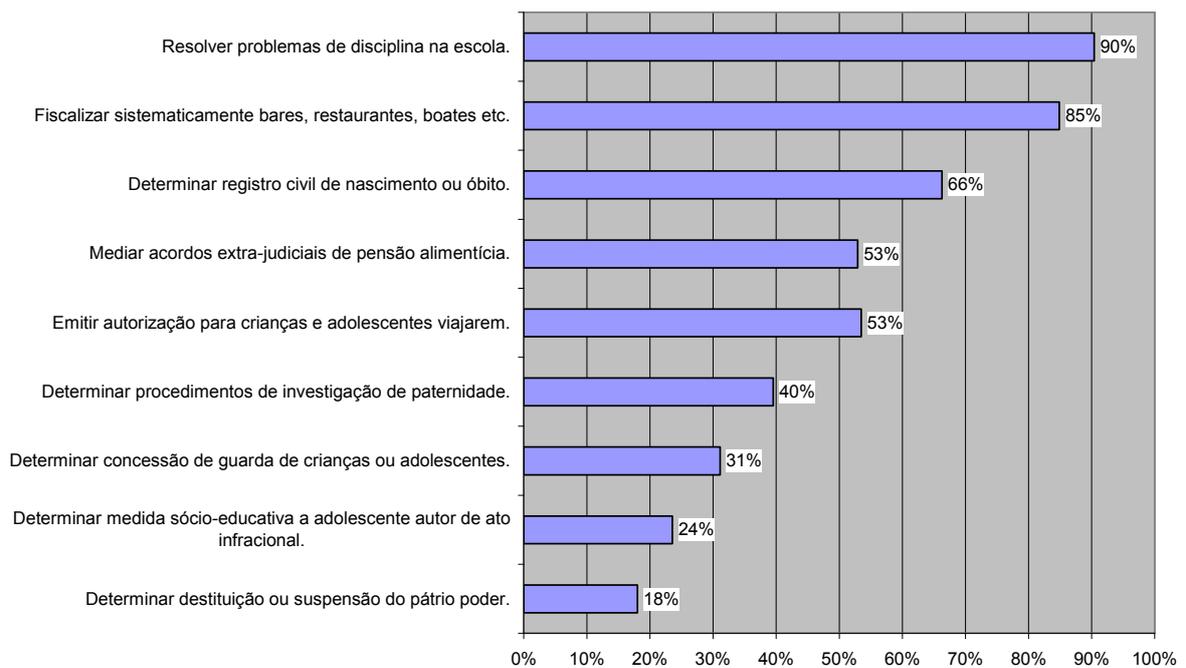


Gráfico 237

Atividades inadequadas exercidas pelos Conselhos Tutelares, ou demandadas por parte de autoridades públicas (Região Centro-Oeste)

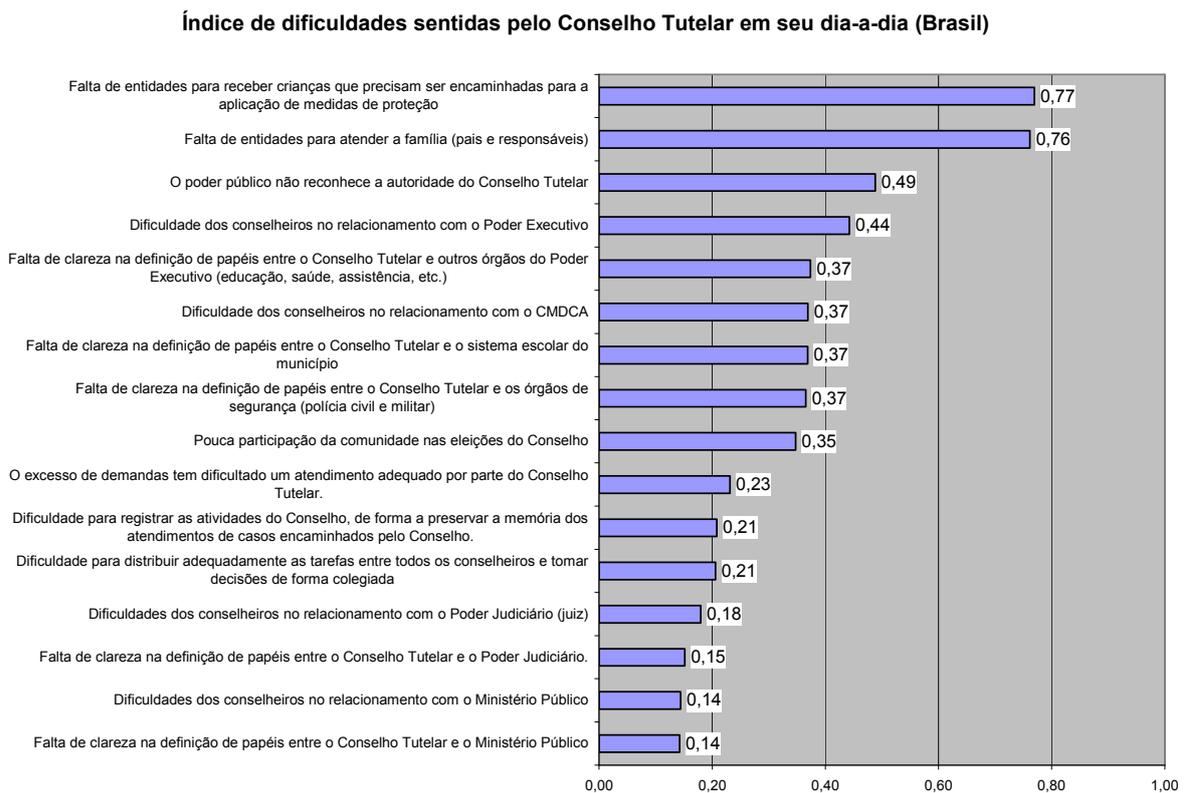


PRINCIPAIS DIFICULDADES

A principal dificuldade enfrentada pelos Conselhos Tutelares no dia-a-dia do seu trabalho é a carência de entidades especializadas: para atender a família (pais e responsáveis), com índice⁵⁶ de 0,76, e para receber crianças que necessitam de medidas de proteção, com índice de 0,77 (Gráfico 238).

Grande parte dos municípios brasileiros não dispõe de entidades de atendimento especializadas, ou as tem em quantidade ou qualidade insuficiente para atender às necessidades da população alvo da atuação dos CTs (Gráfico 114 na página 138, e Gráfico 218).

Gráfico 238



As demais dificuldades foram classificadas como de média ou baixa gravidade. Vale a pena destacar que têm impacto moderado a dificuldade de relacionamento com o CMDCA (índice 0,37) e a dificuldade de relacionamento com o Poder Executivo (0,44). O fato de o Poder Público não reconhecer a autoridade do Conselho Tutelar foi considerado uma dificuldade moderada, tendo alcançado o índice de 0,49, o que é bem significativo, devido à natureza de órgão autônomo do Conselho Tutelar e a prioridade à política de proteção à criança e ao adolescente, que deve ser garantida pelo Poder Público.

Os perfis dos gráficos por Região são muito semelhantes (Gráfico 239 a Gráfico 243), indicando que os problemas de maior gravidade são os mesmos em todo o país, assim como os médios e os considerados de

⁵⁶ O índice de grau de dificuldade indica em que medida o fator dificulta o trabalho no dia-a-dia dos Conselhos Tutelares pesquisados: 0 a 0,33, baixa dificuldade; 0,33 a 0,67, média dificuldade, 0,67 a 1, alta dificuldade.

baixa gravidade, o que expressa certa homogeneidade entre as diversas regiões em relação aos problemas que enfrentam.

Gráfico 239

Índice de dificuldades sentidas pelo Conselho Tutelar em seu dia-a-dia (Região Norte)

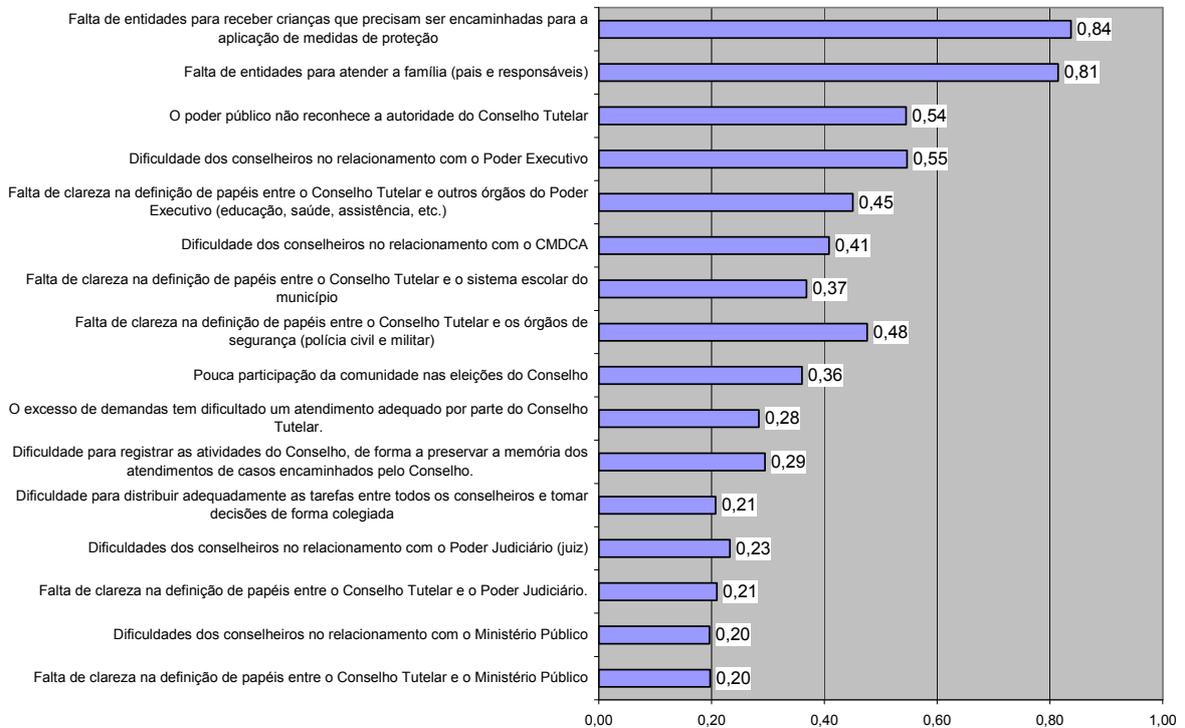


Gráfico 240

Índice de dificuldades sentidas pelo Conselho Tutelar em seu dia-a-dia (Região Nordeste)

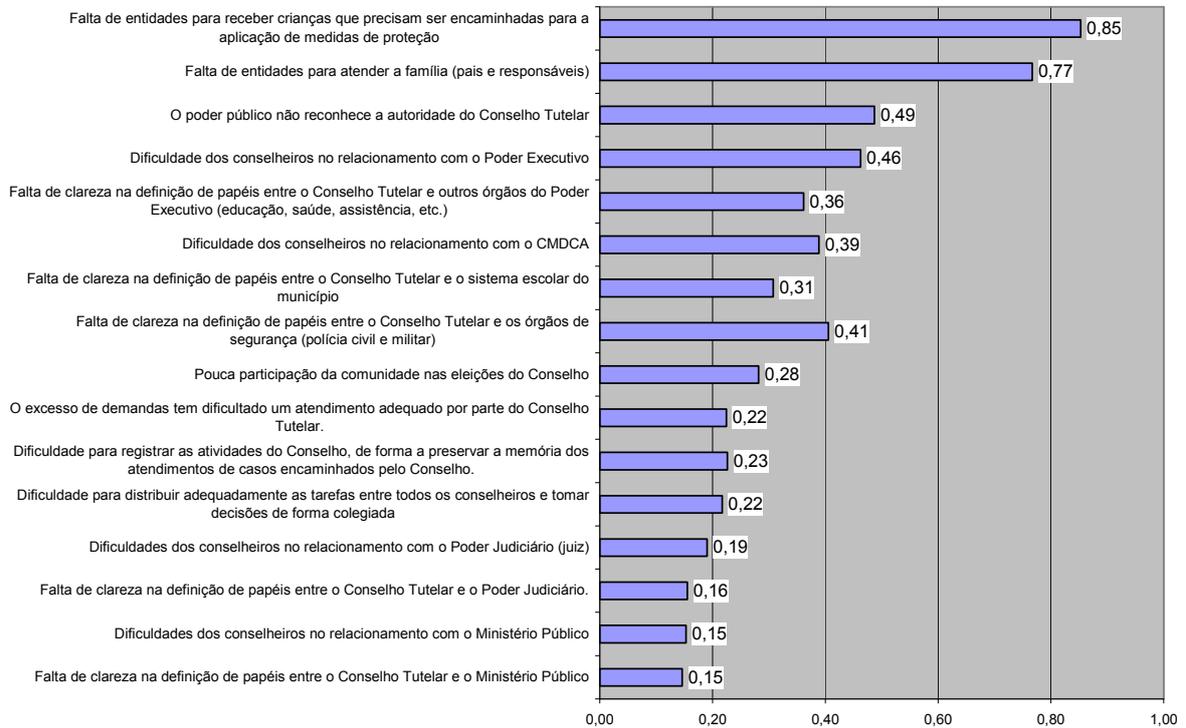


Gráfico 241

Índice de dificuldades sentidas pelo Conselho Tutelar em seu dia-a-dia (Região Sudeste)

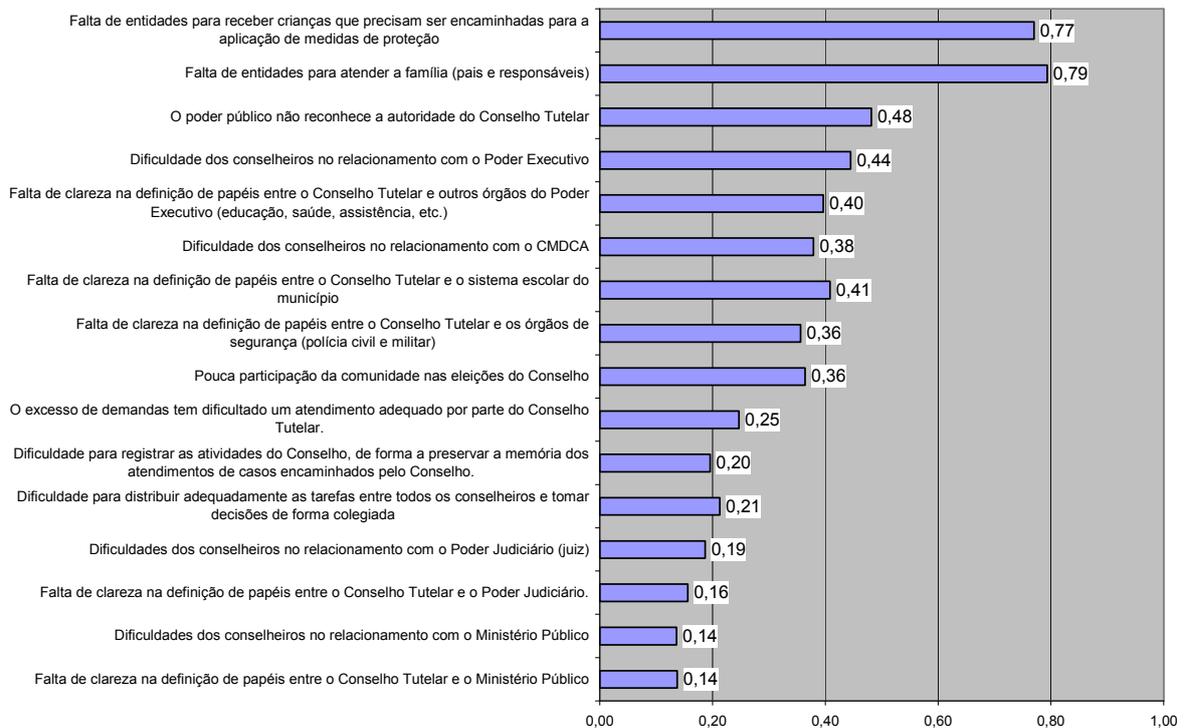


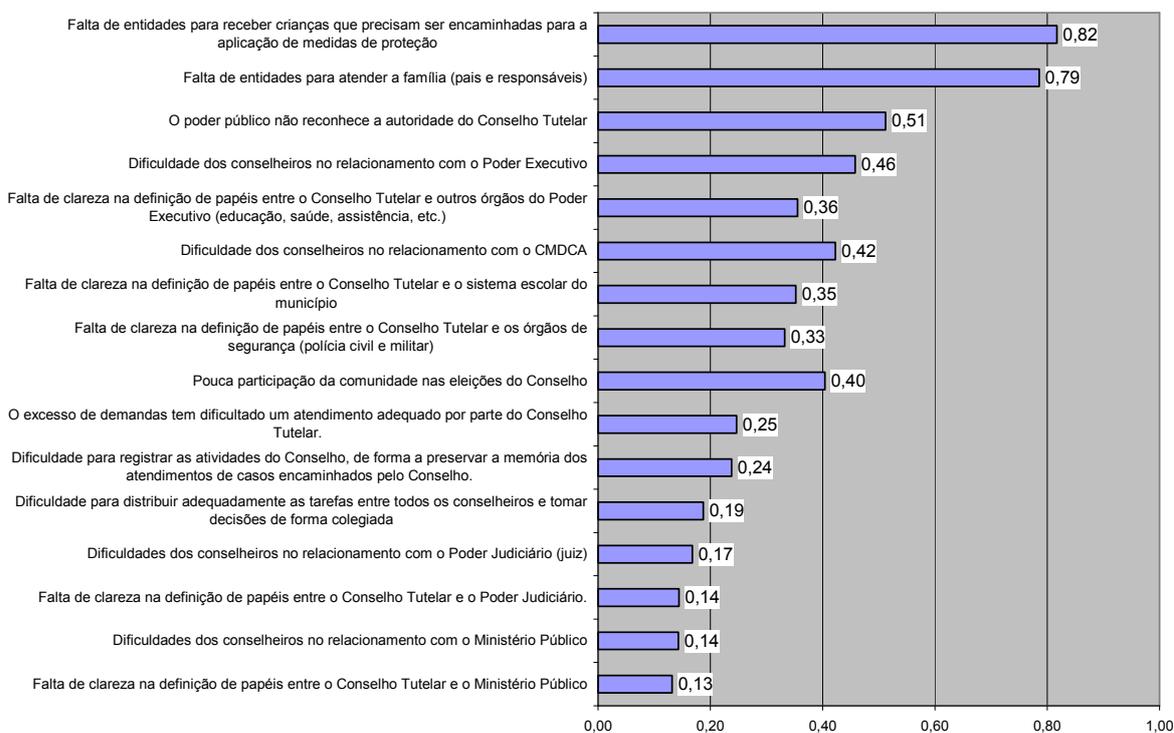
Gráfico 242

Índice de dificuldades sentidas pelo Conselho Tutelar em seu dia-a-dia (Região Sul)



Gráfico 243

Índice de dificuldades sentidas pelo Conselho Tutelar em seu dia-a-dia (Região Centro-Oeste)



ABSORÇÃO DE RESOLUÇÕES DO CONANDA E DO CONSELHO ESTADUAL

É semelhante a frequência com que os CTs têm tomado conhecimento das resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (conforme Gráfico 244 e Gráfico 245). 31% dos Conselhos Tutelares respondentes declararam nunca ou raramente tomar conhecimento das resoluções do CONANDA, e uma parcela ainda mais alta, 36%, nunca ou raramente fica sabendo das resoluções dos Conselhos Estaduais. Apenas 17% dos CTs afirmam ter sempre acesso à informação sobre as resoluções do Conselho Nacional, e a mesma parcela sempre toma conhecimento das resoluções do Conselho Estadual.

Assim, 83% dos Conselhos Tutelares têm comunicação deficiente com os Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes. A situação é semelhante em todas as regiões, embora no Sul, a comunicação aconteça de forma um pouco melhor.

Gráfico 244

Frequência com que os Conselhos Tutelares tomam conhecimento e incorporam em suas ações as Resoluções do CONANDA (Brasil e Regiões)

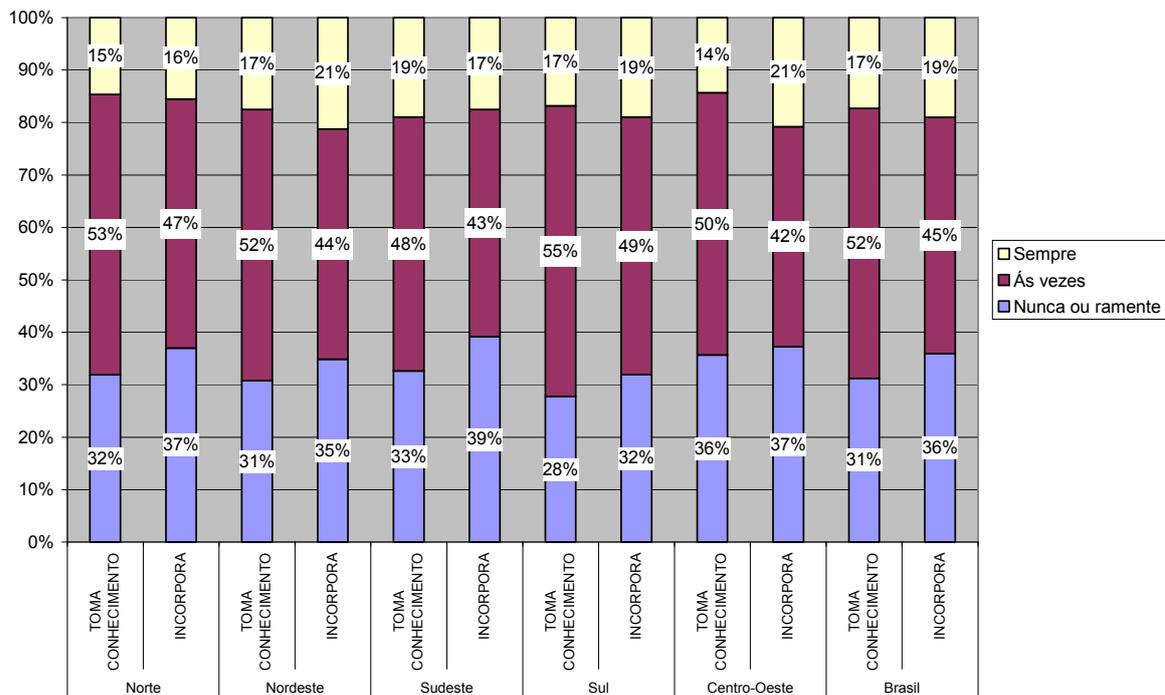
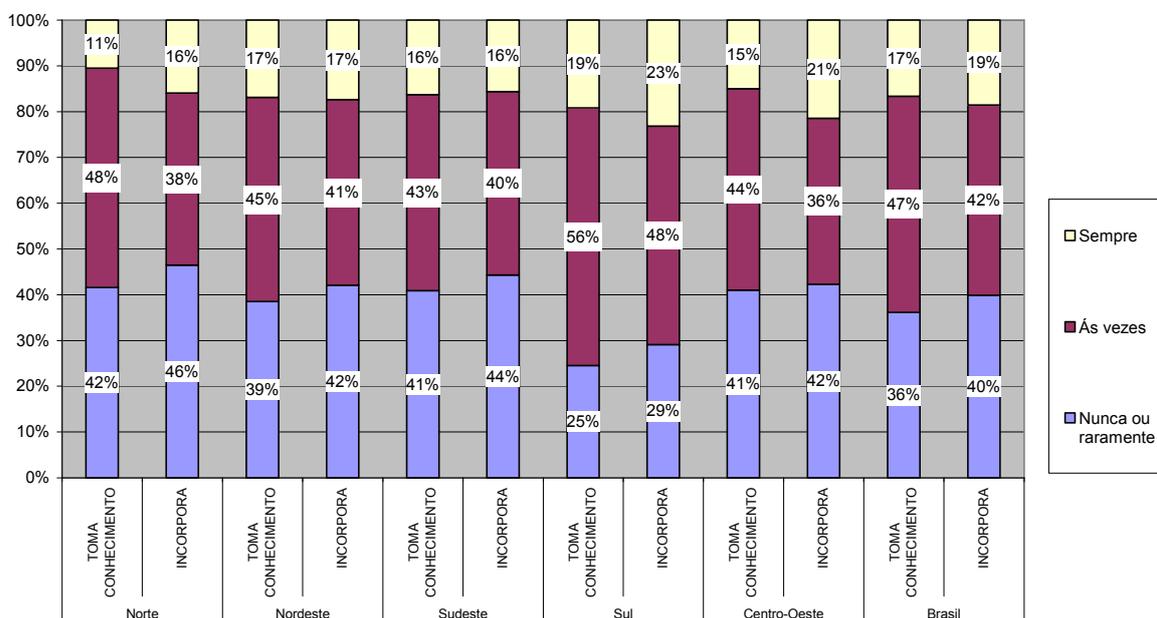


Gráfico 245

Frequência com que os Conselhos Tutelares tomam conhecimento e incorporam em suas ações as Resoluções dos Conselhos Estaduais (Brasil e Regiões)



A incorporação das resoluções dos Conselhos Estadual e Nacional nas ações do Conselho Tutelar se dá com frequência semelhante, indicando baixa repercussão das decisões desses órgãos nas atividades dos CTs. Apenas 19% deles declaram sempre incorporar as resoluções daqueles Conselhos. No recorte regional, os CTs do Sul são os que mais incorporam as decisões dos Conselhos dos Direitos, seguidos pelos do Centro-Oeste.

Recuperando dados coletados sobre este mesmo aspecto junto aos CMDCA's, tem-se que 30% deles sempre tomam conhecimento das resoluções do CONANDA e 29% sempre incorporam estas resoluções em suas ações. Ainda, 33% dos CMDCA's sempre tomam conhecimento das resoluções dos Conselhos Estaduais e 30% incorporam estas resoluções em suas ações. De fato, em levantamento junto aos Conselhos Estaduais, constatou-se que muitas vezes o canal de comunicação entre Conselho Estadual e CTs é via CMDCA's. O contato dos Conselhos Estaduais e do CONANDA com os CMDCA's é mais estreito do que com os CTs, mas percebe-se também que CMDCA's e CTs têm um relacionamento bastante estreito entre si, funcionando muitas vezes como elo de ligação destes com os Conselhos dos Direitos em âmbitos nacional e estadual.

Vale lembrar que as resoluções emitidas pelos Conselhos dos Direitos têm a função de orientar as políticas e os processos legais e administrativos relacionados à política de atenção à criança e ao adolescente. Estes atos normativos, no entanto, não implicam em qualquer obrigatoriedade entre os Conselhos Tutelares e os dos Direitos, já que os entes federados (união, estados, municípios e Distrito Federal) são autônomos entre si. Por outro lado, o conhecimento dessas resoluções por todos os atores da rede de proteção infanto-juvenil é necessário para guiar de forma eficaz as políticas da área.

Os CTs consideram-se eficientes em atender crianças ou adolescentes com direitos violados e aplicar medidas de proteção. Ao mesmo tempo, sua principal dificuldade é a falta de estrutura de atendimento. A mera

determinação de medidas não é suficiente para o ressarcimento e garantia dos direitos e a prevenção da reincidência. Sem entidades e programas de atendimento, esta eficiência na aplicação de medidas fica sem efeito, e é difícil que o Conselho Tutelar consiga cumprir seus objetivos.

No tópico sobre desvios de função, 92% dos respondentes reportaram já ter realizado ou ter sido demandados a realizar funções além de suas atribuições. Contribui para esta conduta a escassez de apoios e assessorias requisitados que, para um terço dos respondentes, não está sempre disponível. Com a reiteração dessas práticas e a enorme dificuldade apresentada pelos CTs em contribuir na formulação de planos e da proposta orçamentária, fiscalizar entidades e subsidiar com informações a atuação do CMDCA e de instâncias do poder público, é convidativa a oportunidade de o conselheiro fazer-se necessário através do preenchimento de necessidades específicas que por vezes sua formação profissional permite.

Necessidades de aprimoramento das ações dos Conselhos Tutelares

Praticamente todos os fatores de aprimoramento da ação do Conselho Tutelar enumerados no questionário da pesquisa foram considerados muito importantes pelos respondentes (*Gráfico 246*).

Apenas a criação de mais Conselhos Tutelares no município é de menor importância, com índice⁵⁷ nacional de 0,16 e índices regionais que vão de 0,08 no Sul a 0,22 no Nordeste. Porém, como já foi apresentado anteriormente em uma análise por porte de município, a necessidade de mais CTs está concentrada nos municípios maiores. Nos municípios cuja população infanto-juvenil é de mais de 20 mil e menos de 50 mil habitantes, o índice da importância da criação de mais Conselhos é de 0,56, e nos municípios com mais de 50 mil pessoas com 17 anos ou menos, esse índice é de 0,72.

A esse respeito, a recomendação do CONANDA é de que haja um Conselho Tutelar para cada 200 mil habitantes, o que corresponderia, conforme a média nacional de proporção da população infanto-juvenil, a 70 mil pessoas de 17 anos ou menos. Porém, de acordo com os participantes desta pesquisa, esta é uma necessidade significativa em municípios com mais de 20 mil crianças e adolescentes.

O adequado dimensionamento do número de CTs é fundamental para o competente atendimento da população, evitando sobrecargas que podem comprometer a qualidade do serviço do Conselho.

Apenas a revisão e atualização do regimento interno foram consideradas ações de aprimoramento do CT medianamente importantes, com índice nacional de 0,49; este também foi o único item classificado como de média importância nas regiões. As demais ações de aprimoramento foram consideradas muito importantes tanto em nível nacional, quanto no recorte regional, com índices acima de 0,66.

A capacitação dos conselheiros para melhor compreensão, interpretação e aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente foi considerada o fator mais importante para o aprimoramento dos Conselhos Tutelares, com índice nacional de 0,86. Essa resposta corrobora o que vem sendo apresentado ao longo desse relatório sobre inadequações da atuação dos conselheiros. Isto indica que os respondentes identificam a

⁵⁷ Este índice indica com que grau de importância os Conselhos Tutelares julgam necessitar de aprimoramento nos temas e aspectos sugeridos: 0 a 0,33, baixa importância; 0,33 a 0,67, média importância; 0,67 a 1, alta importância.

importância de compreender a função do Conselho e a lei sobre a qual sua atuação está respaldada, e percebem sua carência neste aspecto, fato fundamental para que possa haver uma mobilização pela superação dessa carência.

Em segundo lugar, três fatores foram considerados igualmente muito importantes, todos com índice 0,79: relacionamento mais estreito com o Ministério Público, relacionamento mais estreito com órgãos do Executivo Municipal e melhoria dos equipamentos do Conselho. Dentre as principais atribuições do CT, está o encaminhamento de denúncias de violações aos agentes municipais encarregados de ressarcir os direitos às crianças e aos adolescentes, dentre eles o Ministério Público. Nesse contexto, os dados desta pesquisa mostram que os CTs carecem de reconhecimento e cooperação por parte dos órgãos públicos e, no que tange o relacionamento com o Executivo Municipal, reforçam observações feitas, por exemplo, nos tópicos sobre Infra-estrutura e Principais dificuldades, a respeito da baixa prioridade por vezes atribuída pelas prefeituras aos Conselhos Tutelares.

A análise regional revela certa homogeneidade entre as regiões, que apresentam apenas pequenas variações entre si (Gráfico 247 a Gráfico 251).

Gráfico 246

Índice de importância dos fatores para o aprimoramento do Conselho Tutelar (Brasil)

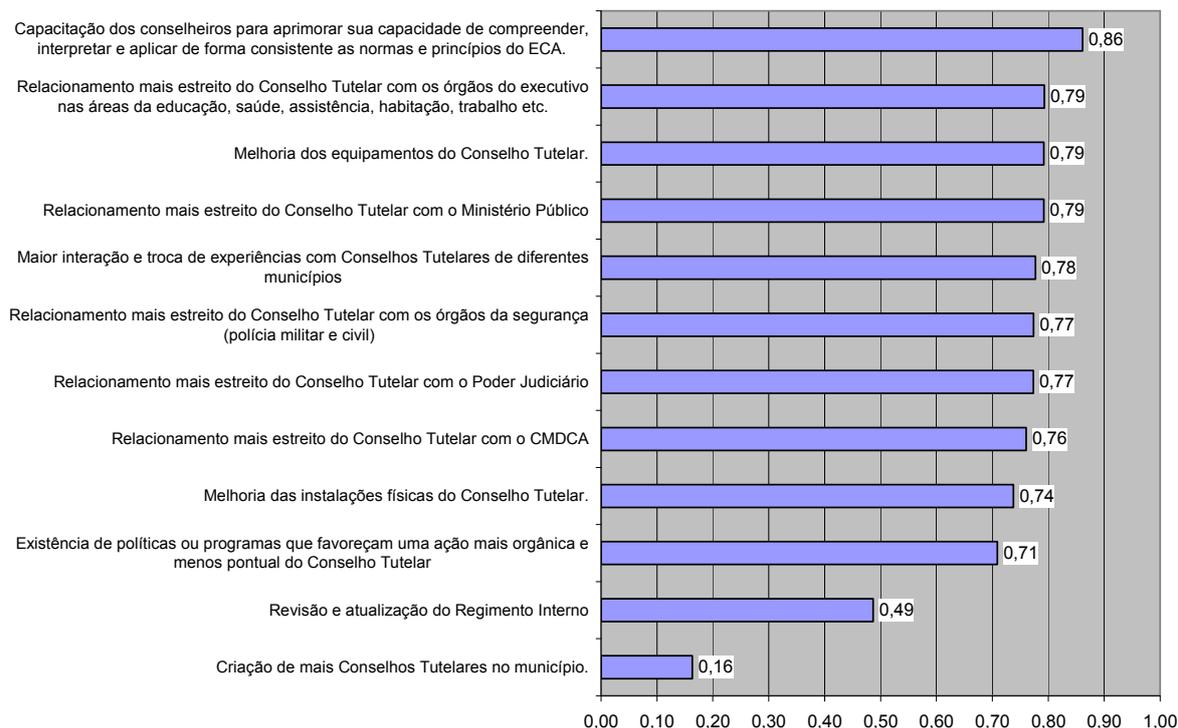


Gráfico 247

Índice de importância dos fatores para o aprimoramento do Conselho Tutelar (Região Norte)

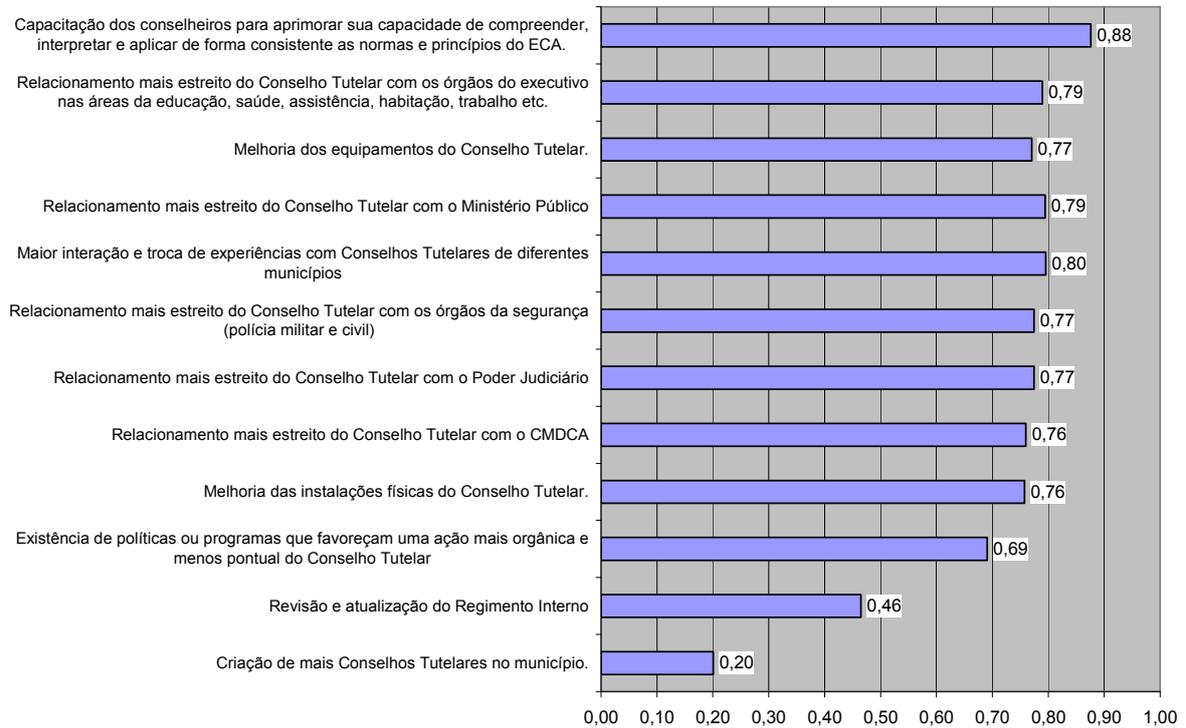


Gráfico 248

Índice de importância dos fatores para o aprimoramento do Conselho Tutelar (Região Nordeste)

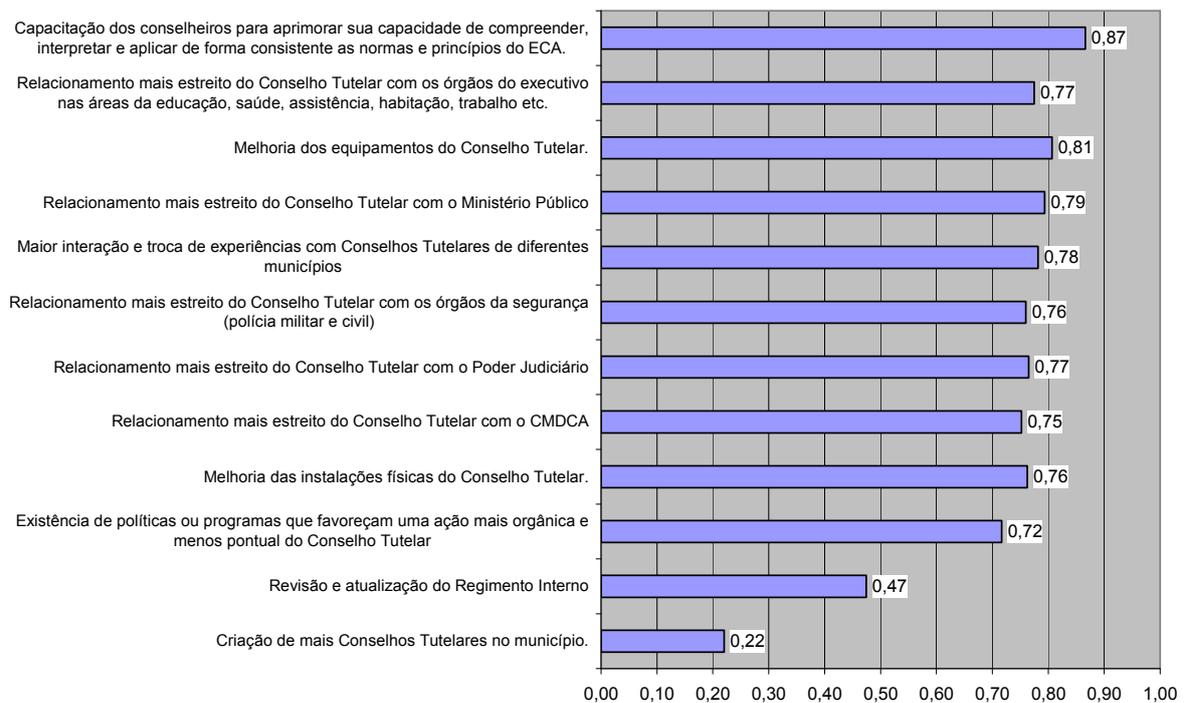


Gráfico 249

Índice de importância dos fatores para o aprimoramento do Conselho Tutelar (Região Sudeste)

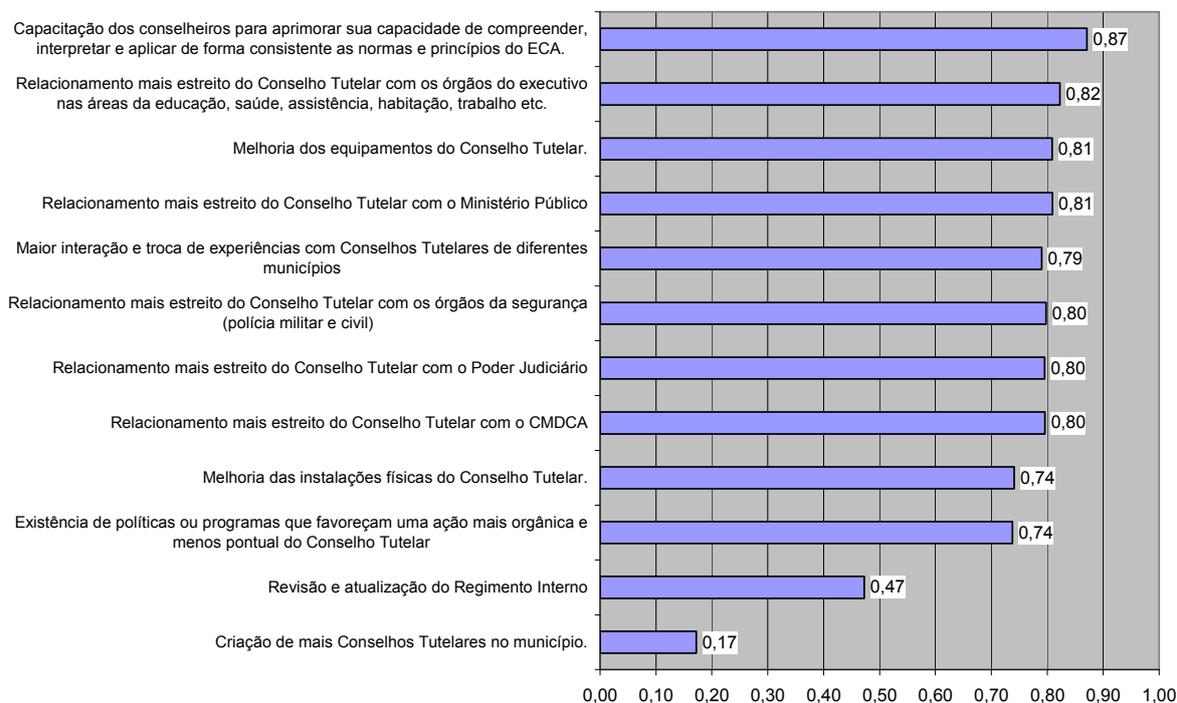


Gráfico 250

Índice de importância dos fatores para o aprimoramento do Conselho Tutelar (Região Sul)

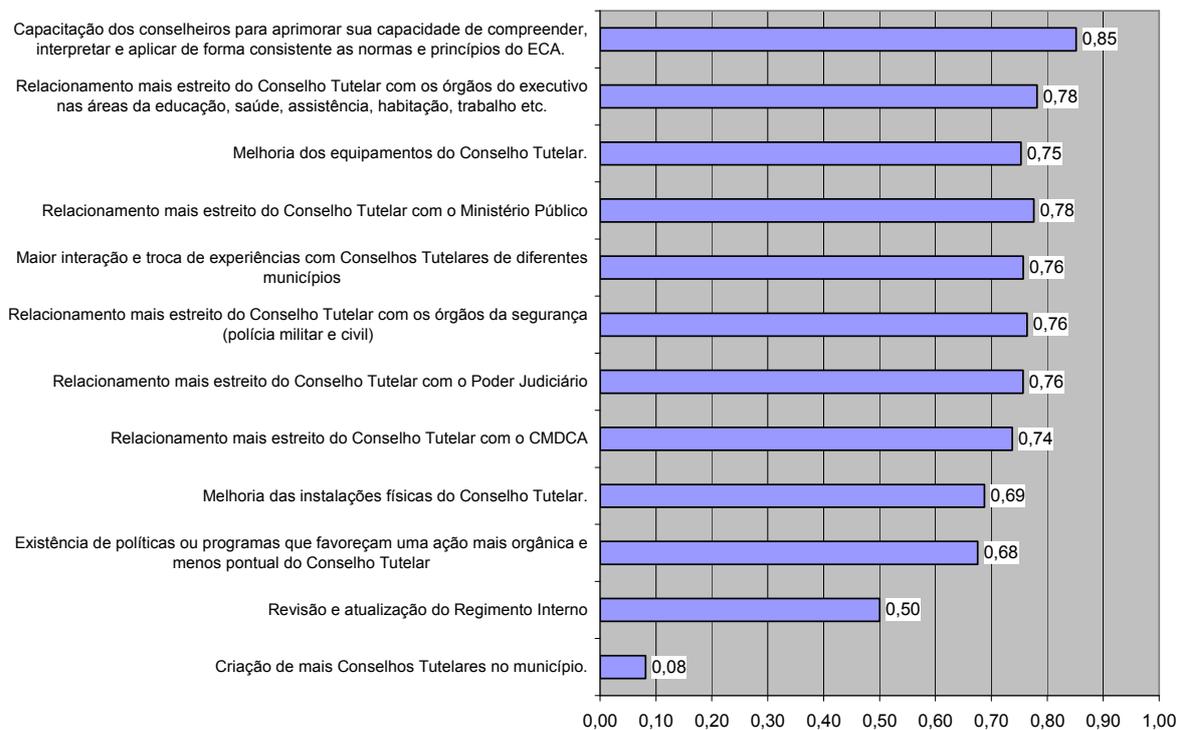
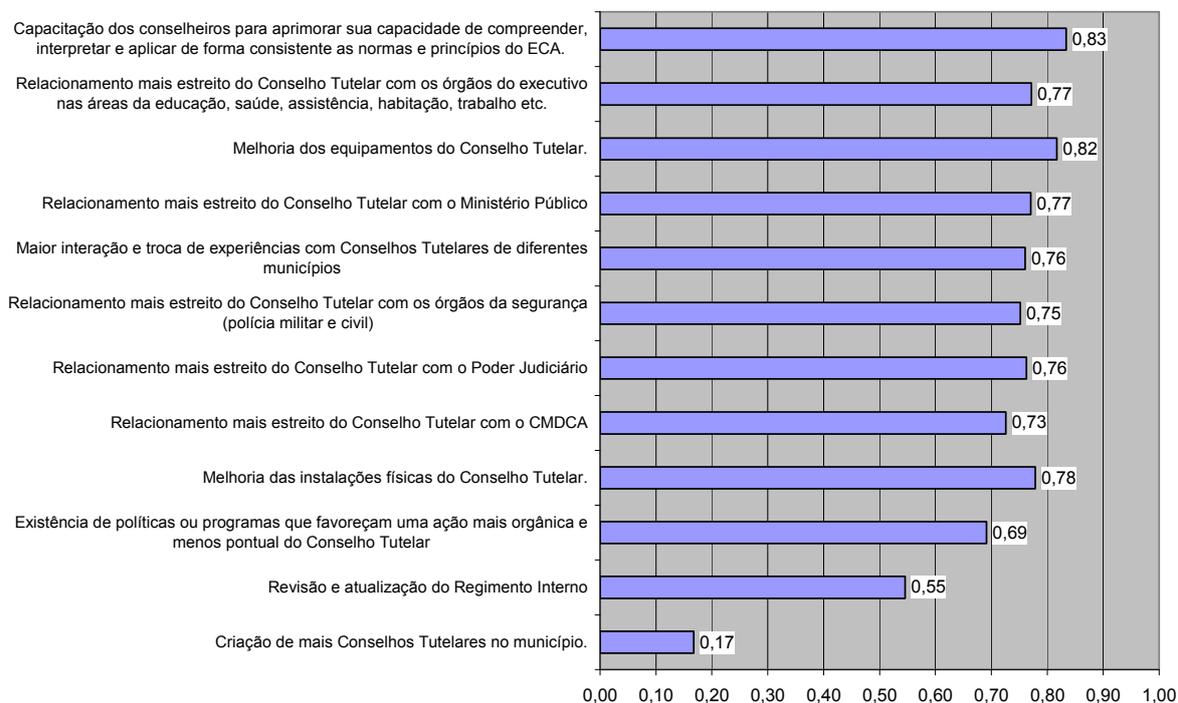


Gráfico 251

Índice de importância dos fatores para o aprimoramento do Conselho Tutelar (Região Centro-Oeste)



Além dos fatores já indicados, os Conselhos Tutelares puderam complementar, em resposta espontânea, até três outras ações, apoios ou medidas de qualquer natureza que seriam importantes para fortalecer sua ação no município. Os resultados obtidos estão nos gráficos abaixo. A resposta espontânea mais freqüente, mencionada por 38% dos Conselhos que responderam a esta questão, foi a necessidade de criação de políticas públicas, entidades e programas de atendimento, o que reafirma a precariedade da estrutura de atendimento a crianças e adolescentes nos municípios, já apontada anteriormente. Essa resposta veio de 41% dos respondentes do Nordeste e 43% do Centro-Oeste.

Em segundo lugar, apareceram questões ligadas à melhoria de infra-estrutura, equipamentos e pessoal de apoio, fatores indicados por 31% dos respondentes. Em seguida, mencionada por 28% deles, está a necessidade de veículo para o CT; esta é uma questão bastante específica, que, por ser básica, foi mencionada por um número significativo de respondentes. Isto porque veículo é um recurso imprescindível para que o Conselho possa cumprir suas atribuições de fiscalização de entidades, atendimento e acompanhamento de casos.

Gráfico 252

Outros fatores importantes para fortalecer a ação do CT no município (Brasil)

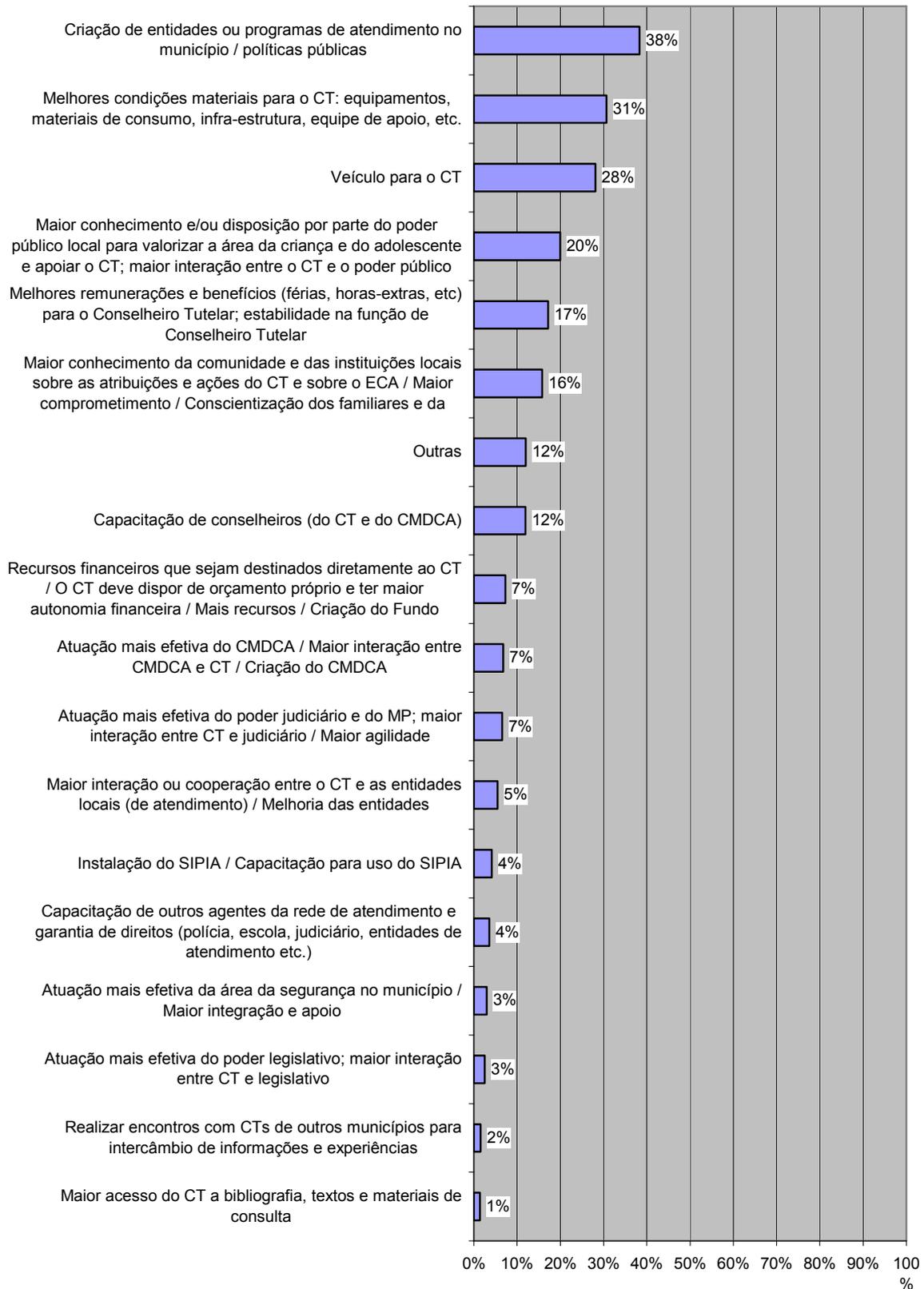


Gráfico 253

Outros fatores importantes para fortalecer a ação do CT no município (Região Norte)

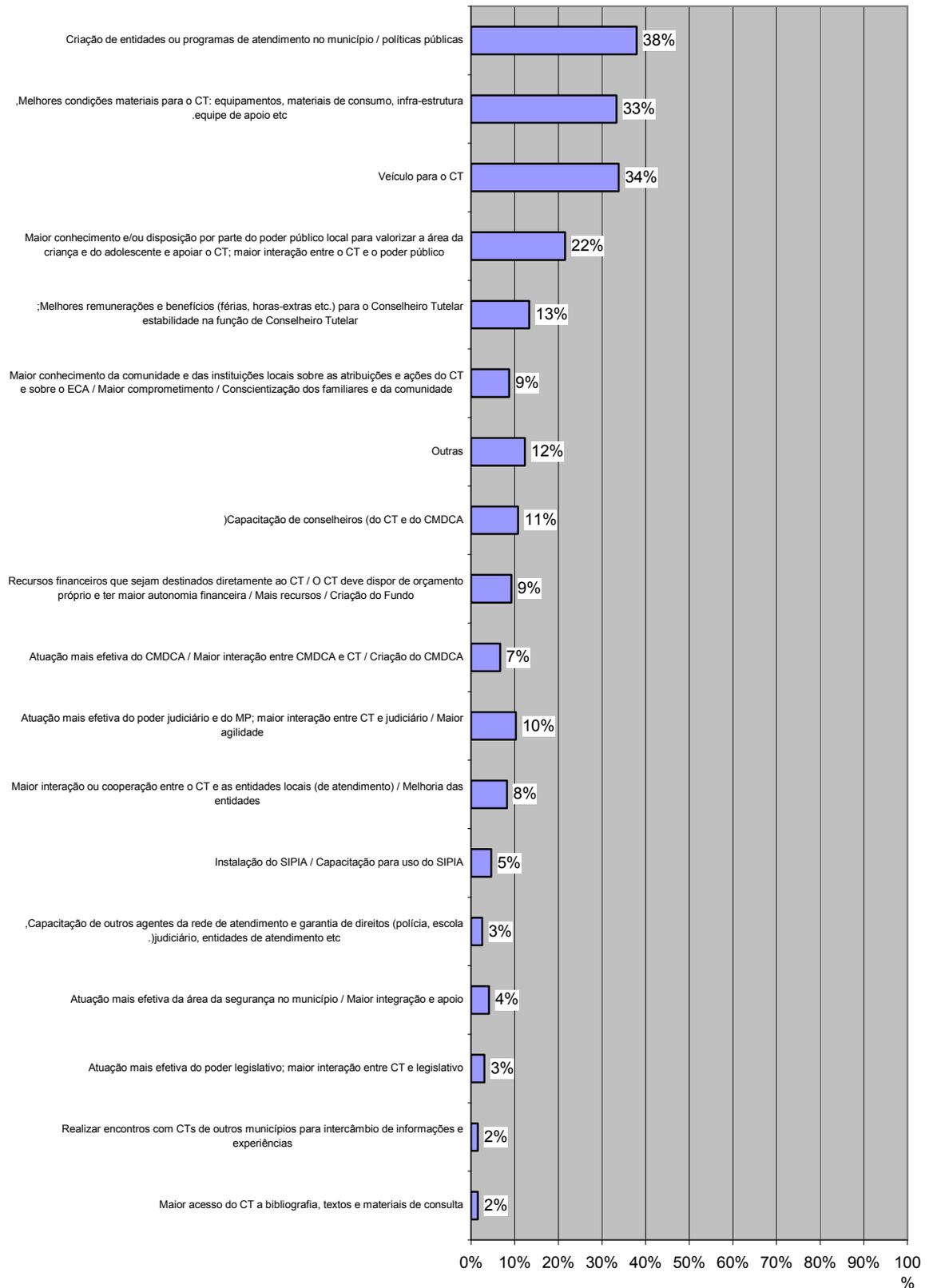


Gráfico 254

Outros fatores importantes para fortalecer a ação do CT no município (Região Nordeste)

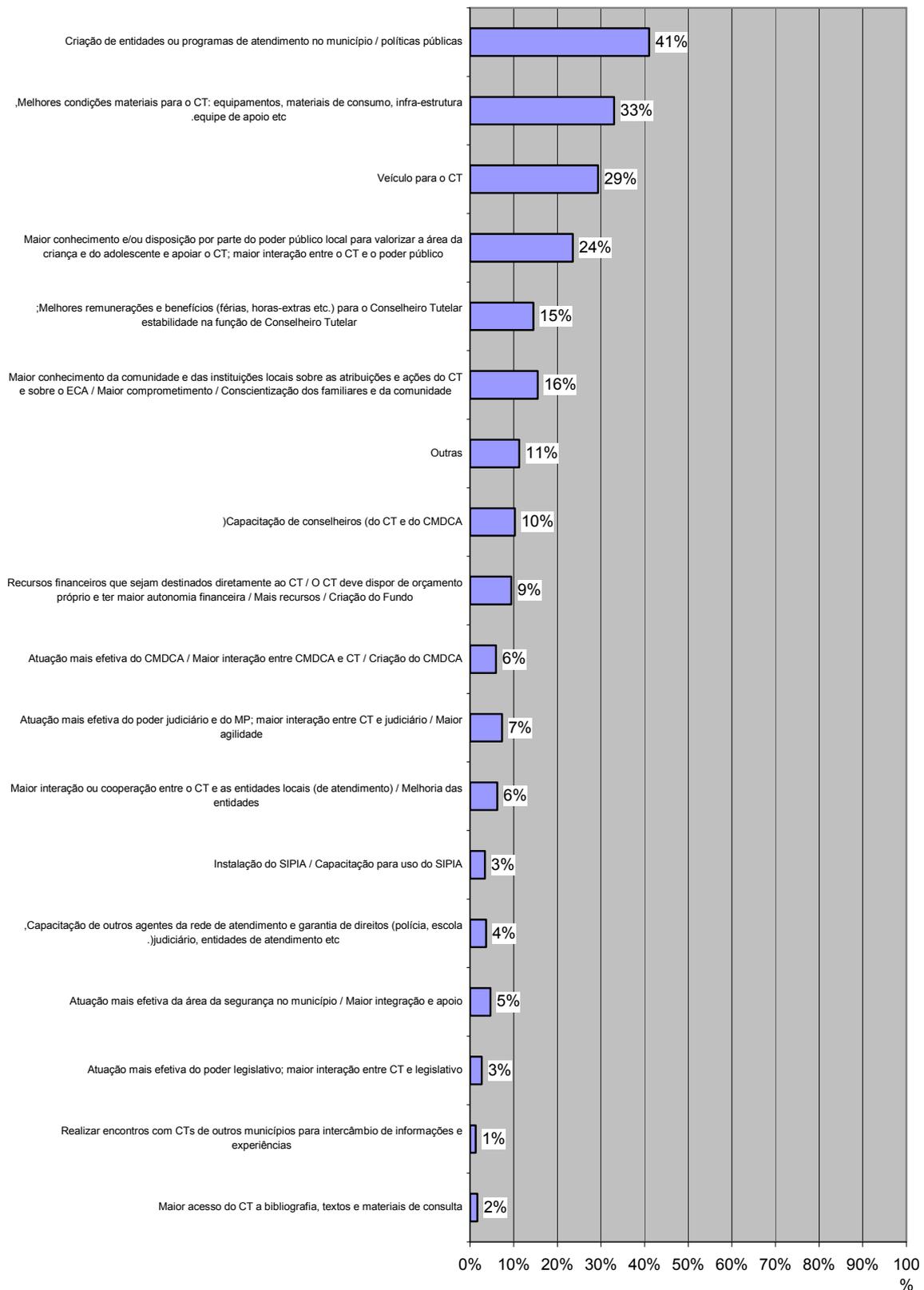


Gráfico 255

Outros fatores importantes para fortalecer a ação do CT no município, Região Sudeste

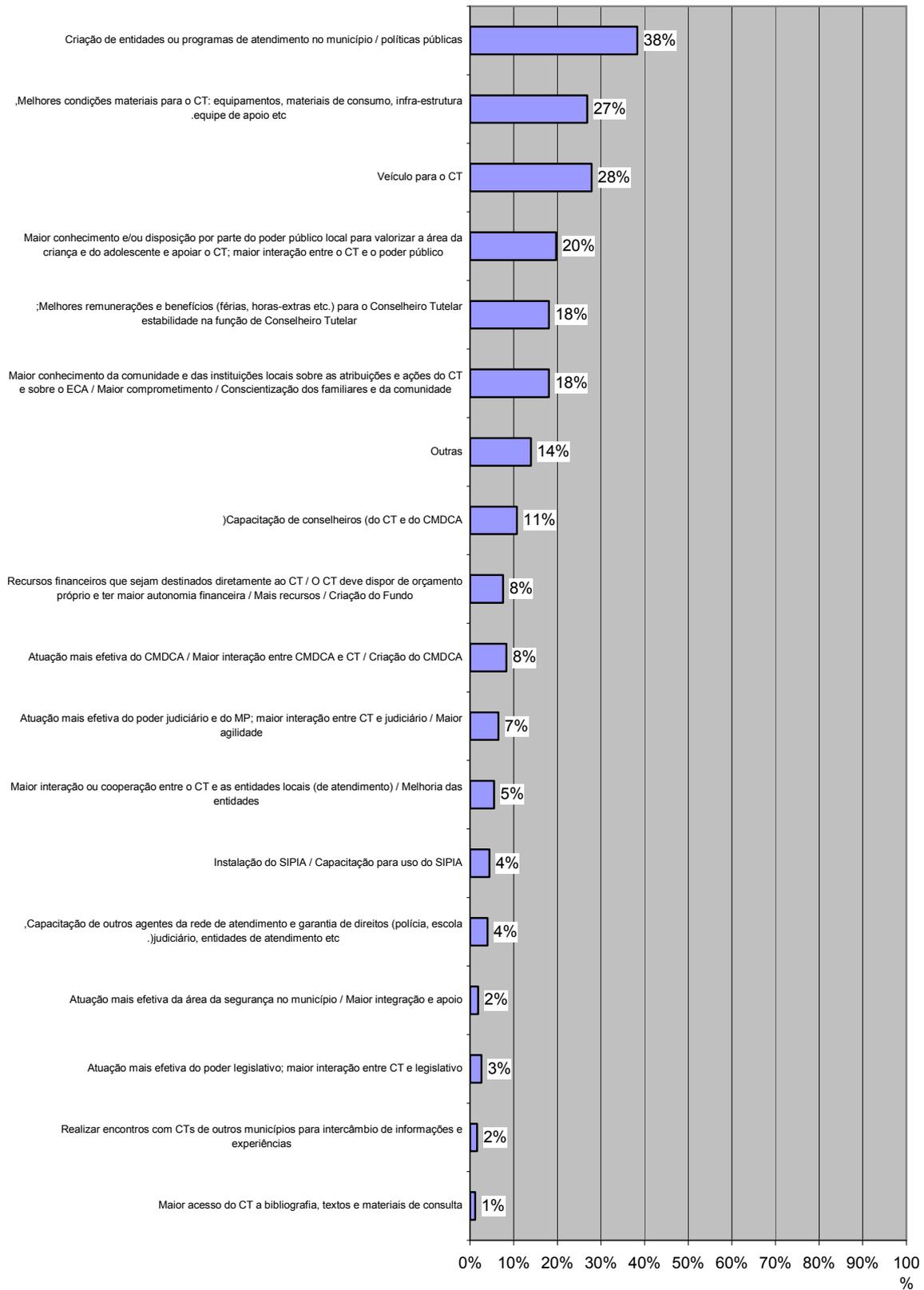


Gráfico 256

Outros fatores importantes para fortalecer a ação do CT no município (Região Sul)

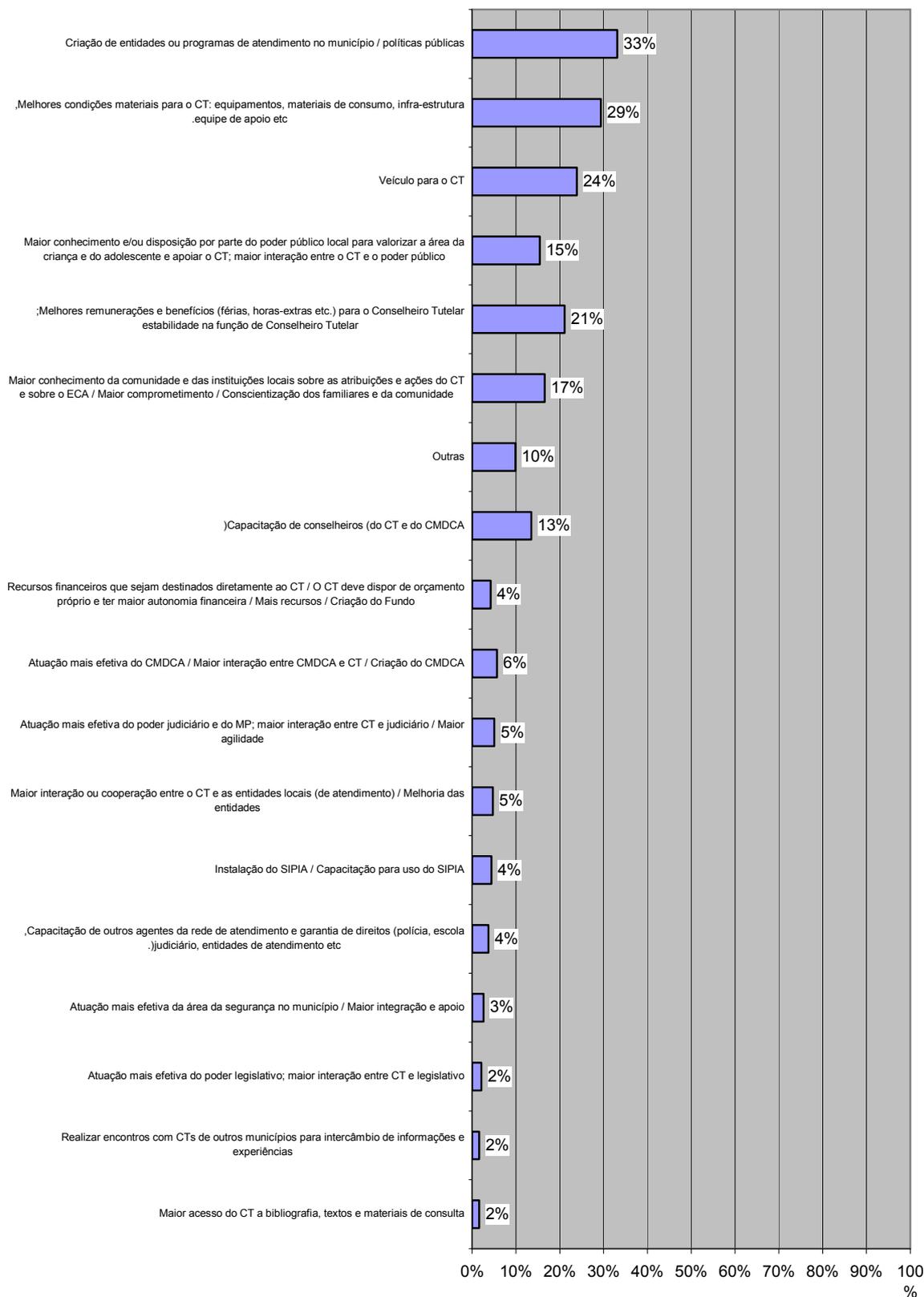
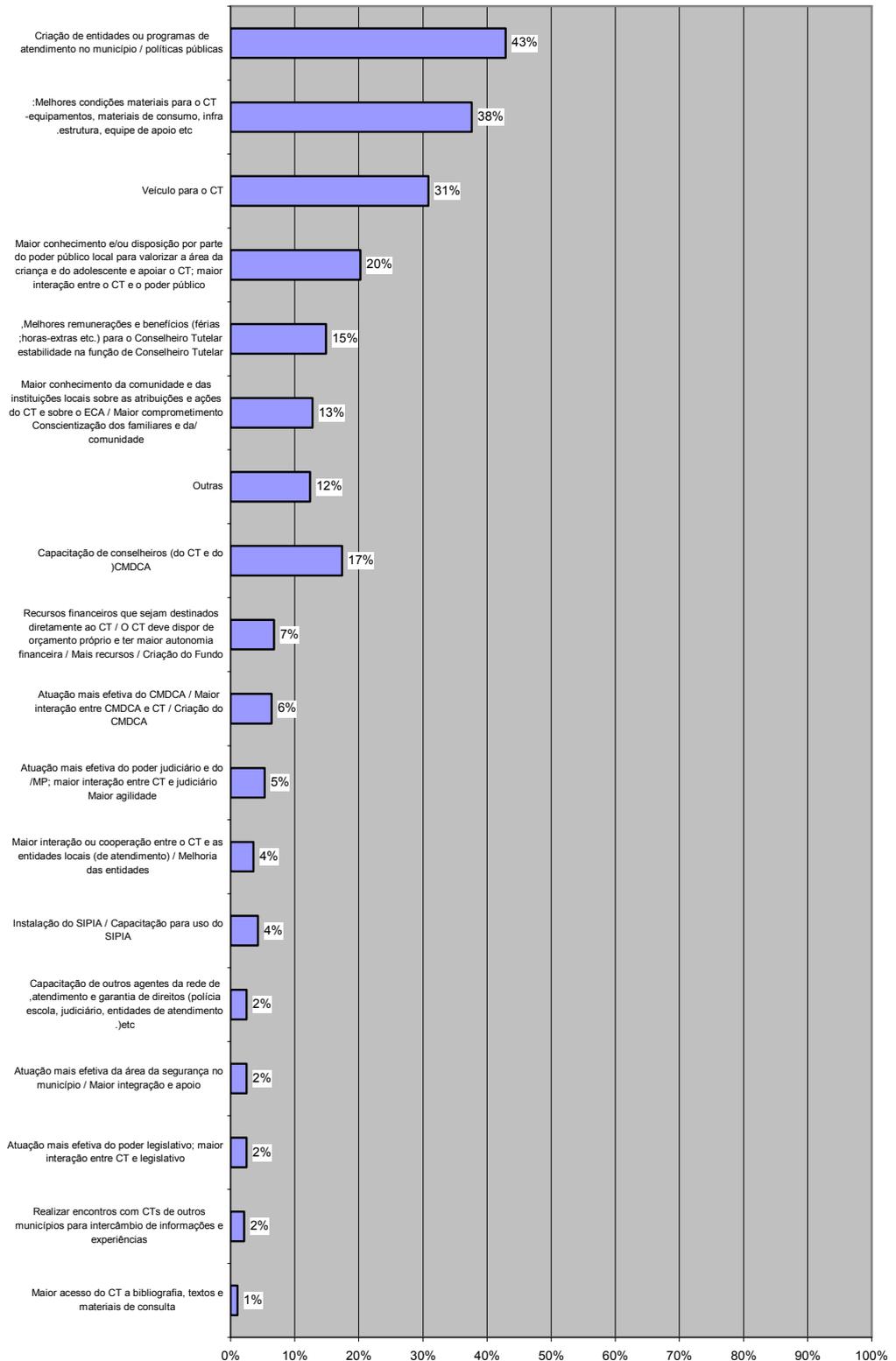


Gráfico 257

Outros fatores importantes para fortalecer a ação do CT no município (Região Centro-Oeste)



Este capítulo revelou a intensidade das carências vividas pelo Conselho Tutelar, uma vez que todos os itens apresentados foram considerados de grande importância para o aprimoramento de suas ações. As duas únicas exceções foram a revisão do regimento interno e a criação de mais Conselhos Tutelares em seu município. Contudo, este último é considerado um fator de grande importância para municípios maiores, sendo irrelevante apenas para os pequenos. E quanto às regras que regem o CT, a pesquisa mostrou, através de demandas de direitos trabalhistas, por exemplo, que urge a revisão de algumas definições que competem à lei municipal.

VIII. CONSELHOS ESTADUAIS

Os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre suas principais atribuições, elaboram a política estadual para promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente. Outro importante encargo consiste em estabelecer um elo de comunicação e promover a integração com CMDCAs e CTs do estado (*ver o tópico O papel dos Conselhos, página 15*).

Todo estado brasileiro deve contar com um Conselho Estadual.

Os Conselhos pesquisados

Os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente – aqui chamados apenas Conselhos Estaduais – foram criados em todos os 26 estados brasileiros. Embora os questionários tivessem sido entregues a todos, um Conselho do Nordeste não enviou suas respostas. Assim, estão abarcados nesta pesquisa 25 Conselhos Estaduais, o equivalente a 96% dos existentes no país.

Vale lembrar que o Conselho do Distrito Federal respondeu um questionário semelhante ao dos Conselhos Municipais (CMDCAs), pois, atuando num território de dimensões comparáveis às de um município e sem outros Conselhos dos Direitos responsáveis por subdivisões de seu território, suas atribuições e responsabilidades coincidem, na maior parte das vezes, com as dos Conselhos Municipais.

Histórico

CRIAÇÃO LEGAL E INÍCIO EFETIVO DOS CONSELHOS

A criação de todos os Conselhos – sejam eles Estaduais, Tutelares, Municipais dos Direitos ou Nacional dos Direitos – é obrigatória e está detalhada no Estatuto da Criança e do Adolescente. É necessário destacar, no entanto, que a criação dos Conselhos dos Direitos deve resultar de participação popular, contando com representantes governamentais e não-governamentais. Isso faz desses colegiados órgãos administrativamente ligados ao Poder Executivo e de composição paritária, isto é, com equilíbrio de representações entre o Poder Executivo estadual e a sociedade civil.

Dentre os 25 Conselhos Estaduais pesquisados, 18 deles foram criados por lei entre 1990 e 1992, a partir da implementação do ECA em 1990, o que significa que a partir da promulgação do Estatuto, tais Conselhos foram rapidamente instituídos. A maioria dos últimos estados a implementar o Conselho Estadual

está concentrada na Região Nordeste; isso pode ser um indício de menor participação popular nestes estados ou da falta de interesse do poder público em promover essa institucionalização. Segundo as informações fornecidas pelos Conselhos Estaduais respondentes, todos eles haviam sido criados legalmente em 1997.

Quanto ao início efetivo das atividades dos Conselhos, quatro deles alegaram não ter dados para responder à pergunta, talvez porque se trate de casos cuja história é desconhecida pelas gestões atuais. Outros 15 informaram que sua efetivação se deu entre 1990 e 1992. Os demais, concentrados principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, tiveram sua efetivação entre 1993 e 1997.

Em termos gerais, o tempo médio entre a implementação e a efetivação dos Conselhos Estaduais brasileiros é de três meses. Destaca-se um pertencente à Região Sul, no qual o início efetivo das atividades se deu antes de sua criação legal. Isso parece indicar que, ainda que tenha havido dificuldades na produção da lei, as atividades daquele Conselho Estadual eram necessárias e foram executadas emergencialmente.

Esses dados indicam que, ainda na década de 1990, todos os estados brasileiros tinham cumprido o que prevê o ECA, com a criação legal e o início efetivo das atividades de seus Conselhos Estaduais dos Direitos.

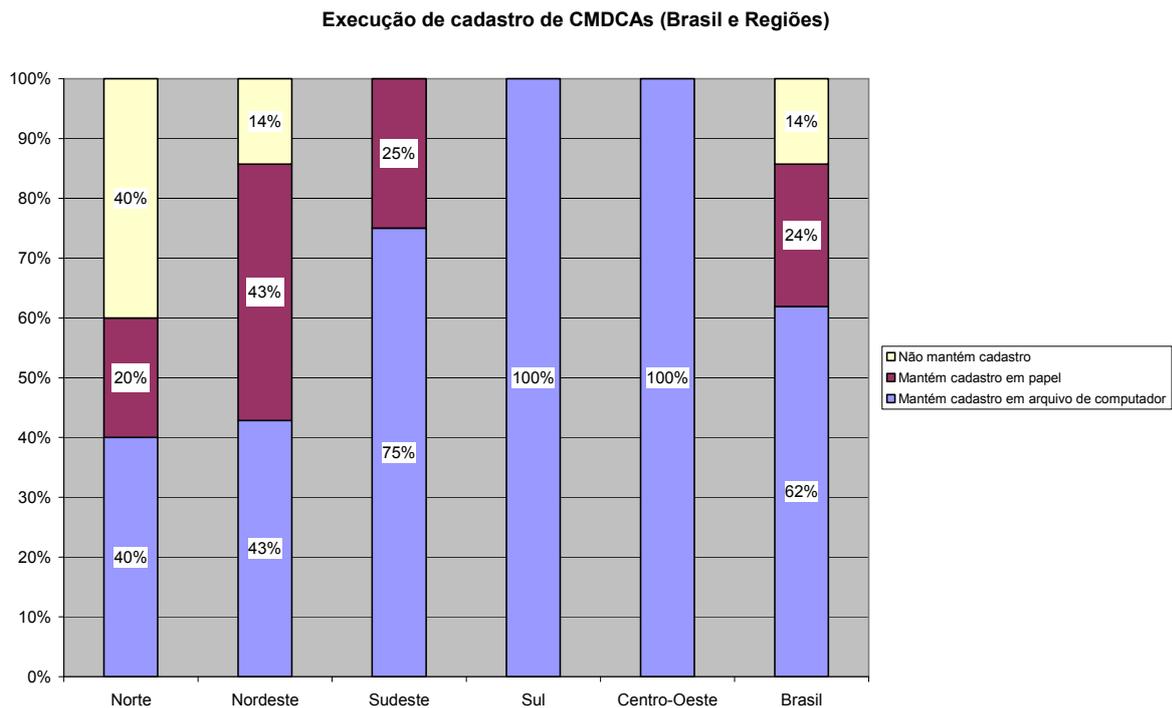
Adicionalmente à informação sobre seu início legal e efetivo, foi perguntado se os Conselhos Estaduais tiveram atuação contínua ou se houve períodos de interrupção e inatividade. Nesse aspecto, destaca-se a Região Sudeste, na qual 100% dos Conselhos sempre funcionaram, sem pausas. Nas demais regiões, em média 63% dos colegiados informaram ter sempre funcionado, sem intervalos, contra 37% em que o Conselho passou por momentos de atuação efetiva e momentos em que suas atividades foram interrompidas.

CADASTRO DE CMDCAS

Uma das atribuições dos Conselhos Estaduais é o fomento da criação de CMDCA, o apoio ao funcionamento de CTs e CMDCA, a integração dos CMDCA e CTs do estado, além do monitoramento de atendimento, defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente no estado. Para isso, é essencial que cada Conselho Estadual tenha cadastrado todos os Conselhos Municipais do seu estado.

Do total de 25 Conselhos Estaduais pesquisados, 18 (86%) disseram ter cadastro dos CMDCA do estado, sendo que, destes, 13 (62%) têm cadastro em arquivo de computador, e outros 5 (24%) dizem ter registro apenas em papel. Contudo, há 3 casos (14%) em que a resposta foi negativa para o registro dos Conselhos Municipais. Esta resposta ocorreu em dois Conselhos da Região Norte e um da Nordeste, e revela um desempenho ainda precário (*Gráfico 258*).

Gráfico 258



A maneira como é feita a atualização dos dados sobre os CMDCA's pelos Conselhos Estaduais pode também dar um registro da fluidez da comunicação e troca de experiência entre eles. É bastante diversificada a forma como são feitas as atualizações de dados sobre os CMDCA's pelos Conselhos Estaduais (Gráfico 259). Onze Conselhos (65% dos que responderam à questão) atualizam seus dados pela remessa regular de correspondência para os Conselhos Municipais, sendo: com frequência anual (seis Conselhos), semestral (dois Conselhos) ou bimestral (um Conselho). Dois Conselhos não informaram a periodicidade. Dentro deste grupo que atualiza informações ativas e periodicamente, destacam-se a Região Sudeste, com três Conselhos (75% da região) e a Região Nordeste, com quatro Conselhos (50% dos respondentes da região).

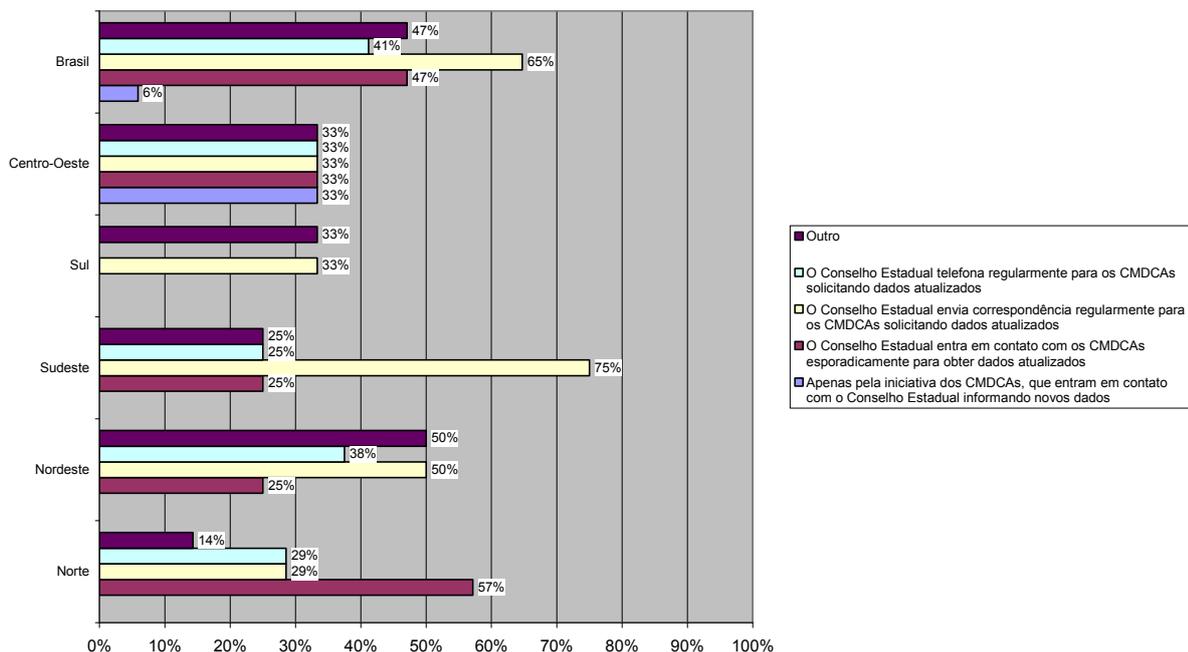
Dos 17 Conselhos que informaram sobre formas de atualização de cadastro de CMDCA's, 7 (41%) atualizam os dados cadastrais dos CMDCA's periódica ou constantemente por telefone, sendo que 3 dos que assim procedem são da Região Nordeste.

Outros oito colegiados (47%) – sendo 4 da Região Norte – responderam obter atualização dos dados esporadicamente, entrando em contato com os CMDCA's.

Ainda sobre os modos de atualização dos dados, 8 (47%) dos 25 Conselhos alegaram fazê-lo por outros meios, como, por exemplo, através de visitas, conferências ou cursos de formação regional.

Gráfico 259

Formas de atualização dos dados dos CMDCA's (Brasil e Regiões)

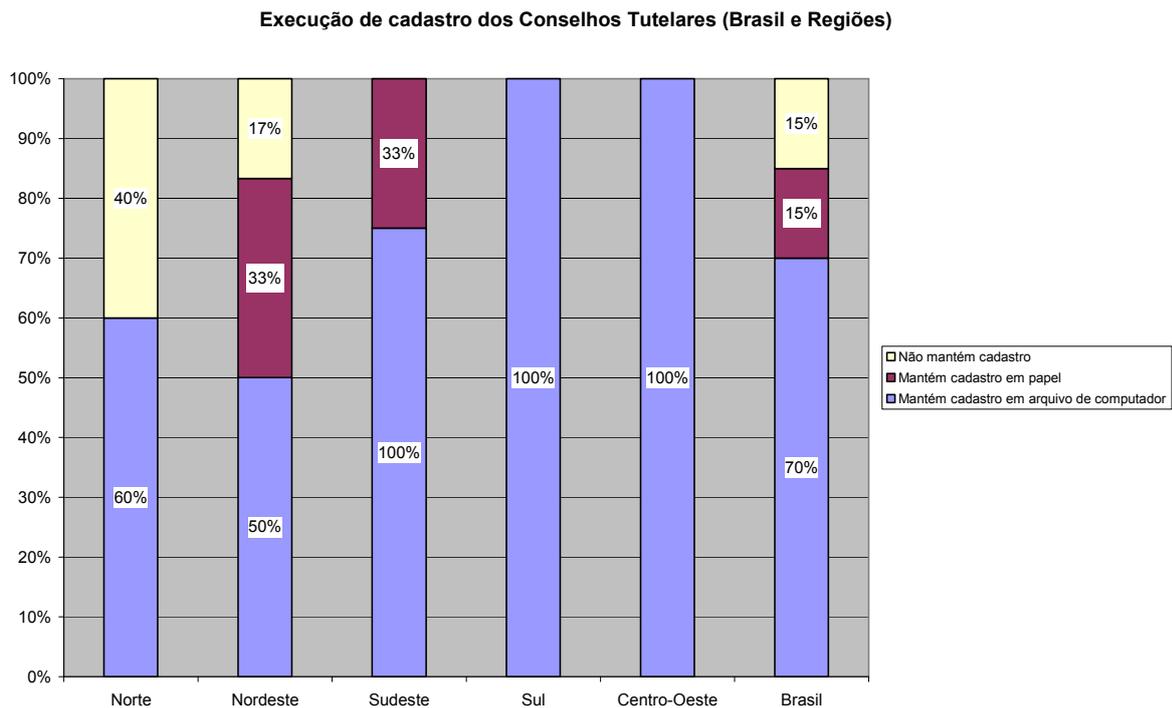


CADASTRO DE CTS

Assim como a existência de cadastro dos Conselhos Municipais pode indicar sua capacidade de interlocução com o Estadual, também a existência ou não de cadastro estadual dos Conselhos Tutelares denota a capacidade de os Conselhos Estaduais promoverem o fluxo de informação e comunicação, a difusão de políticas estaduais e o monitoramento da situação da criança e do adolescente no estado.

No conjunto dos 20 Conselhos Estaduais que informaram se mantêm cadastro de CTS, 17 (85%) o têm, sendo que 14 (70%) cadastram em computador e outros três (15%), sendo dois do Nordeste e um do Sudeste, têm registro exclusivamente em papel. Há três casos (15%) em que as respostas foram negativas quanto ao registro dos Conselhos Tutelares, concentradas, majoritariamente, na Região Norte. E ainda, cinco Conselhos (25%) não informaram se mantêm ou não esse cadastro. (Gráfico 260)

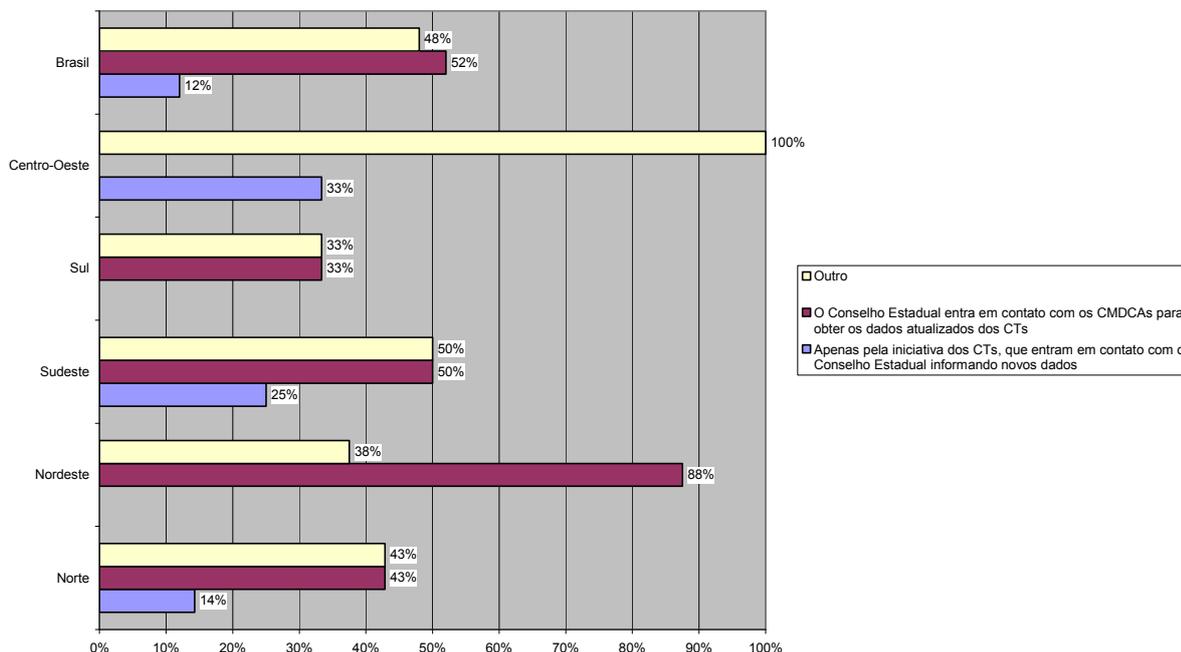
Gráfico 260



No conjunto dos estados analisados, três (13%) atualizam os dados de forma passiva, isto é, por iniciativa dos próprios CTs de enviar atualizações cadastrais aos Conselhos Estaduais – vale observar que cada caso pertence a uma região do país. Destes, ainda, um busca, ao mesmo tempo, informações junto a um centro de apoio aos Conselhos de Direitos e Tutelares, ligado a uma secretaria do estado. Outros 13 Conselhos (57%), sendo sete na Região Nordeste (equivalente a 88% dos respondentes da região), entram em contato com os CMDCA para obter a atualização dos dados sobre os CTs. A frequência desta atualização é, na maioria dos casos, anual. Doze Conselhos (52%) apontaram ainda outras formas de realizar esse contato, sendo que nove deles atualizam os dados sobre os CTs através de contato direto, visitas, ou em cursos de capacitação e em conferências regionais. (Gráfico 261)

Gráfico 261

Formas de atualização dos dados dos Conselhos Tutelares (Brasil e Regiões)



Embora as informações coletadas levem a concluir que, ainda na década de 1990, todos os Conselhos Estaduais já haviam sido implementados e tinham iniciado suas atividades – o que sem dúvida é um aspecto positivo – chamou a atenção o fato de 29% terem declarado passar por períodos de interrupção de atividades, o que indica uma séria fragilidade institucional. Ou seja, ainda que todos os Conselhos já estivessem implementados desde 1997, ano em que os últimos iniciaram efetivamente, ainda há avanços qualitativos a serem conquistados na sua consolidação.

A inexistência de cadastro dos Conselhos Municipais e Tutelares e a ausência de um procedimento comum para o fluxo de tais informações básicas reforçam a idéia da existência de questões administrativas a serem dominadas pelos Conselhos Estaduais.

Composição e perfil dos conselheiros

PRESIDÊNCIA

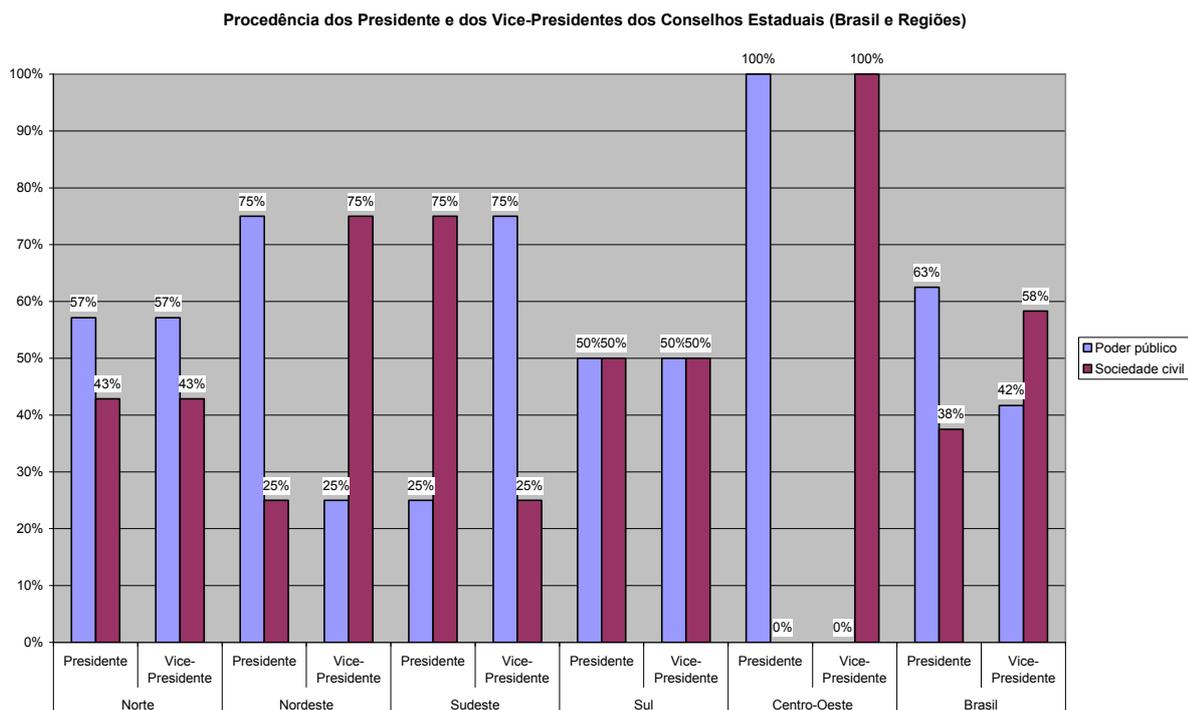
Dentre os atuais presidentes dos Conselhos Estaduais, 15 (63%) são representantes do poder público e 9 (38%) são representantes da sociedade civil. Por outro lado, quando se observa a procedência dos vice-presidentes, as proporções se invertem. Dez (42%) são provenientes do poder público e 14 (58%), representantes da sociedade civil. Causou espécie a Região Sudeste, pois três de seus quatro Conselhos Estaduais têm presidentes da sociedade civil. (Gráfico 262).

Vale observar que, na maioria dos Conselhos, quando o presidente é proveniente do poder público, o vice é da sociedade civil, o que dá indicação de equilíbrio de forças, conforme recomendado pelo ECA. No entanto, em um Conselho da Região Norte e em outro da Região Nordeste, o presidente e o seu vice são

representantes do poder público. Ainda, em um Conselho do Nordeste, tanto presidente como vice são da sociedade civil. Esses casos podem indicar que, nesses Conselhos, há uma deficiência na desejável paridade de composição do sistema de gestão.

Os dados mostram que, assim como nos Conselhos Municipais, há maior concentração do setor governamental na presidência, o que pode ser indicio de uma tendência geral de preponderância do poder público. Porém, isto só poderia ser confirmado através de uma análise temporal que verificasse se essa tendência se confirma ao longo de várias gestões.

Gráfico 262



CONSELHEIROS TITULARES

Há entre 10 e 24 membros em cada Conselho Estadual, sendo que a média nacional é de grupos compostos por 18 pessoas. No entanto, são observadas desigualdades na abordagem regional. O Norte e o Nordeste têm média inferior à nacional: 15 e 16 conselheiros, respectivamente. É nestas mesmas regiões que se situam os Conselhos com menos conselheiros (10 e 12). Já os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam números de conselheiros mais próximos do máximo encontrado no país: 22, 20 e 19. Nessas três regiões, não há Conselhos Estaduais com menos de 16 conselheiros, e destaca-se o Sudeste, onde há no mínimo 20 e no máximo 24 membros por Conselho.

A recondução ou reeleição de conselheiros estaduais é permitida por um número ilimitado de mandatos, a depender da indicação do Poder Executivo estadual e da escolha da representação pela sociedade civil. Em geral, a permanência de conselheiros no cargo é interessante do ponto de vista da acumulação de experiência nas funções. Por outro lado, é sempre interessante a renovação de pessoas, de modo a dinamizar as ações do Conselho e ampliar as oportunidades de participação.

Entre os conselheiros das gestões atuais, 39% já participaram de gestões anteriores do Conselho Estadual, havendo um Conselho onde 22% dos membros já participaram de gestões anteriores e outro, onde essa situação é vivida por 71% de seus conselheiros..

Regionalmente, vale destacar que o Centro-Oeste e o Nordeste são as regiões que apresentam a maior proporção de conselheiros que já participaram de gestões anteriores, com porcentagens de 47% e 45% respectivamente.

REGIME DE DEDICAÇÃO

Não existe uma orientação geral quanto à carga horária que os conselheiros estaduais devam dedicar às atividades do Conselho. Eles participam de reuniões deliberativas e podem participar de comissões temáticas, caso haja esse dispositivo no colegiado. Há muitas vezes, regimes de dedicação diferentes entre os membros de um mesmo Conselho, conforme a atuação de cada um.

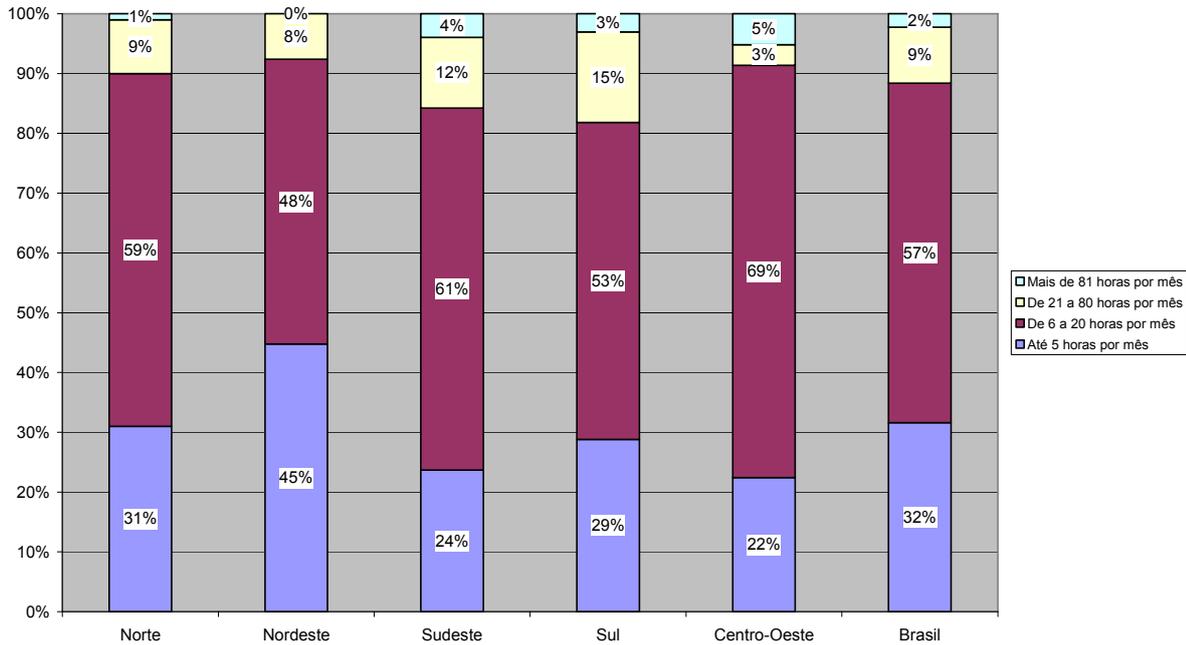
Nos 25 grupos analisados, 32% dos conselheiros dedicam até 5 horas mensais ao Conselho, 57% dedicam entre 6 e 20 horas mensais e 11% dedicam mais de 21 horas por mês (*Gráfico 263*). Esses dados denotam que a dedicação dos conselheiros estaduais é superior à dos Conselheiros Municipais, que em sua maioria (69%) dedicam até 5 horas mensais.

No recorte regional, verifica-se que é menor a parcela de conselheiros que dedicam até 5 horas mensais nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste (24% e 22%), e que esta parcela é maior na Região Nordeste (45%). A Região Centro-Oeste é a que mais tem conselheiros dedicando entre 6 e 20 horas mensais (69%), e a Nordeste é a que tem menos (48%).

A Região Sul destaca-se por ter 18% de conselheiros dedicando mais de 21 horas, o que supera a média nacional em 7%.

Gráfico 263

Carga horária exercida pelos conselheiros estaduais (Brasil e Regiões)



ESCOLARIDADE

Embora não deva ser analisada isoladamente, a escolaridade é um dos fatores que podem indicar o maior ou menor preparo do conselheiro para absorver fatos e dados e construir conclusões e estratégias pela defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Em âmbito nacional, observa-se que 87% dos conselheiros concluíram o ensino superior, 7% têm nível superior incompleto e 6%, ensino médio completo. Regionalmente, o Sudeste e o Centro-Oeste destacam-se por contar com mais conselheiros com nível superior do que a média nacional – 97% e 95% respectivamente – enquanto que o Norte conta com 65%. Conseqüentemente, o Norte apresenta porcentagens maiores de conselheiros com superior incompleto (24%), e com ensino médio (11%).

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Compondo um quadro mais geral de fatores, as áreas de formação profissional dos conselheiros podem indicar sua contribuição com competências necessárias para a elaboração de políticas, discussão de questões técnicas e éticas, e relacionamento com os diversos órgãos entre outras funções do Conselho. Além disso, sua especialização profissional pode contribuir para a atividade principal do Conselho, qual seja, a de formulação da política estadual dos direitos da criança e do adolescente.

No conjunto dos conselheiros estaduais pesquisados, foram aferidas três áreas de formação mais freqüentes: 21% dos conselheiros estaduais têm formação em Serviço Social, 19% em Direito e 13% em Pedagogia. Há também, nos Conselhos, indivíduos formados em Ciências Sociais, História, Geografia e Psicologia. (Gráfico 264)

Regionalmente, a formação profissional dos Conselheiros também se mostra muito diversificada (Gráfico 265). O Sul conta com apenas 14% de conselheiros assistentes sociais e 12% de advogados, mas com predominância de pedagogos (17%), e um número maior de conselheiros com formação em áreas das ciências humanas (9%). Já nos Conselhos Estaduais da Região Centro-Oeste, há assistentes sociais (17%) em quantidade inferior à média nacional, embora haja mais pedagogos e psicólogos, com 17% e 16%, respectivamente.

Gráfico 264

Formação profissional dos conselheiros estaduais (Brasil)

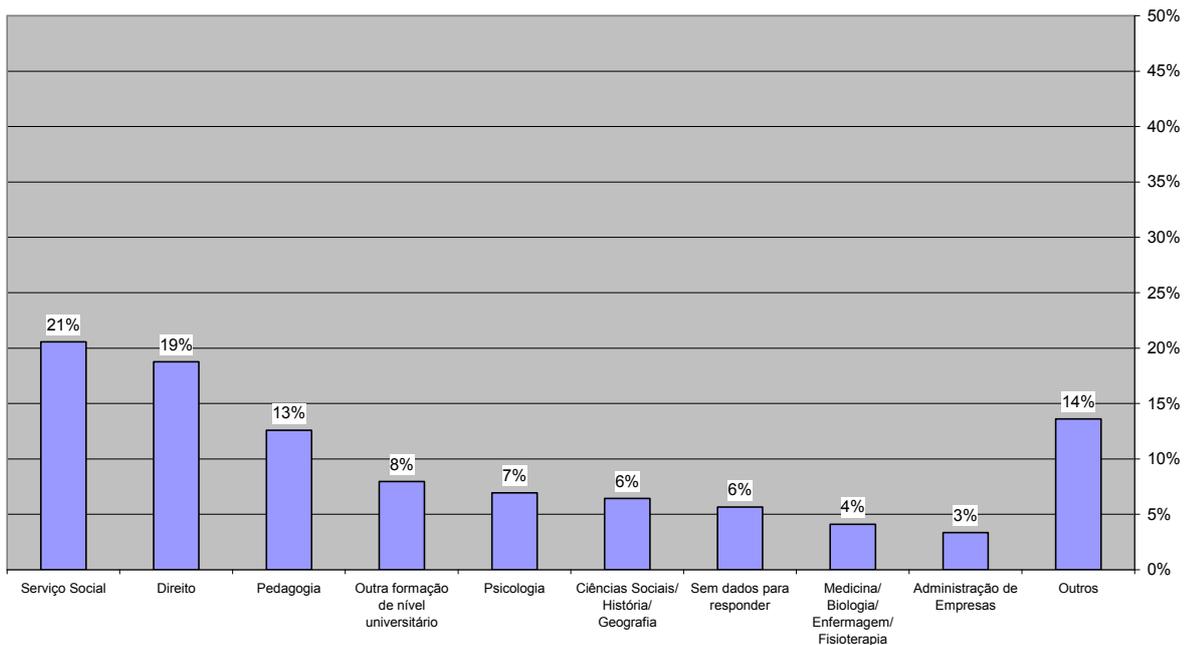
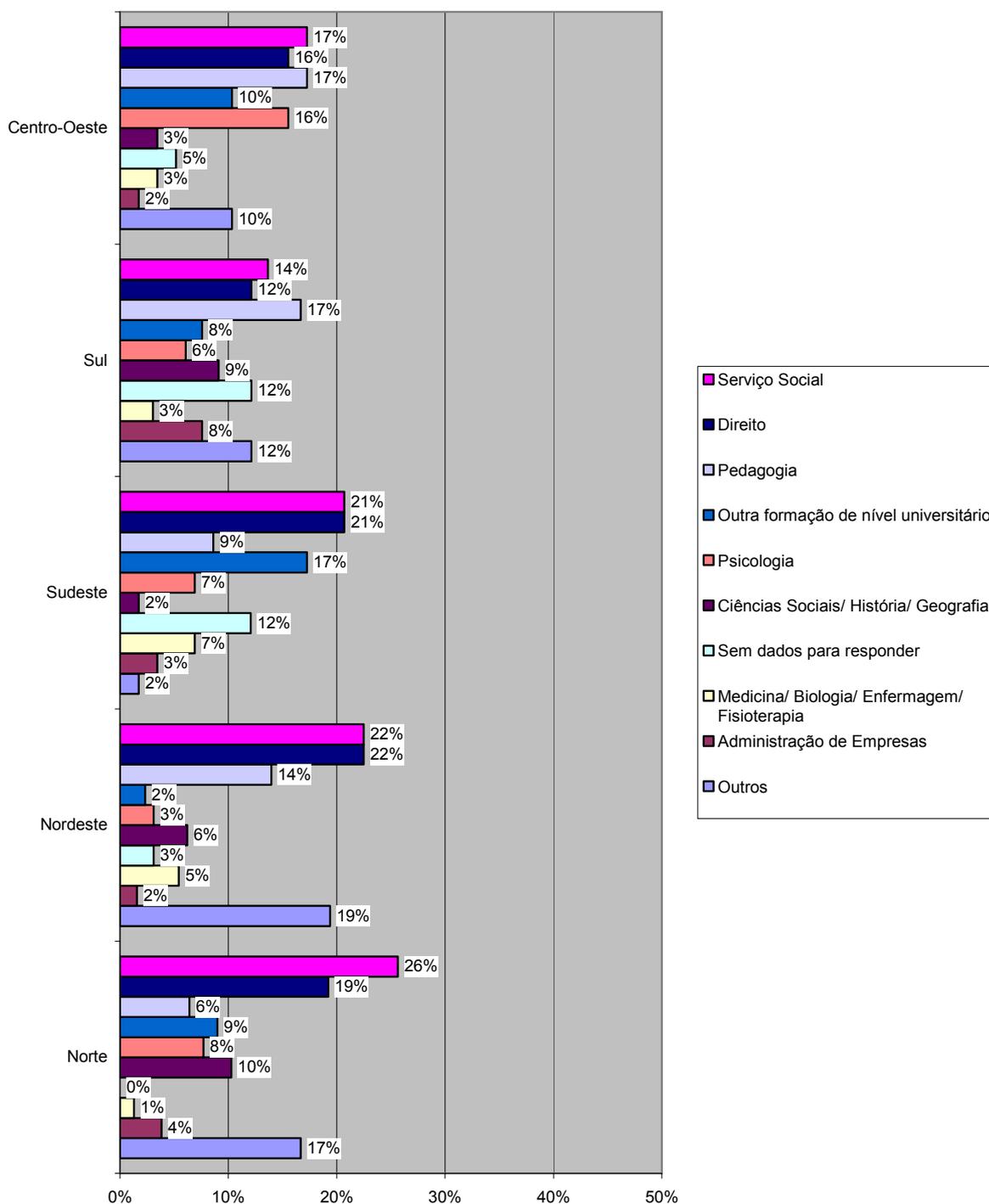


Gráfico 265

Formação profissional dos conselheiros estaduais (Regiões)



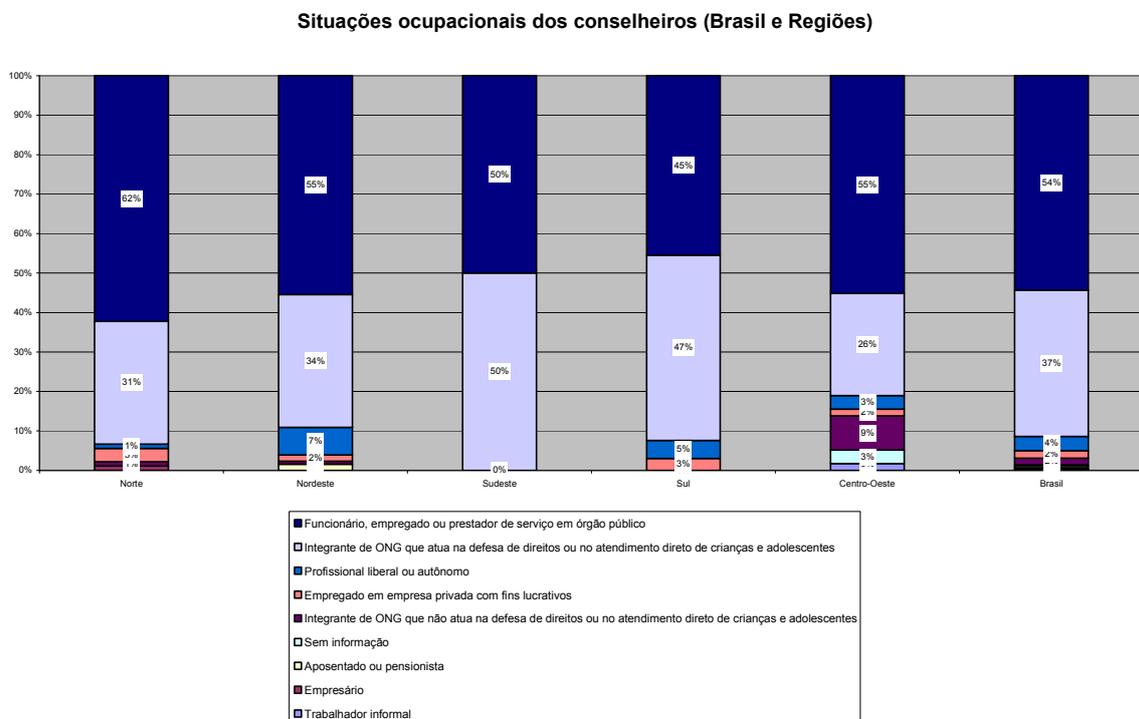
ATUAÇÃO PROFISSIONAL

Com vistas a compor o retrato do conselheiro estadual, foi solicitada informação acerca da principal ocupação dos membros dos Conselhos respondentes.

Aferiu-se que 54% dos conselheiros trabalham em órgãos públicos e 37% são integrantes de ONGs que atuam na defesa de direitos ou no atendimento direto a crianças e adolescentes. Apenas 8% desenvolvem outras atuações profissionais (Gráfico 266).

Em uma abordagem por regiões, o Sudeste conta com o mesmo número de conselheiros que trabalham em órgãos públicos e que trabalham em ONGs com atuação voltada para crianças e adolescentes. Relacionando tal fato com a procedência do cargo de presidência – que no Sudeste é ocupado predominantemente por representantes da sociedade civil – é possível interpretar que, nesses estados, há uma participação mais intensa da sociedade civil organizada, capaz de garantir a paridade. Nas demais regiões, no entanto, essa tendência não se verifica, com dados indicando predominância de conselheiros funcionários públicos, o que pode indicar uma quebra do princípio da paridade.

Gráfico 266



EXPERIÊNCIA NA DEFESA DOS DIREITOS

Juntamente com a escolaridade, a experiência em atividades relacionadas à defesa, promoção ou atendimento aos direitos de crianças e adolescentes é um indicador do preparo e capacidade dos conselheiros para atuar no Conselho.

De maneira geral, os conselheiros estaduais confirmaram ter experiência em atividades relacionadas à defesa e atendimento de crianças e adolescentes. A presente pesquisa identificou 63% dos indivíduos com mais de 3 anos de experiência nessa área, sendo que mais da metade tem acima de 10 anos, com alguns casos chegando a 15 anos de experiência e outros ultrapassando esse tempo. Apenas 10% dos conselheiros não têm nenhuma experiência anterior e 19% têm até 3 anos. Dessa forma, em termos gerais, considerando os

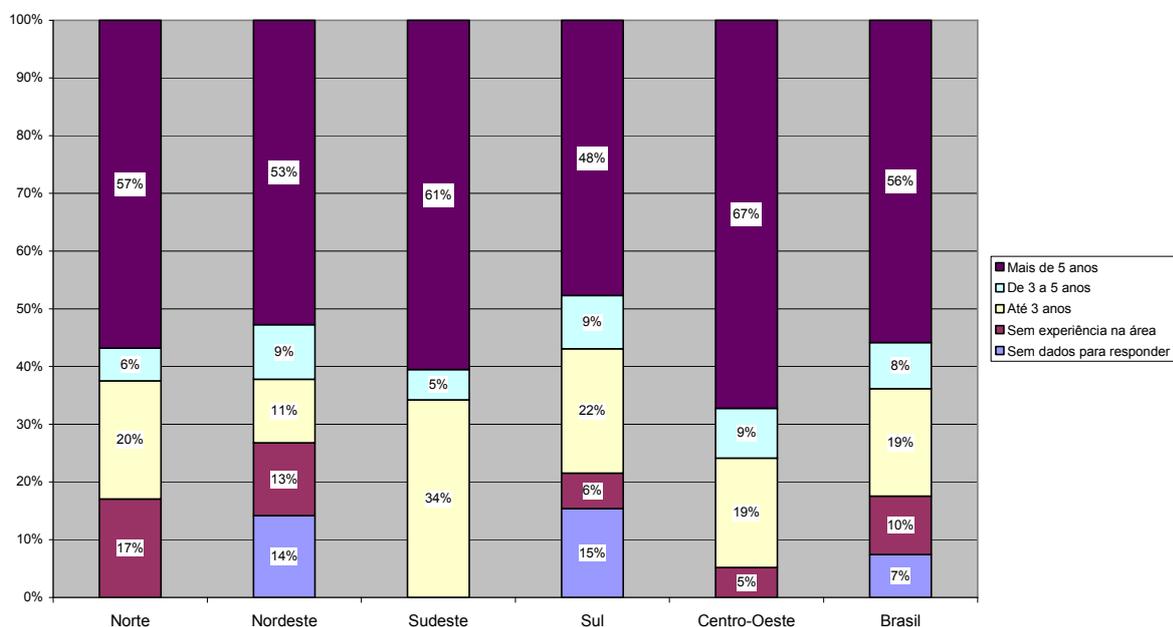
que responderam a pergunta, observa-se que 83% dos conselheiros de direitos estaduais têm alguma experiência anterior na defesa ou no atendimento de crianças e adolescentes. (Gráfico 267)

O fato de haver muitos conselheiros com experiência em áreas diretamente relacionadas a crianças e adolescentes abre espaço para que sejam agregadas pessoas de outras áreas também necessárias para o funcionamento dos Conselhos, ainda que sem experiência na área. Dessa maneira, outras competências e formas diversas de pensar se somam a um grupo de pessoas com larga experiência com a população infanto-juvenil.

Regionalmente, destacam-se as Regiões Sul e Centro-Oeste, por contar, respectivamente, com 40% e 47% de profissionais com mais de 10 anos de experiência em atividades relacionadas a crianças e adolescentes. Em contrapartida, a Região Norte apresenta 17% de Conselheiros sem experiência anterior na área.

Gráfico 267

Tempo de experiência dos conselheiros em atividades relacionadas à defesa de direitos ou ao atendimento direto de crianças e adolescentes (Brasil e Regiões)



VÍNCULO INSTITUCIONAL DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO

Os conselheiros do poder público devem representar as instâncias do Poder Executivo Estadual na proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes. Dessa forma, é indicado que representem setores governamentais ligados à população infanto-juvenil, tais como saúde, educação, assistência social, esportes e cultura. Também é interessante que sejam agregados representantes de áreas correlatas, como trabalho e finanças, tendo todos eles influência nas decisões governamentais.

Este estudo revelou que, em 100% dos Conselhos, há conselheiros representantes da área da Educação, 96% contam com representantes da Saúde e da Assistência Social, 92% de Segurança ou Órgãos

Policiais e em 52% dos Conselhos, há representantes de Assuntos Jurídicos / Cidadania / Direitos Humanos, Planejamento / Administração, Cultura / Lazer, Trabalho / Emprego e Esportes⁵⁸.

Contrariando o princípio básico de independência entre os Poderes, segundo o qual o Conselho Estadual deveria contar exclusivamente com representantes do Poder Executivo, 25% dos respondentes informou ser composto também por membros dos Poderes Judiciário e Legislativo, da Defensoria Pública e do Ministério Público. Certamente é importante que o Conselho tenha um bom relacionamento com estes entes. Porém, isso deve se dar em âmbito externo. Ao mesmo tempo, a elaboração de políticas públicas estaduais para a criança e o adolescente deve se dar no âmbito do Poder Executivo estadual de forma independente.

Num recorte regional, encontramos um maior número de Conselhos do Sudeste com representantes dos setores de Trabalho / Emprego (75%) e menos na Região Nordeste (13%), o que é interessante, considerando que o problema da capacitação de adolescentes para o trabalho é mais grave naquela região. Também no Nordeste encontra-se o menor número de representantes do setor de Cultura / Lazer e Esportes (25%) .

No Sudeste, encontra-se o maior número de representantes do Poder Judiciário e Legislativo (75% e 50%), e também de Segurança e/ou Órgãos Policiais (100%). A presença da Segurança Pública nos Conselhos Estaduais é algo esperado, uma vez que, para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, é preciso lidar com temas tais como infrações e restrição da liberdade, e sua maior ou menor presença pode dizer respeito a diferenças entre estados, por exemplo, com relação ao adolescente em conflito com a lei (

⁵⁸ Estes dados foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente somarão 100%.

Tabela 18)

Tabela 18 Setores governamentais representados nos Conselhos Estaduais

Setores Governamentais	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Educação	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Assistência Social / Bem Estar Social / Promoção Social / Ação Social / Desenvolvimento Social	100%	100%	100%	100%	67%	96%
Saúde	86%	100%	100%	100%	100%	96%
Segurança / Órgãos policiais	86%	88%	100%	100%	100%	92%
Cultura / Lazer	57%	25%	50%	67%	100%	52%
Planejamento / Administração	43%	63%	25%	67%	67%	52%
Assuntos jurídicos / Cidadania /						
Direitos Humanos	29%	75%	75%	33%	33%	52%
Esportes	57%	25%	50%	33%	100%	48%
Trabalho/Emprego	43%	13%	75%	67%	67%	44%
Defensoria Pública	29%	25%	25%	33%	33%	28%
Poder Judiciário	14%	25%	75%	33%	0%	28%
Outros	14%	38%	25%	33%	33%	28%
Poder Legislativo	43%	13%	50%	0%	0%	24%
Fazenda / Finanças	29%	0%	25%	33%	33%	20%
Gabinete do Governador	0%	25%	0%	33%	67%	20%
Ministério Público	14%	38%	25%	0%	0%	20%
Habitação	14%	13%	0%	0%	0%	8%
Desenvolvimento Econômico / Comércio, Indústria, Serviços /						
Agricultura / Turismo	14%	0%	25%	0%	0%	8%
Meio Ambiente	0%	0%	0%	0%	33%	4%

VÍNCULO INSTITUCIONAL DOS CONSELHEIROS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Para que haja representação efetiva dos interesses da sociedade civil no que tange os direitos de crianças e adolescentes, os representantes não governamentais não devem ter interesses atrelados a organizações individuais, e sim, a capacidade de expressar e defender prioridades eleitas por amplos setores sociais. Sendo assim, é esperada uma pluralidade de tipos de instituições de origem desses conselheiros para que, no conjunto, diversos setores sociais se expressem da melhor forma possível.

Representantes ligados a entidades religiosas que atuam na defesa de direitos ou no atendimento direto de crianças e adolescentes estão presentes em todos os Conselhos pesquisados⁵⁹; entidades de atendimento direto ao público infante-juvenil, porém sem vínculo com entidades religiosas, têm representantes em 92% deles. 32% dos colegiados contam com representantes de sindicatos de trabalhadores e outros 32% têm, em seus quadros, membros de entidades da sociedade civil que não atuam na defesa de direitos ou no atendimento direto a crianças e adolescentes. 24% Conselhos Estaduais, há membros que representam institutos de pesquisa e estudo com crianças e adolescentes. A mesma proporção é ocupada por representantes de associações ou grupos de jovens e, também, de empresas ou fundações de empresas que apoiam ações e instituições que trabalham com crianças e adolescentes. (Gráfico 268)

59 Idem.

No recorte regional, cumpre destacar que no Sudeste não há conselheiros representantes de entidades não ligadas à criança e ao adolescente, assim como não há no Nordeste representantes de universidades e faculdades, nem de instituições de estudo e pesquisa com crianças e adolescentes (Gráfico 269).

Em mais da metade dos Conselhos (57%) da Região Norte, há representantes de sindicatos de trabalhadores e entidades de classe, como, por exemplo, OAB, Conselho de assistência social e Conselho de psicologia. O Sudeste apresenta a maior porcentagem (50%) de conselheiros representantes de empresas privadas, fundações e/ou institutos de empresas privadas que apóiam ações na área da criança e do adolescente. Tais diferenças regionais podem indicar que as instituições da sociedade civil que estão mais representadas pelos conselheiros refletem os setores mais numerosos, fortes e estruturados da sociedade civil desses estados.

Gráfico 268

Setores da sociedade civil representados nos Conselhos Estaduais (Brasil)

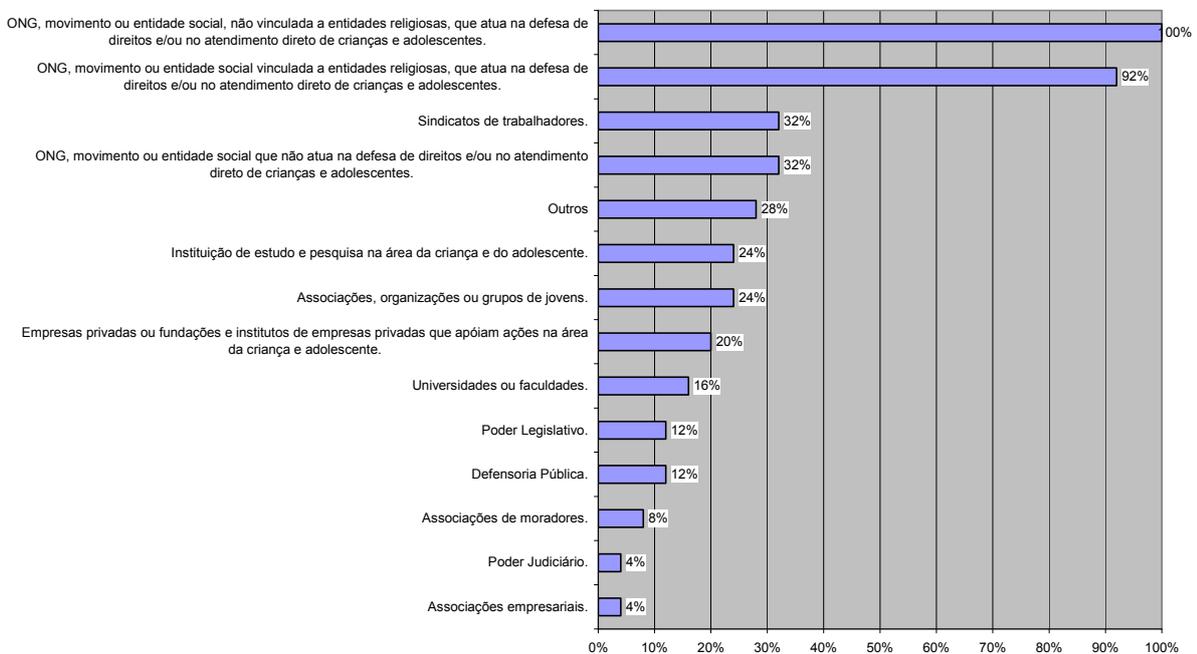


Gráfico 269

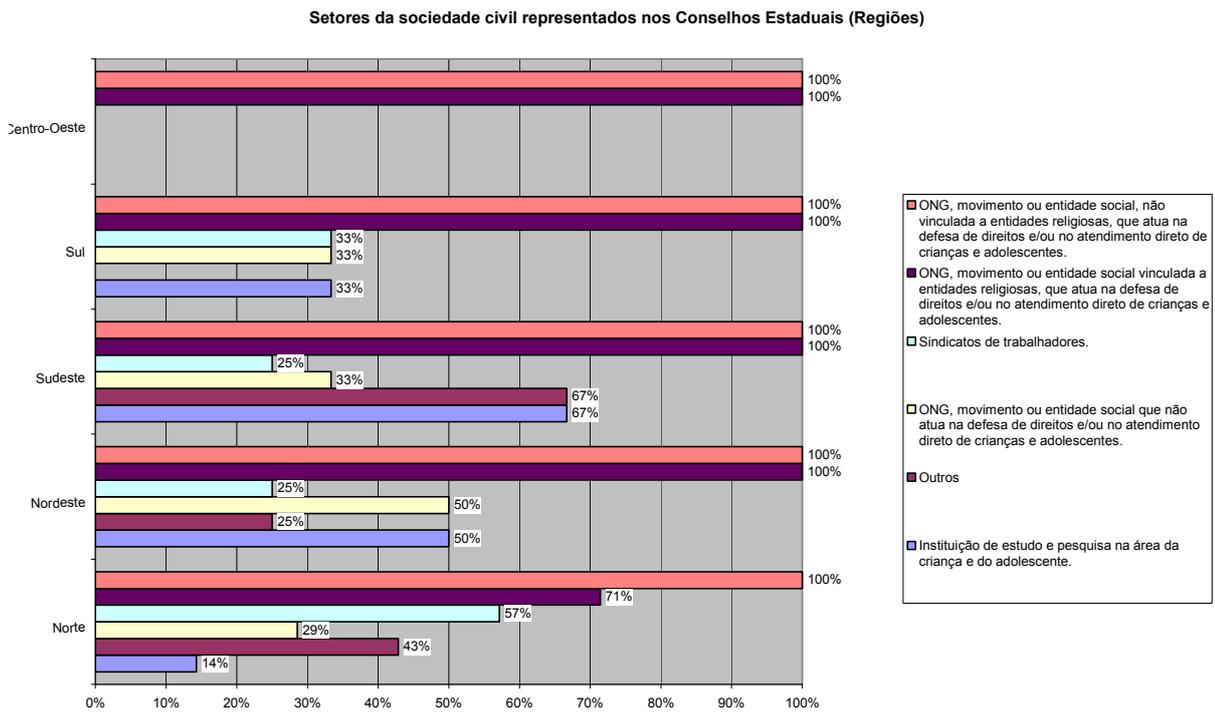
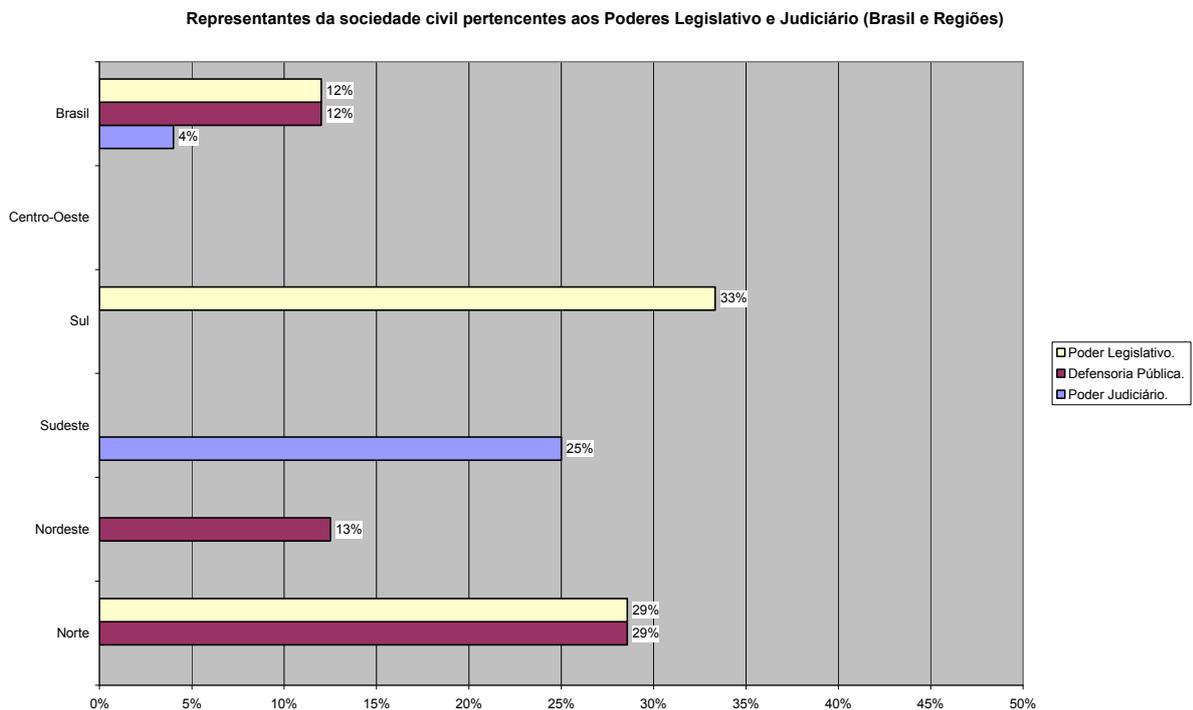


Gráfico 270



REQUISITOS PARA ACEITAÇÃO DE CANDIDATURAS DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Conforme a resolução 105 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) sobre o funcionamento do Conselho dos Direitos, há certos pré-requisitos básicos quanto aos tipos de órgãos e entidades representados no Conselho. Os representantes do governo devem ser designados

pelo chefe do Executivo, enquanto os representantes da sociedade civil são submetidos, periodicamente, a um processo de escolha. É importante lembrar que, no que se refere às vagas de representantes da sociedade civil, o mandato no Conselho pertence às organizações eleitas, e não aos indivíduos que o exercem. Essa medida visa garantir que estejam representados instituições e setores da sociedade. Estas organizações indicam um de seus membros para atuar como seu representante. Consta na resolução, ainda, que só podem participar deste processo de escolha organizações da sociedade civil constituídas há pelo menos dois anos e com atuação no âmbito territorial do estado. De maneira geral, no conjunto dos Conselhos estudados, tais pré-requisitos básicos vêm sendo considerados.

Quanto aos conselheiros representantes do poder público, seus nomes são definidos por indicação direta do governador do estado, conforme determina a resolução.

Na maior parte dos Conselhos, a escolha dos representantes não-governamentais é feita por eleição, sendo que, para se candidatar, as entidades devem cumprir determinados critérios: ter atuação regional ou estadual; estar em funcionamento há no mínimo dois anos; e estar em dia com seus encargos tributários e legais.

Quanto ao procedimento adotado para a eleição das entidades representantes, observa-se que, em alguns Conselhos, os pleitos acontecem em âmbitos como o Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Há um caso no qual o processo é organizado por uma comissão eleitoral composta por membros do próprio Conselho.

O estudo revelou que, para 80% dos Conselhos Estaduais, o candidato a conselheiro deve ser membro de uma entidade que atua de forma expressiva na área da criança e do adolescente⁶⁰, e 40% deles especificaram outros requisitos relacionados às entidades que serão eleitas. Tempo e disponibilidade pessoal do candidato para participar do Conselho é uma característica exigida por 28% dos Conselhos, e a mesma porcentagem requer que o candidato tenha atuação pessoal expressiva na defesa de direitos ou no atendimento direto de crianças e adolescentes. (*Gráfico 271*)

De maneira geral, a comparação entre as regiões não apresenta muita variação, mas vale destacar que, na Região Sul, o tempo e a disponibilidade pessoal do candidato foi um requisito apontado por todos os estados, e no Sudeste, destacou-se a capacidade de contribuir com os representantes de todo o estado, apontada em dois dos quatro estados que compõem a região. (*Gráfico 272*)

⁶⁰ Idem.

Gráfico 271

Requisitos para aceitação de candidatura de representantes da sociedade civil (Brasil)

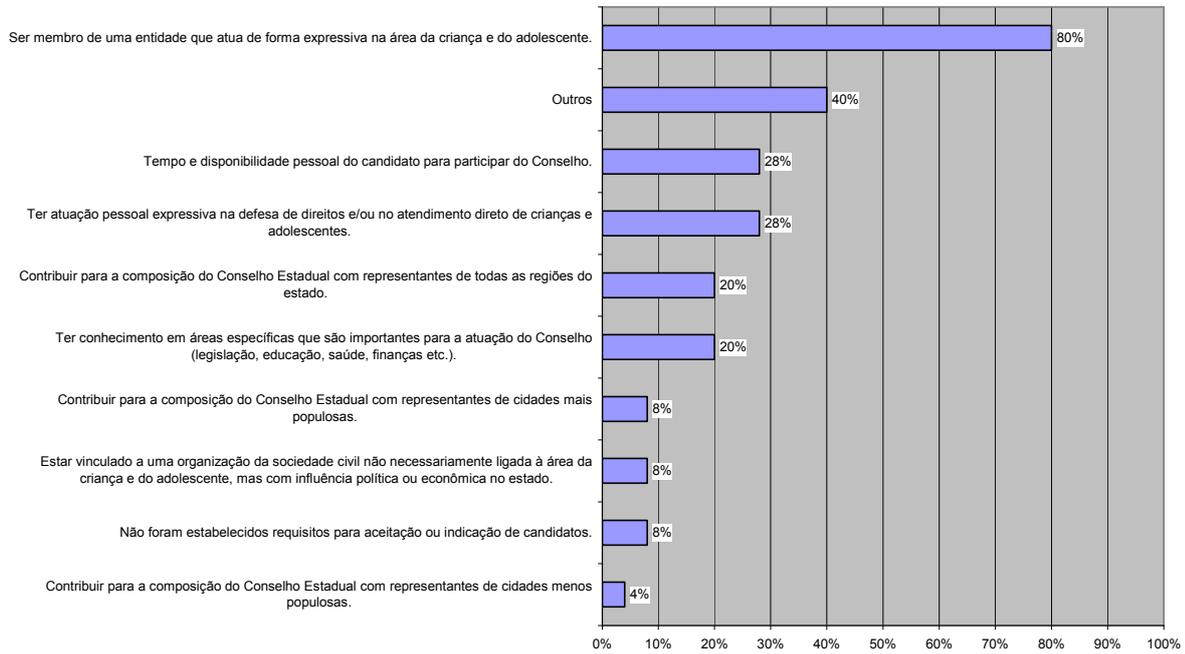
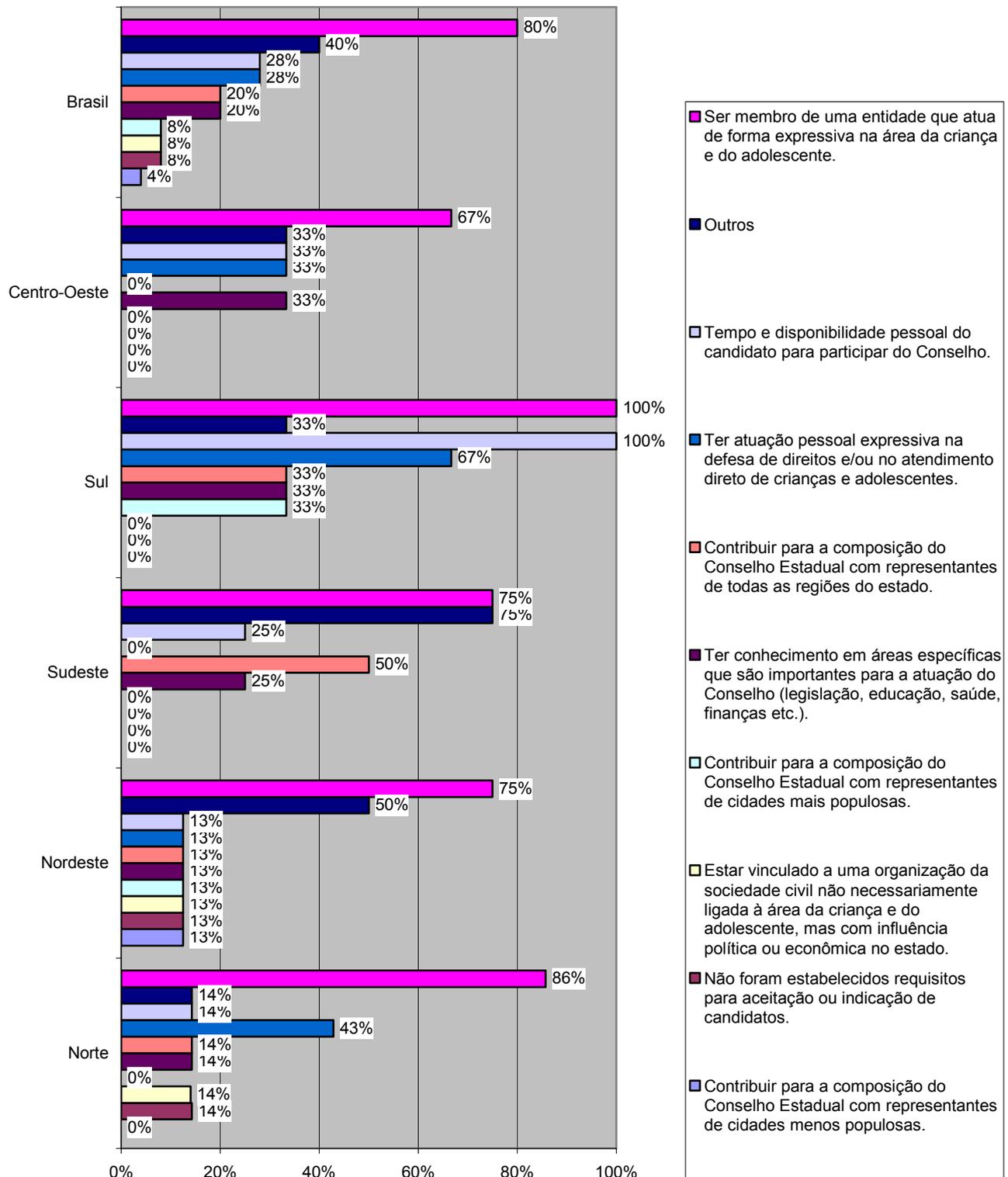


Gráfico 272

Requisitos para aceitação de candidaturas para os representantes da sociedade civil (Brasil e Regiões)

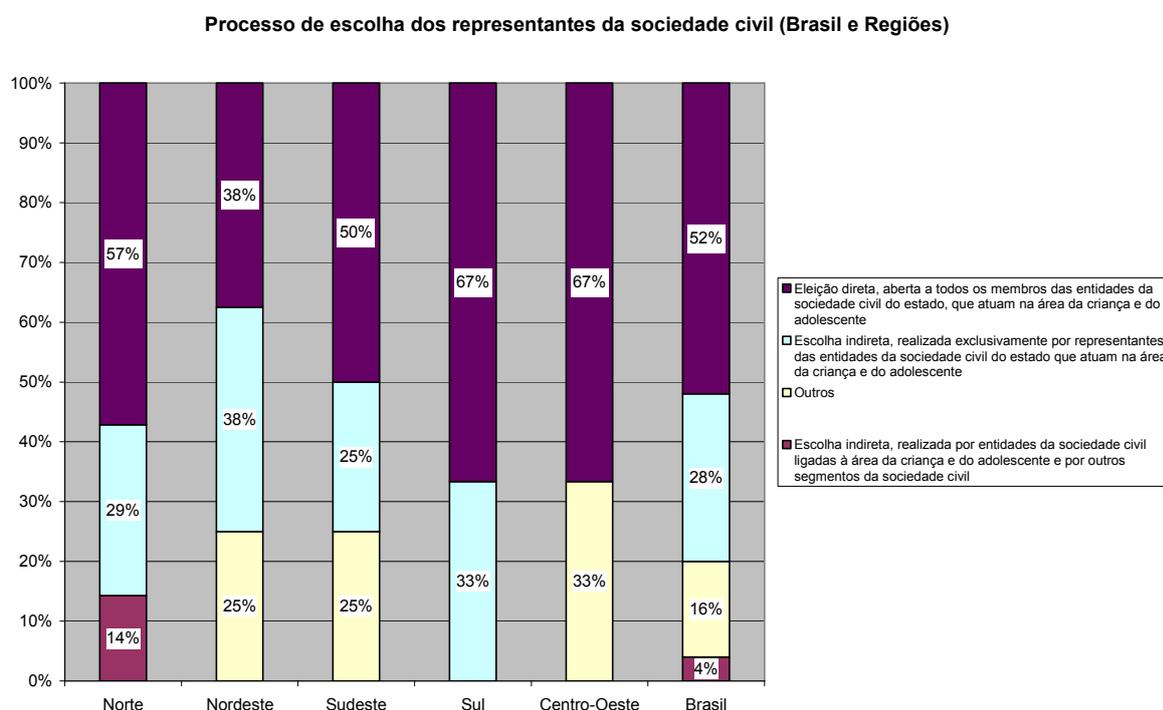


PROCESSO DE ESCOLHA DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Consta do ECA que cabe a cada Conselho determinar qual será o processo eletivo dos conselheiros representantes do setor não governamental, desde que se respeite o princípio de paridade e eles sejam escolhidos pela sociedade e não por nomeação do Poder Executivo.

Participantes de entidades da sociedade civil atuantes na área da criança e do adolescente do estado compõem o eleitorado que escolhe os membros em 80% dos Conselhos, sendo que, destes, 52% optaram pela escolha direta e os outros 28%, por eleições indiretas. Regionalmente, Sul e Centro-Oeste destacam-se por recorrerem mais a eleições diretas do que a média geral brasileira, enquanto que, no Nordeste, 30 opta pela escolha indireta (*Gráfico 273*).

Gráfico 273



A análise da composição e perfil dos conselheiros estaduais aponta para alguns aspectos relevantes. Ainda que o tempo de dedicação dos conselheiros estaduais seja de 6 a 20 horas mensais, superior ao tempo oferecido pelos conselheiros municipais, percebe-se que não são realizadas atividades importantes como o cadastro de CMDCA's e CTs, além de outras atividades relativas à função do Conselho. Algumas dificuldades na gestão dos Conselhos podem estar relacionadas à insuficiência do tempo de dedicação dos conselheiros para o exercício de suas funções.

Quanto à procedência dos conselheiros, observa-se que predominam representantes do poder público, ligados institucionalmente a secretarias com interface direta com temas relacionados à população infanto-juvenil, indicando que uma das possíveis metas a se adotar, neste aspecto, é a de incentivar outras áreas tais como trabalho, finanças e habitação – também muito relevantes para o tema – a participar dos Conselhos. Um aspecto corrigido é a presença de representantes do Poder Legislativo e Judiciário, que desrespeita o princípio de independência entre os poderes.

É necessário que se conquiste a paridade desejável e um equilíbrio de forças entre o poder público e a sociedade civil, aspecto que garante que tais colegiados sejam participativos e democráticos.

Infra-estrutura

ESPAÇO FÍSICO

Consta na resolução 105 do CONANDA – e o ECA reforça – que é de responsabilidade do Poder Executivo estadual fornecer espaço e condições básicas para atuação dos Conselhos Estaduais. E, de fato, todos os Conselhos Estaduais participantes da pesquisa estão alocados em espaço físico apropriado para atuar, ainda que não exclusivo, o que é um dado bastante positivo, considerando a importância de que estes órgãos sejam visíveis, estáveis e reconhecidos pela comunidade. Para avaliar as condições do espaço físico do Conselho, este estudo inquiriu quanto a quatro aspectos: localização, tamanho, conservação e privacidade.

A localização está relacionada à facilidade de acesso dos conselheiros (residentes em diversas regiões do estado), para participação em encontros e reuniões. No conjunto dos 25 estados, apenas dois a consideraram regular – ambos do Norte – enquanto que os demais (92%) a classificaram como boa (*Gráfico 274*).

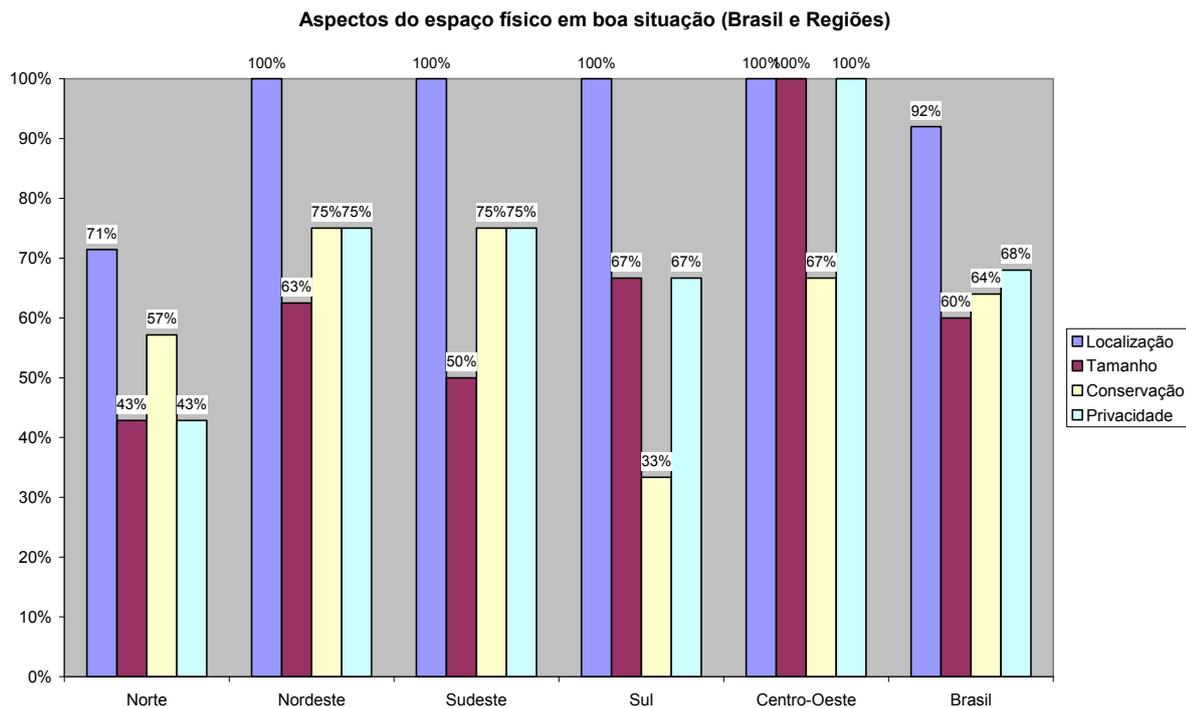
Quanto ao tamanho do espaço físico, que é importante para a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Estaduais, para que comporte reuniões e encontros, foi considerado bom por 60% dos Conselhos, enquanto que 36% deles consideram o tamanho regular, sendo metade deles da Região Norte e metade do Nordeste. Um estado do Sudeste julgou o tamanho do seu espaço ruim.

64% dos Conselhos atuam em espaços com boa conservação; eles são a maioria em quase todas as regiões, exceto a Sul, na qual um Conselho avaliou seu espaço como bem conservado, um como medianamente conservado e um, mal conservado. Dos 16% cuja conservação foi considerada ruim, dois Conselhos são da Região Norte, um do Nordeste e um é do Sul.

No que diz respeito à privacidade assegurada pelos espaços físicos para a realização de atividades pelos Conselhos Estaduais, tais como trabalhos em grupo, reuniões, deliberações e formulações de políticas públicas, as seguintes opiniões foram obtidas: 68% dos Conselhos consideram a privacidade boa, sendo que esta avaliação foi verificada em todas as regiões, exceto a Norte, que se destaca por ser a única cujos respondentes consideraram estar atuando com privacidade prejudicada, com três respostas neste sentido (12% dos Conselhos brasileiros participantes). Além destes, 20% dos participantes classificaram como regular a privacidade para o trabalho dos Conselhos, sendo a ocorrência equilibrada entre as diferentes regiões.

Dentre os comentários gerais que complementam a avaliação dos espaços, este estudo revelou que há reclamações quanto à precariedade de manutenção, à falta de espaço para reuniões e encontros entre os conselheiros, como também entre o colegiado e demais atores sociais envolvidos com a causa dos direitos da infância e da adolescência.

Gráfico 274



EQUIPAMENTOS DISPONÍVEIS

O ECA também instituiu que é responsabilidade do Poder Público fornecer equipamentos e materiais que possibilitem condições de trabalho aos Conselhos dos Direitos, como telefone, computador, arquivos, equipe de apoio etc.

Todos os Conselhos estudados dispõem de linha fixa de telefone, armário, estante, mesas e cadeiras. Já arquivos e textos legais (ECA, Resoluções do CONANDA, pareceres jurídicos etc.) estão disponíveis em 96% dos Conselhos (*Gráfico 275*). Manuais de orientação para o exercício das atividades do Conselho existem em 88% deles; e bibliografia sobre os principais temas ligados a defesa da criança e adolescente estão disponíveis para 92%. Isto significa que a grande maioria dos Conselhos tem documentos de referência para pautar suas ações e deliberações, mas também indica que em alguns colegiados, esse material básico precisa ser complementado e enriquecido.

92% dos Conselhos contam com computador e impressora, enquanto que 84% dispõem de fax. Mais um aspecto positivo é que 88% dos Conselhos têm acesso à internet, sendo 68% com banda larga. Vale ressaltar, ainda, que um Conselho Estadual da Região Nordeste alegou não dispor de material de consumo (papel, pasta, fita para impressora etc.). Nas Regiões Sul e Sudeste, todos os Conselhos dispõem de todos os elementos listados. Como mostram os gráficos abaixo, carências pontuais ocorrem nas demais regiões (*Gráfico 276 a Gráfico 280*).

Gráfico 275

Equipamentos e materiais disponíveis nos Conselhos Estaduais (Brasil)

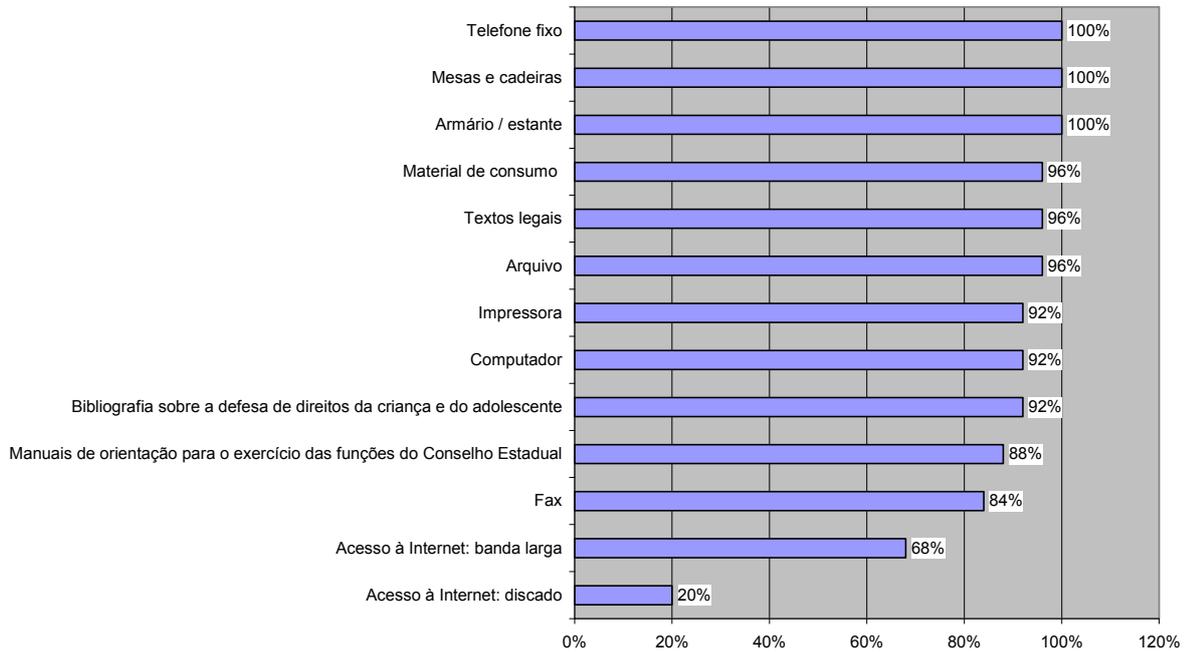


Gráfico 276

Equipamentos e materiais disponíveis nos Conselhos Estaduais (Região Norte)

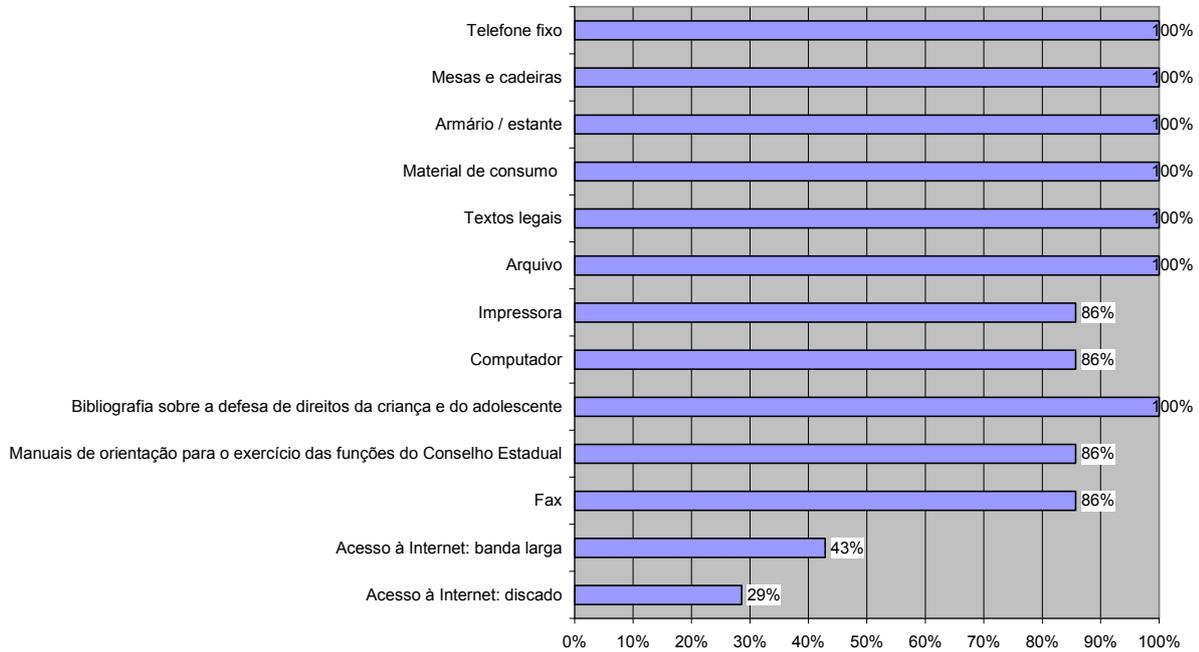


Gráfico 277

Equipamentos e materiais disponíveis nos Conselhos Estaduais (Região Nordeste)

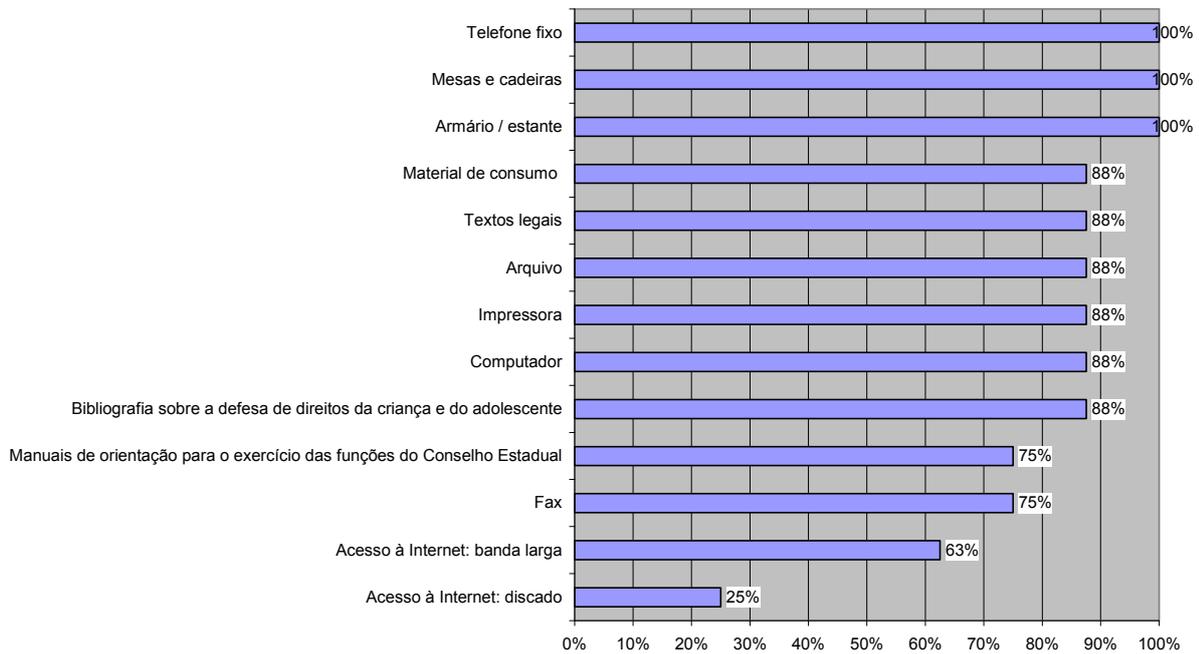


Gráfico 278

Equipamentos e materiais disponíveis nos Conselhos Estaduais (Região Sudeste)

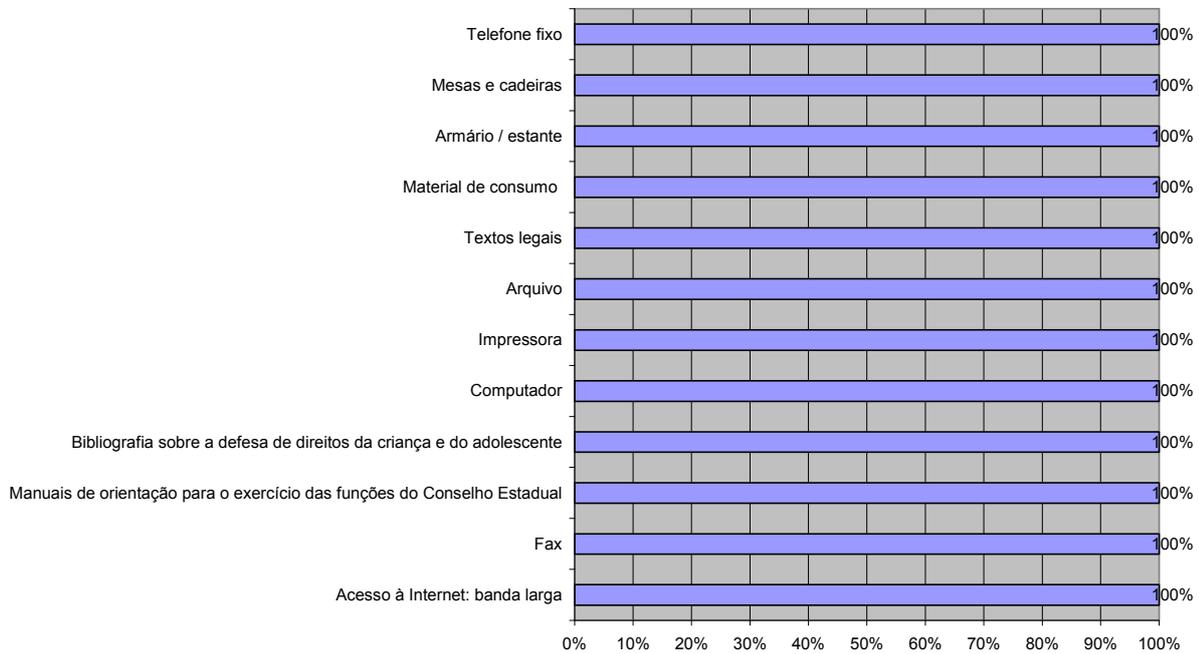


Gráfico 279

Equipamentos e materiais disponíveis nos Conselhos Estaduais (Região Sul)

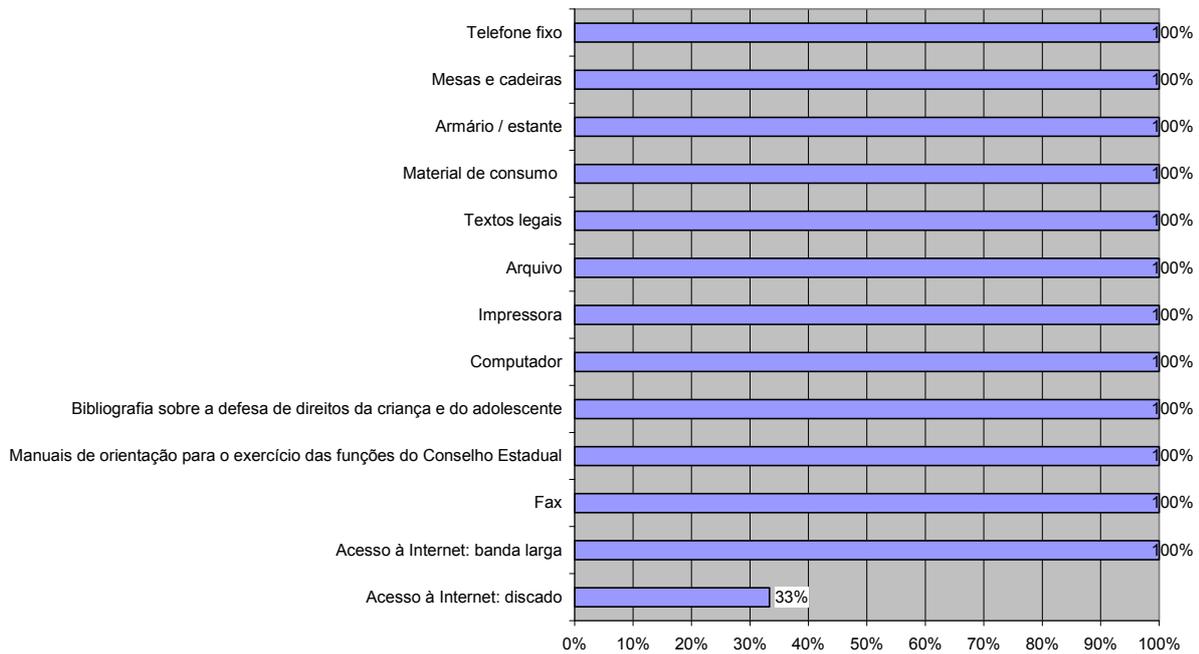
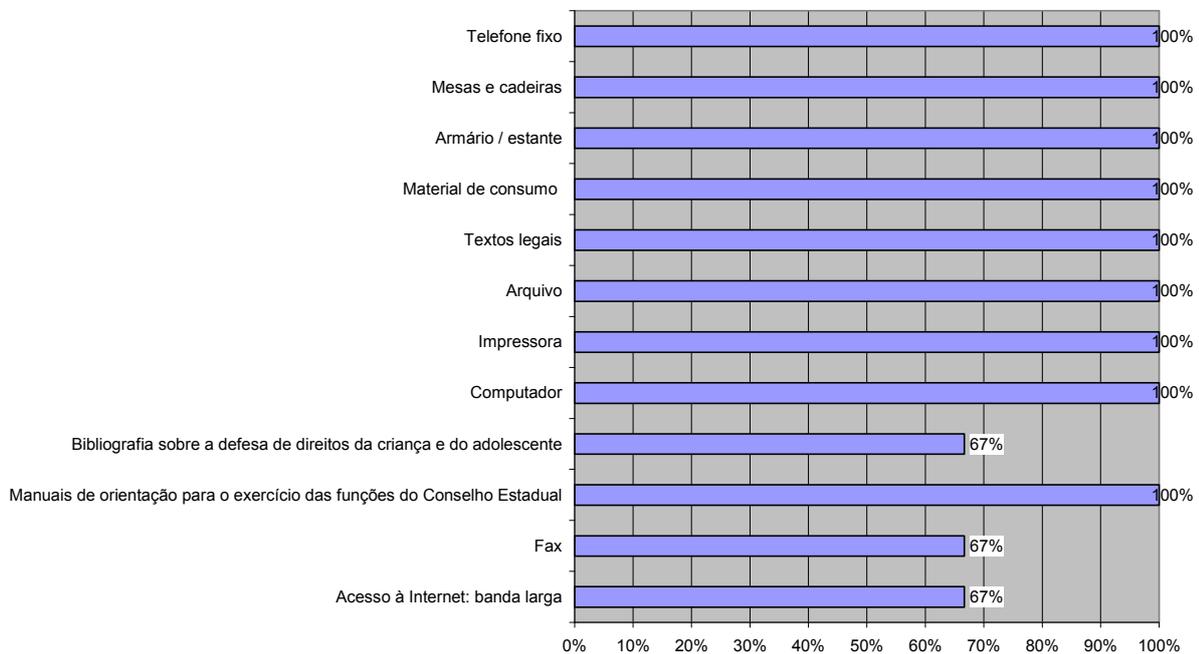


Gráfico 280

Equipamentos e materiais disponíveis nos Conselhos Estaduais (Região Centro-Oeste)



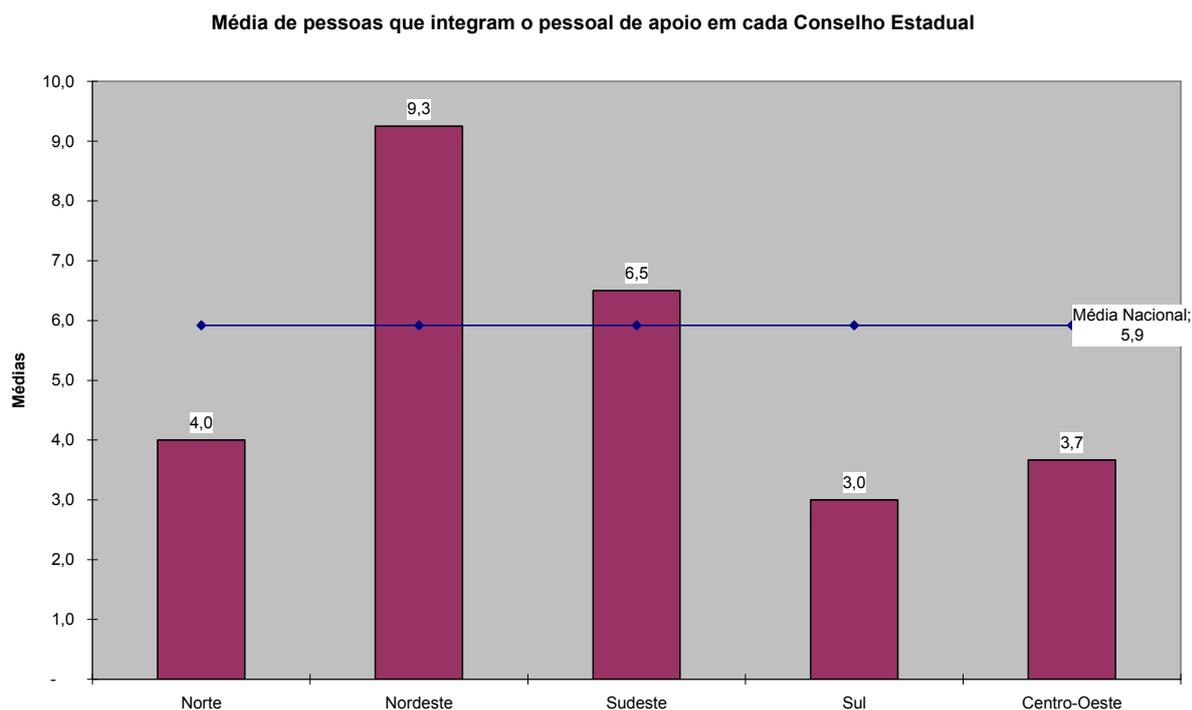
EQUIPE DE APOIO

Os 25 Conselhos Estaduais estudados contam com pessoal de apoio cedido ou mantido pelo poder público. Além disso, em 1 deles, da Região Nordeste, há, também, pessoal de apoio mantido com recursos do

Fundo, o que contraria a resolução 105 do CONANDA. Este mesmo Conselho conta ainda com pessoal de apoio voluntário.

A média nacional é de 5,9 pessoas por Conselho nas funções de apoio técnico, secretária, ou auxiliar administrativo. No entanto, há bastante discrepância inter-regional, alterando em muito este número. Os Conselhos do Nordeste apresentam uma média muito elevada quanto à quantidade de pessoal de apoio (9,3) sendo o número máximo encontrado 31 e o mínimo, 2. Por outro lado, os Conselhos do Sul, do Centro-Oeste e do Norte apresentam médias inferiores: 3,0, 3,7 e 4,0, respectivamente (Gráfico 281).

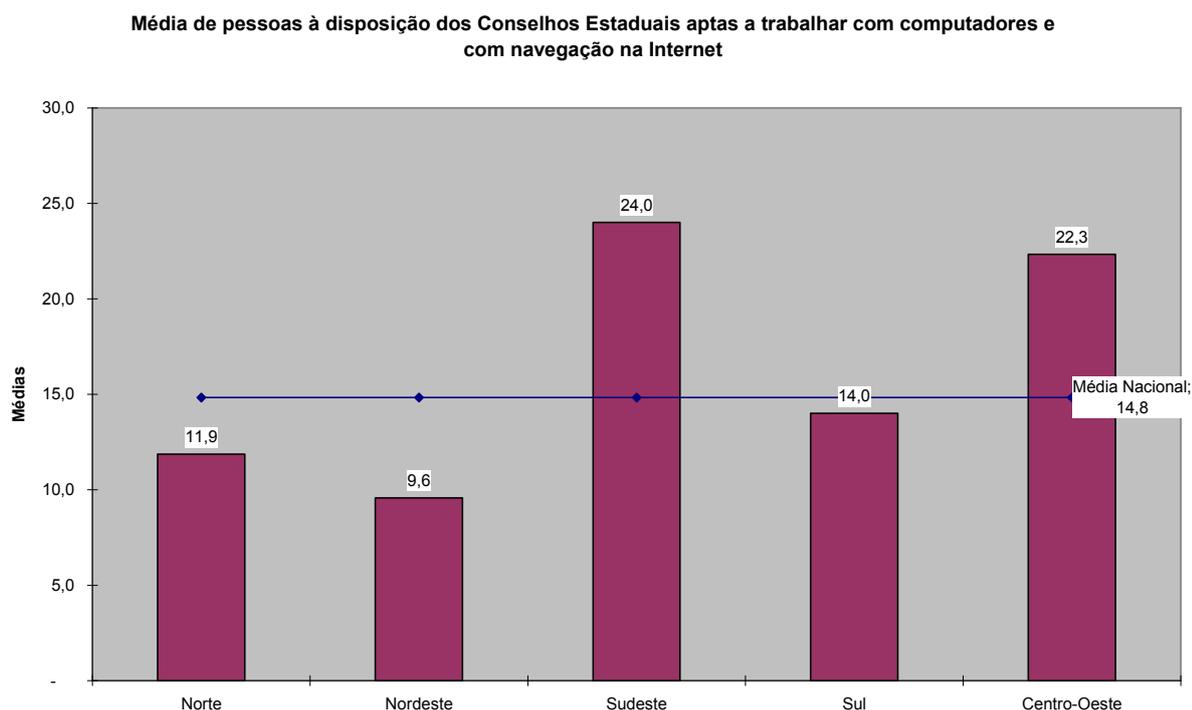
Gráfico 281



UTILIZAÇÃO DE COMPUTADORES E DA INTERNET

No conjunto dos Conselhos Estaduais pesquisados, há uma média de 14,8 pessoas por Conselho – entre conselheiros e pessoal de apoio – com experiência e facilidade para utilizar computadores e navegar na internet, sendo que o número mínimo encontrado foi de 1 e o máximo, de 38. Não há nenhum Conselho que não disponha de pessoas com experiência em informática e internet (Gráfico 282).

Gráfico 282



Apenas 28% dos Conselhos (três do Centro-Oeste, um do Norte, um do Nordeste e dois do Sudeste) julgam suficiente o número de conselheiros e pessoal de apoio com experiência e facilidade para utilização de computadores e navegação na internet. Nesses casos, os respondentes informaram a relação de pessoas que constituem esse grupo, tais como técnico administrativo, secretária executiva, técnico em informática e assistente administrativo.

Os outros 72% dos Conselhos julgaram insuficiente o número de pessoas com essa habilidade. Dentre os comentários sobre a insuficiência, percebem-se, basicamente, duas categorias gerais. Uma em que ela é justificada pela alta demanda de trabalho, e outra em que se expõe a necessidade de pessoal de apoio e equipe técnica direcionada a determinadas funções. Nesses casos, dentre as necessidades mais citadas estão assessoria jurídica e financeira, secretaria executiva e assistência social. É necessário ressaltar que estas respostas fogem ao conteúdo da pergunta, provavelmente porque os respondentes sentem que estas necessidades são tão urgentes que as expressam em todas as oportunidades.

Todos os Conselhos do Nordeste, exceto um, declararam que o pessoal de que dispõem, com experiência e facilidade no uso de computadores e Internet, é insuficiente, inclusive aquele que apresentou um número elevado de pessoas trabalhando em atividades de apoio.

As principais carências de infra-estrutura e equipamentos tecnológicos citadas pelos Conselhos estudados são de: *notebooks*, televisores, computadores, gravadores, impressoras, equipamentos de som e de fax, além de serviços de atualização e manutenção requeridos por esses recursos.

Em outras respostas, ou junto com estas, houve insistentes manifestações sobre a necessidade de pessoal de apoio, técnicos especializados, material de expediente, sede própria e recursos de transporte. Há também um caso da Região Sul, no qual o Conselho queixou-se de falta de recursos para monitorar e fiscalizar

os programas de atendimento financiados com recursos do Fundo, indicando que essa demanda é mais premente do que os recursos de infra-estrutura e tecnologia para aperfeiçoar seu funcionamento.

De maneira geral, os Conselhos Estaduais são bem servidos quanto às condições de infra-estrutura. Ainda que todos os Conselhos aleguem ter espaço físico para atuar e, na maioria dos casos, espaços em condições boas ou regulares de localização, tamanho, conservação e privacidade, vale ressaltar que em alguns casos esse quadro não é tão favorável. Além disso, mesmo que na maioria dos casos haja disponibilidade de material de consumo, textos legais para consulta e referência, computadores, fax e internet, há ainda Conselhos que não dispõem desses recursos, revelando fragilidade advinda, principalmente, da falta de apoio do Poder Executivo.

Organização e Funcionamento

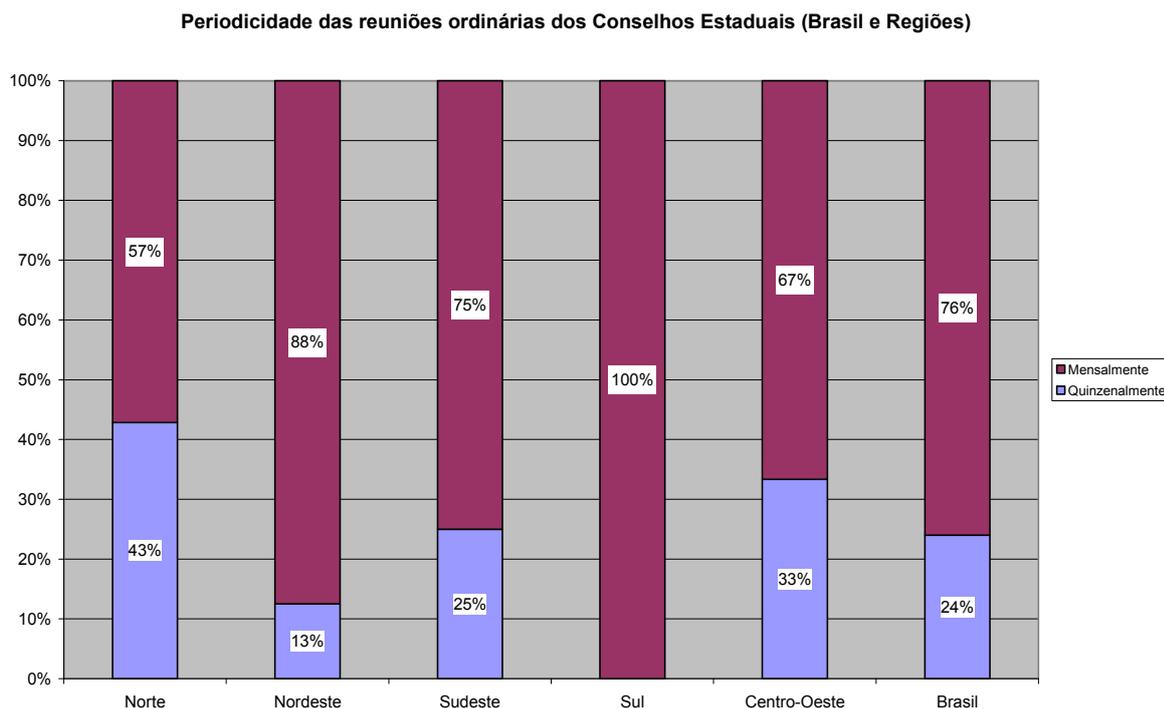
Os Conselhos Estaduais são responsáveis pela formulação e monitoramento de políticas estaduais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, devendo tomar providências administrativas quando não existir oferta dos programas de atendimento necessários. Devem participar ativamente da elaboração da Lei Orçamentária do estado e zelar para que o percentual de dotação orçamentária seja compatível com as reais necessidades de atendimento, fazendo valer o princípio constitucional da absoluta prioridade na efetivação dos direitos da população infanto-juvenil. Além disso, administram o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, destinado a financiar os programas de atendimento, as atividades de formação de conselheiros e de comunicação institucional do Conselho junto à comunidade. Para que tais objetivos sejam executados, a gestão do Conselho deve incluir atividades que contribuam para sua eficiência e efetividade.

REUNIÕES ORDINÁRIAS

Organizados em um grupo que toma decisões coletivamente, os Conselhos dos Direitos reúnem-se periodicamente. Ao serem perguntados sobre a periodicidade das reuniões ordinárias, foi observada baixa frequência, como aponta o *Gráfico 283*: 76% dos Conselhos reúnem-se apenas mensalmente, enquanto que 24% deles reúnem-se quinzenalmente. No entanto, como já foi apontado neste relatório, a dedicação dos conselheiros às atividades do Conselho Estadual tende a ser mais elevada do que a dedicação dos membros dos Conselhos Municipais, pois 57% dos estaduais dedicam entre 6 e 20 horas por mês e apenas 32% têm dedicação de até 5 horas mensais. A Região Norte concentra o maior número de Conselhos com reuniões quinzenais, enquanto que todos os Conselhos da Região Sul reúnem-se mensalmente.

É importante lembrar que os conselheiros estaduais devem deslocar-se para participar de reuniões, já que esses Conselhos são compostos por representantes de diversas regiões do estado, o que, muitas vezes, torna difícil a realização desses encontros presenciais. Este dado reforça a proposição do trabalho em rede e do emprego de meios eletrônicos de comunicação, de forma a intensificar o contato entre conselheiros, sem sobrecarregá-los com deslocamentos.

Gráfico 283



DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

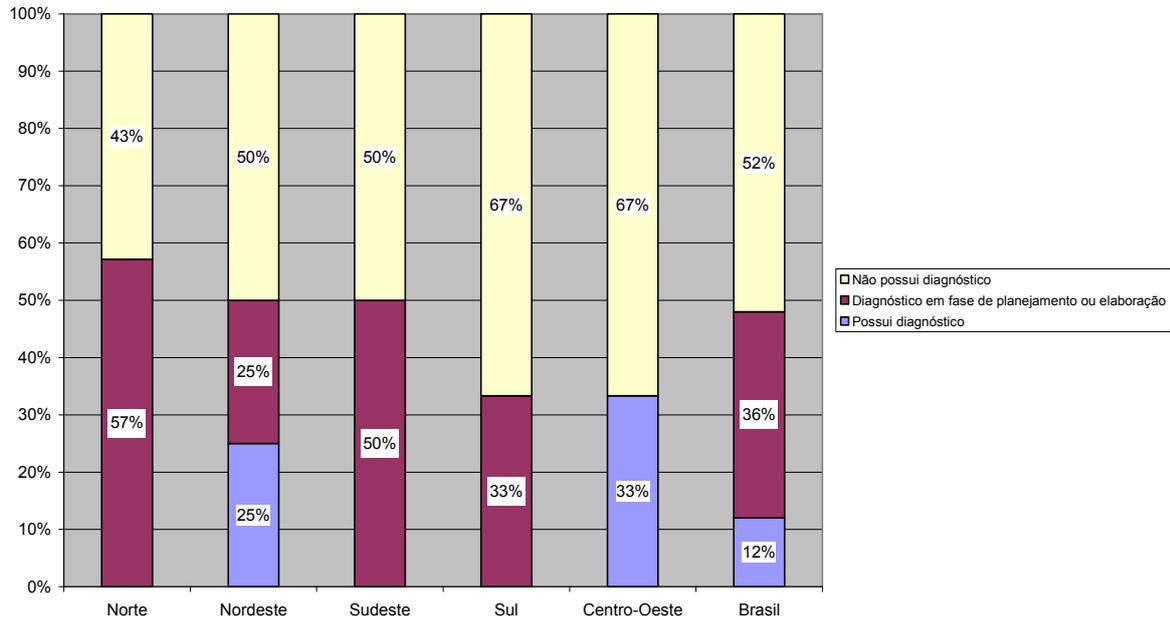
A formulação de políticas públicas para a área da criança e do adolescente exige que se conheçam as reais necessidades da situação infanto-juvenil na região. Para isso, é essencial a realização de diagnósticos locais, recomendando-se o uso de metodologia participativa, na qual o processo e as informações sejam compartilhados com a sociedade civil.

No entanto, o *Gráfico 284* mostra que poucos Conselhos Estaduais desenvolveram esta ferramenta. Metade dos Conselhos pesquisados (52%) atua sem ter um diagnóstico norteador da situação da criança e do adolescente no estado. Os demais estão divididos entre Conselhos que têm um diagnóstico (12%) e os que estão em fase de elaboração deste instrumento (36%). Esse dado é muito preocupante tanto para o desempenho dos Conselhos Estaduais quanto para os CMDCA's, pois sem conhecer a realidade e suas manifestações nas especificidades locais, os conselheiros não têm condições de deliberar políticas públicas que atendam, efetivamente, as principais necessidades da população infanto-juvenil.

Nenhum Conselho das Regiões Norte, Sudeste e Sul realizou diagnóstico da situação da criança e do adolescente em seus estados; 25% dos Conselhos Estaduais do Nordeste e 33% dos Conselhos do Centro-Oeste estão dotados de diagnósticos estaduais. Estes dados mostram que os Conselhos trabalham em quadro de precariedade, pois não reuniram condições para fazer um diagnóstico da situação, que é o insumo preliminar para elaborar uma política estadual consistente.

Gráfico 284

Diagnóstico documentado sobre a situação das crianças e dos adolescentes do município (Brasil e Regiões)

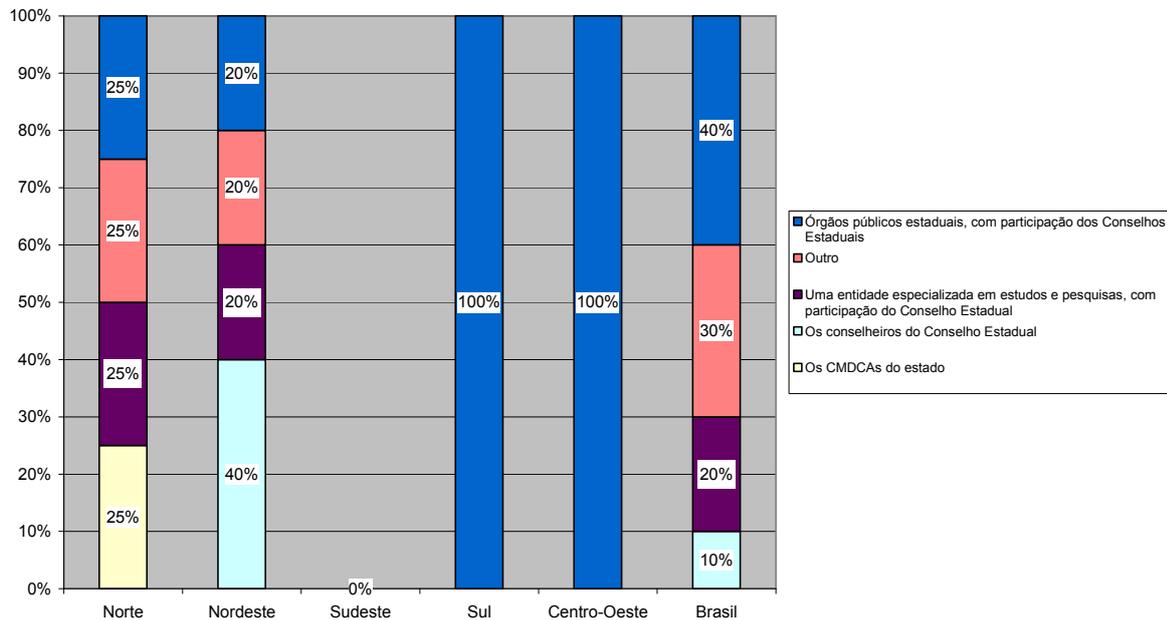


Dez Conselhos, ou 40% da amostra, apontaram quem realizou ou está realizando o diagnóstico: nove deles informaram que o Conselho Estadual é autor do diagnóstico, quer seja sozinho, quer seja pelos próprios conselheiros ou ainda, em parceria com órgãos públicos estaduais ou entidades especializadas em pesquisa. Em um Conselho, o diagnóstico foi ou está sendo elaborado pelos CMDCA's do estado.

Órgãos de estado, em colaboração com os próprios Conselhos, são os autores dos diagnósticos que foram ou estão sendo realizados para os respondentes das Regiões Sul e Centro-Oeste. Todos os Conselhos do Sudeste deixaram de responder a essa questão (Gráfico 285).

Gráfico 285

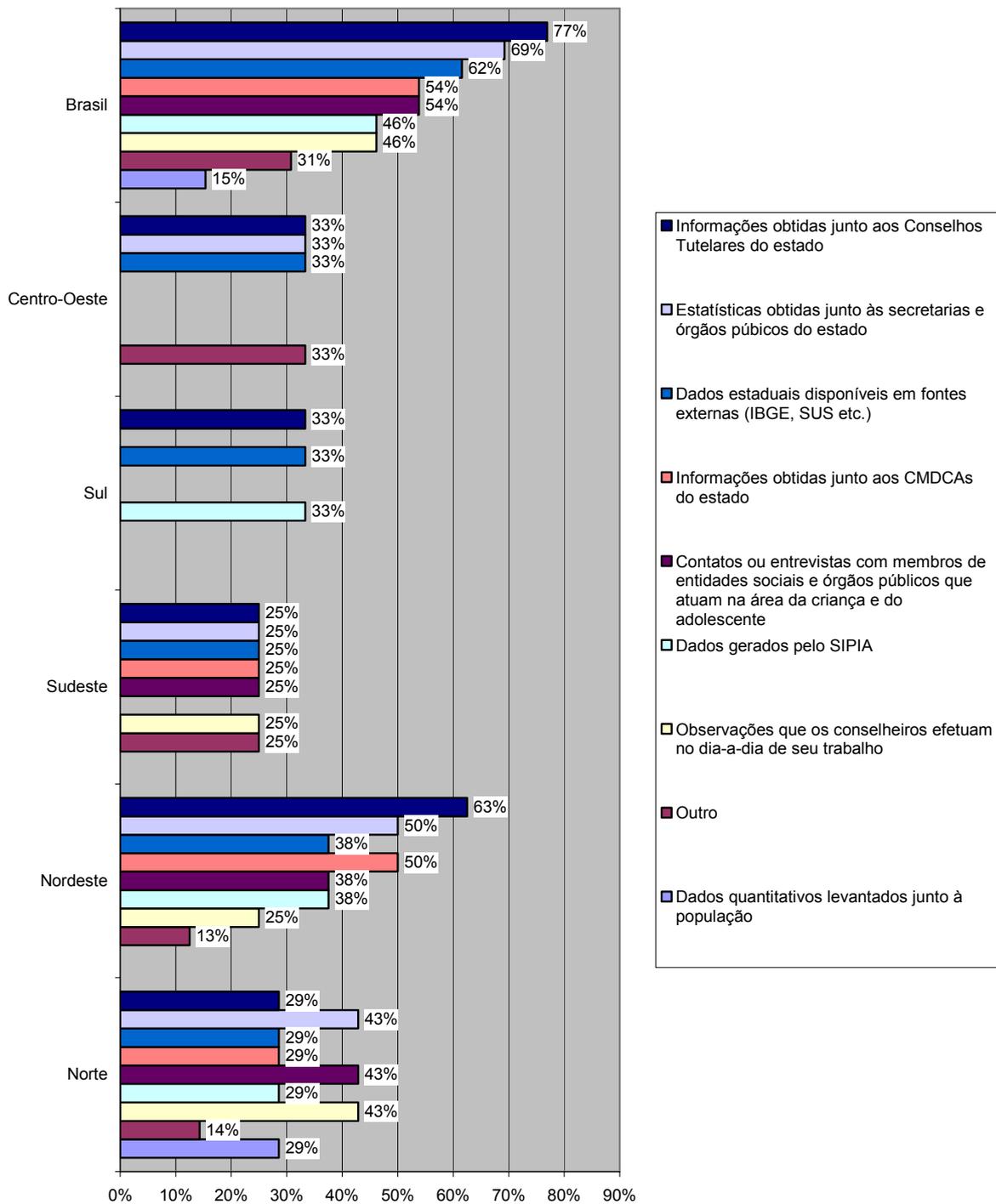
Agente responsável pela realização do diagnóstico da situação das crianças e dos adolescentes
(Brasil e Regiões)



Os diagnósticos existentes ou em fase de elaboração estão baseados em diversas fontes de informação não excludentes: 77% deles utilizam informações dos Conselhos Tutelares do estado, 69% usam estatísticas obtidas junto às secretarias e órgãos públicos do estado, 62% utilizam dados estaduais disponíveis em fontes externas como IBGE, SUS e outros (Gráfico 286). É curioso que 46% dos Conselhos considerem o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) como uma fonte de dados para diagnóstico. Esta é uma porcentagem significativa, pois é sabido que apenas a minoria dos Conselhos Tutelares conta com o sistema instalado e em funcionamento (19% dos municípios brasileiros). No entanto, nenhum Conselho das Regiões Sudeste e Centro-Oeste considera o SIPIA como a base de dados essencial para conhecer a situação das crianças e adolescentes dos seus municípios.

Gráfico 286

Origem dos dados do diagnóstico (Brasil e Regiões)



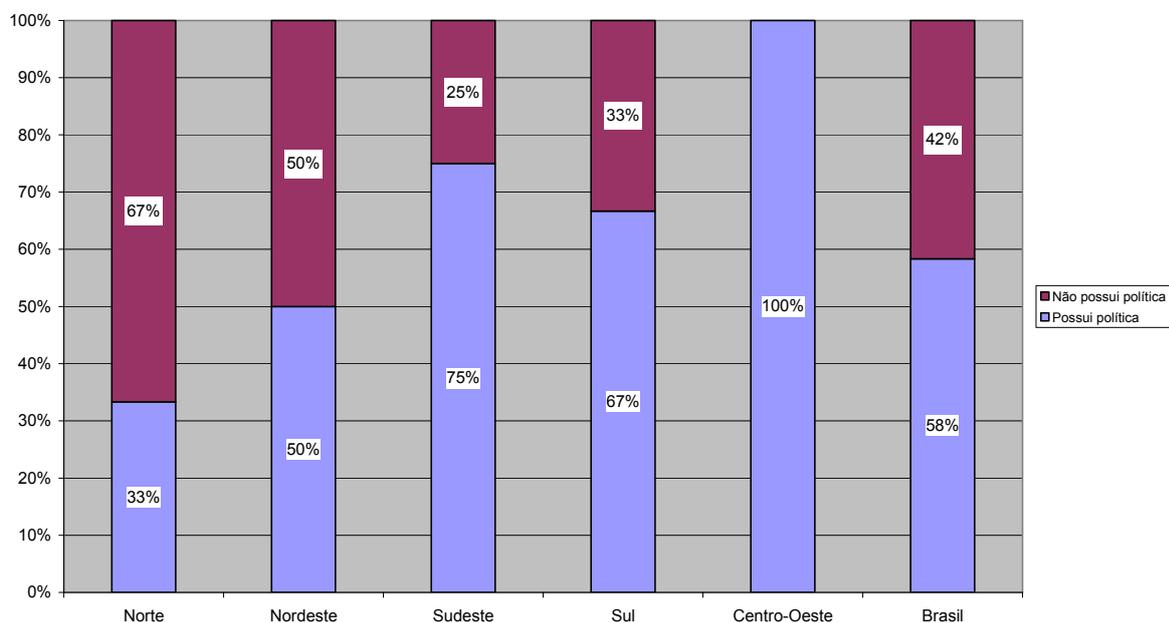
A posição dos Conselhos Estaduais é a mais privilegiada para coordenar esforços e recursos do estado em prol da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, de modo a obter uma atuação coerente e eficiente compartilhada por um conjunto de municípios.

Porém, pouco mais da metade dos Conselhos pesquisados (58%) afirmaram dispor de uma política estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente que abranja os municípios. Destes, 36% citaram políticas ligadas a temas específicos, tais como execução de medidas sócio-educativas e combate à exploração sexual.

Dentre os que não possuem uma política estadual, um terço alegou que ela está em fase de elaboração e outro terço informou que reduz seu desempenho a ações pontuais e isoladas. Todos os Conselhos da Região Centro-Oeste alegaram ter uma política estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente, e na Região Norte, 67% dos Conselhos disseram não ter política estadual (*Gráfico 287*).

Gráfico 287

Existência de política estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente (Brasil e Regiões)



ESTRATÉGIAS DE DIFUSÃO DAS POLÍTICAS ADOTADAS PELO CONSELHO

Dos 14 Conselhos que informaram contar com políticas estaduais de defesa dos direitos da criança e do adolescente, apenas nove (64%) relataram estratégias de difusão dessas políticas. Destes, alguns se referem a estratégias voltadas para a comunicação com Conselhos Tutelares, Municipais e Estaduais, através de encontros e/ou fóruns, como também mediante capacitação periódica de conselheiros e agentes ligados aos Conselhos. Alguns respondentes mencionaram que tais estratégias referiam-se ao monitoramento sistemático de outros Conselhos (Municipais e/ou Tutelares), revelando uma interpretação diversa do conteúdo da questão, pois os respondentes pareceram considerar que medidas de monitoramento e fiscalização podem funcionar para difundir as políticas adotadas pelo Conselho Estadual.

Nos mesmos casos acima, como também em outros, os Conselhos fizeram menção a estratégias de difusão como entrevistas dadas à imprensa local, contatos telefônicos, publicação de planos de ação,

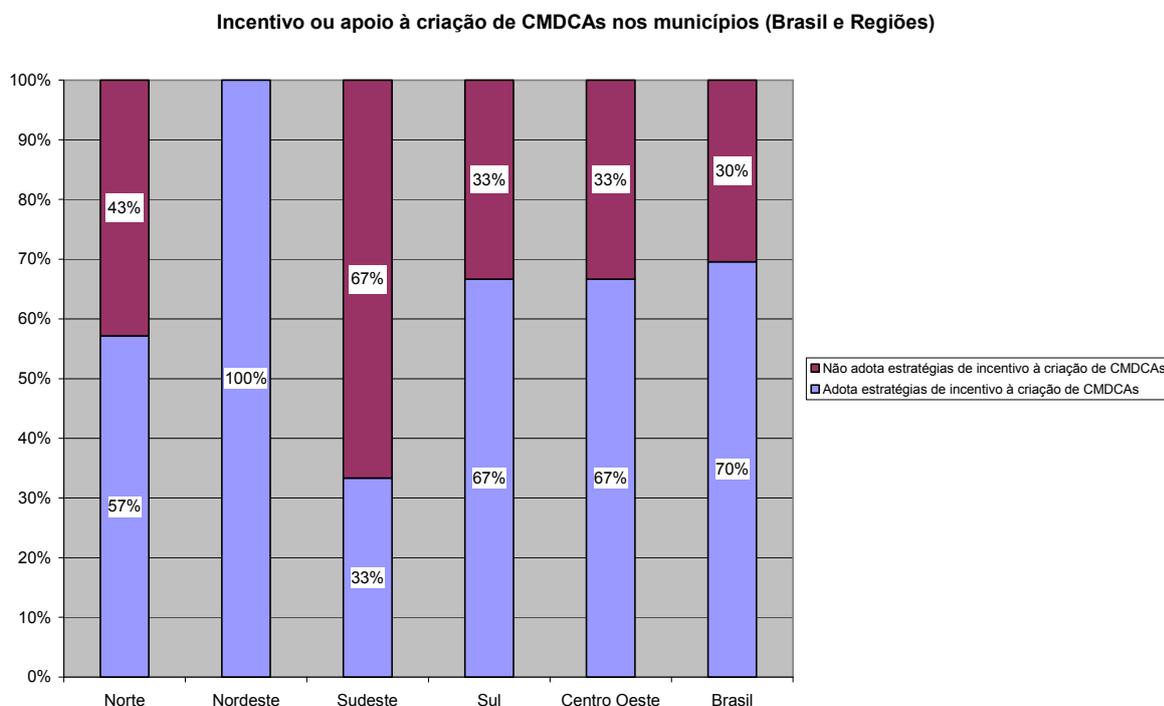
divulgação de campanhas específicas em espaços e eventos públicos para atingir os diferentes atores da sociedade civil.

CRIAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS

Com a promulgação do ECA, a existência de um Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo menos um Conselho Tutelar por município passou a ser exigida por lei. Porém, a criação destes Conselhos é um processo longo, principalmente em se tratando de um país com a extensão territorial do Brasil. Assim, 16 anos após a determinação da lei, 8% dos municípios não dispõem destes Conselhos, sendo que há estados em que esta proporção é de quase 30%.

Uma importante função do Conselho Estadual é a de incentivar a criação de Conselhos Municipais e o seu devido funcionamento. A grande maioria (70%) dos Conselhos da amostra estudada adotam estratégias de incentivo ou apoio à criação de CMDCA's (Gráfico 288). É importante ressaltar que dentre os 7 Conselhos Estaduais pertencentes aos 30% restantes, apenas dois são de estados nos quais todos os municípios dispõem de CMDCA's. Em outros cinco estados que não adotam estratégias de incentivo à criação de Conselhos Municipais, ainda há municípios desprovidos deles. A região mais crítica é a Região Norte, na qual três Conselhos não adotam tais estratégias. Na Região Sudeste, dois respondentes informaram não ter estratégias para este fim, mas apenas um deles já atingiu a cobertura total de Conselhos no seu estado. A Região Nordeste contou com uma resposta em branco e o restante afirmou incentivar a criação de Conselhos Municipais.

Gráfico 288



PLANO DE AÇÃO

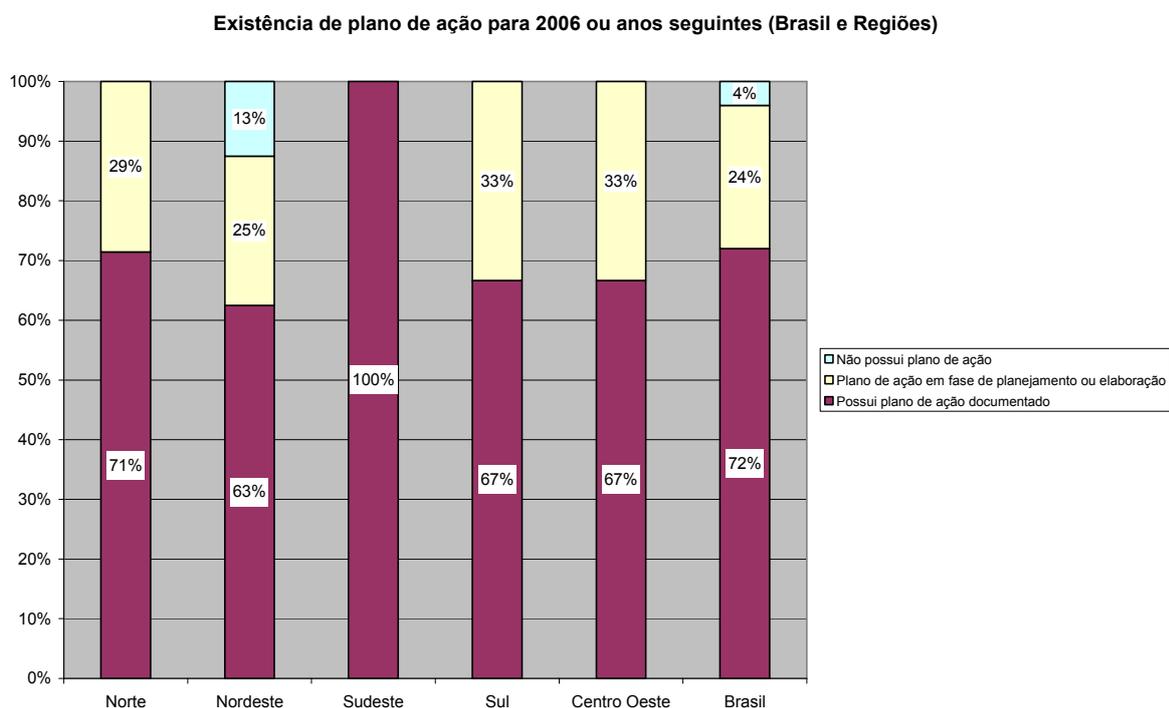
Plano de ação é o instrumento que reúne o conjunto de ações a serem realizadas em certo período de tempo, servindo como ferramenta de gestão que dê suporte a uma ação coerente e orientada. Um plano de ação deve ser documentado, para que se possa manter coerência no andamento das atividades do Conselho ao longo do tempo, e para que todos os conselheiros sejam guiados pelo mesmo instrumento de trabalho.

No momento da realização desta pesquisa, a maioria (72%) dos Conselhos contava com plano de ação documentado, ao passo que 24% dos planos estavam em fase de planejamento ou elaboração e 4% não o tinham.

Novamente, estes dados revelaram desvinculação entre o diagnóstico (12% dos Conselhos dispõem de diagnóstico social) e o plano de ação, posto que os Conselhos que dispunham de planos eram em número muito superior àqueles que realizaram diagnósticos. Questiona-se a precisão dos conteúdos presentes em tais planos de ação, já que não são baseados em diagnósticos.

Na Região Nordeste, de acordo com o *Gráfico 289*, 13% dos Conselhos são desprovidos de plano de ação, enquanto que os Conselhos das outras regiões realizaram planos de ação ou encontram-se em fase de elaboração ou planejamento. Na Região Sudeste, todos os Conselhos dispõem de plano de ação documentado.

Gráfico 289

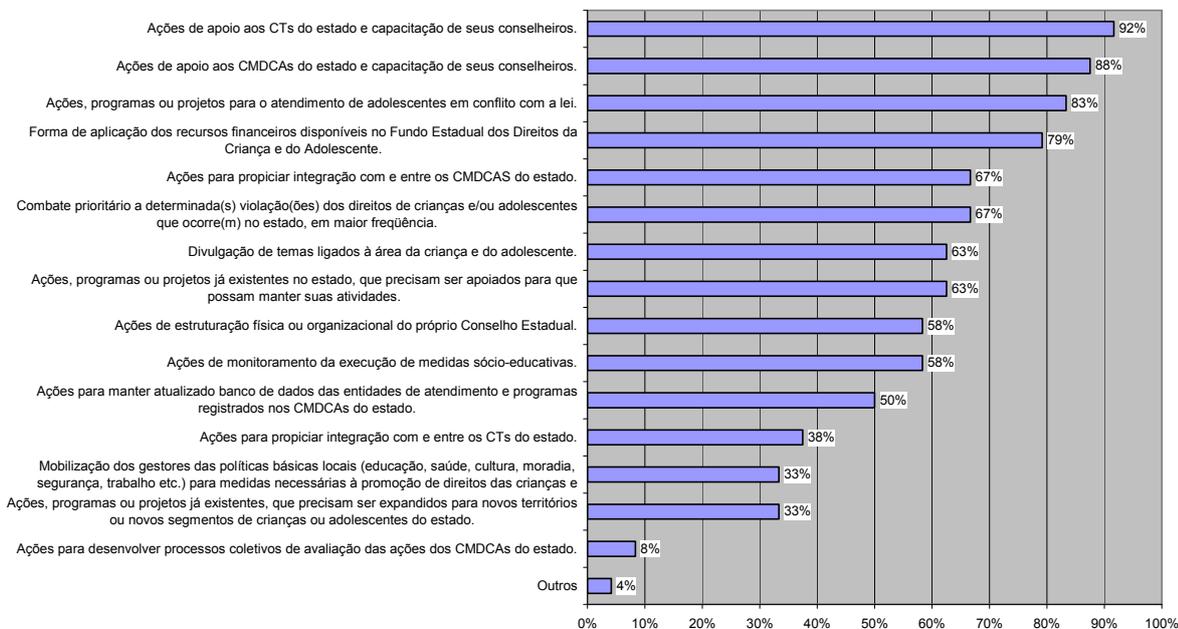


Os aspectos que apareceram com maior frequência no plano de ação dos Conselhos diziam respeito à “atividade-meio” dos conselheiros dos CMDCA, CTs e Conselhos Estaduais para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. Ações de apoio ou capacitação de Conselhos Tutelares (presente em 92% dos planos de ação) e ações de apoio ou capacitação de Conselhos Municipais dos estados (88%) são os aspectos mais frequentes nos planos de ação dos Conselhos. O terceiro aspecto mais citado é o apoio a programas e

projetos para o atendimento de adolescentes em conflito com a lei (83%), seguido de um aspecto relativo à gestão do Conselho, que é a definição de formas de aplicação dos recursos do Fundo Estadual (79%) ou o desenvolvimento de um plano de aplicação de recursos (Gráfico 290).

Gráfico 290

Aspectos presentes no plano de ação dos Conselhos Estaduais para o ano de 2006 ou anos seguintes (Brasil)



Em seus planos de ação, todos os Conselhos Estaduais das Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste contemplaram capacitação a conselheiros municipais dos direitos e tutelares. Os Conselhos da Região Sul foram unânimes no aspecto relativo ao plano de aplicação de recursos do Fundo, e na Região Norte, não houve nenhum aspecto consensual, sendo o apoio / capacitação de Conselhos Tutelares o mais freqüente (Gráfico 291 a Gráfico 295).

Gráfico 291

Aspectos presentes no plano de ação dos Conselhos Estaduais para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Norte)

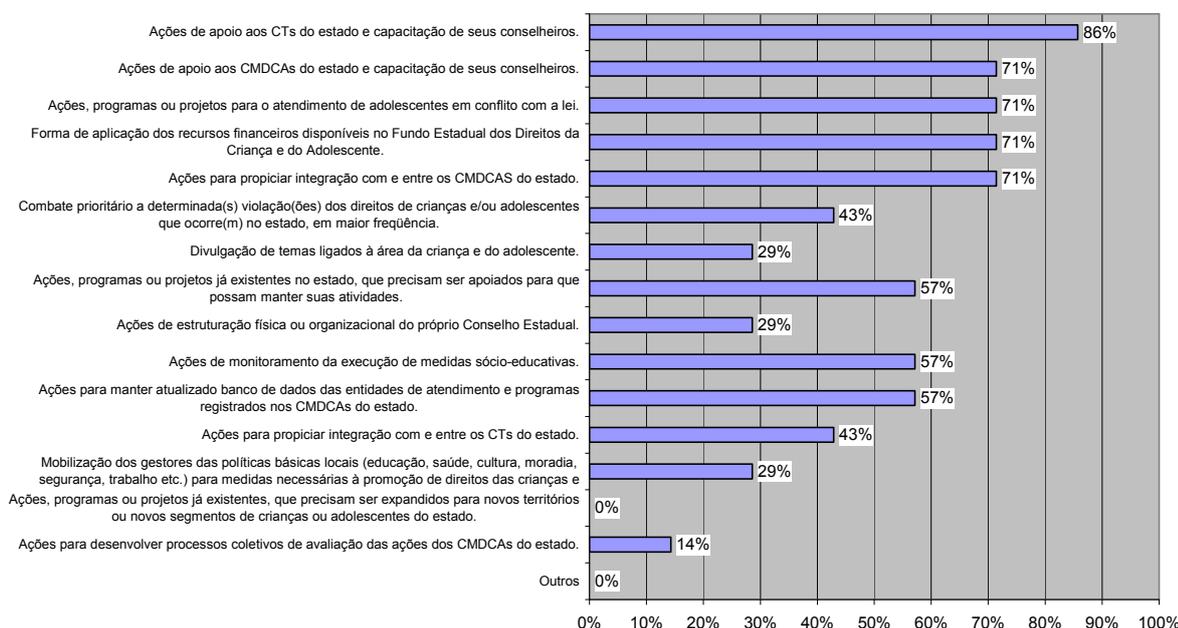


Gráfico 292

Aspectos presentes no plano de ação dos Conselhos Estaduais para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Nordeste)

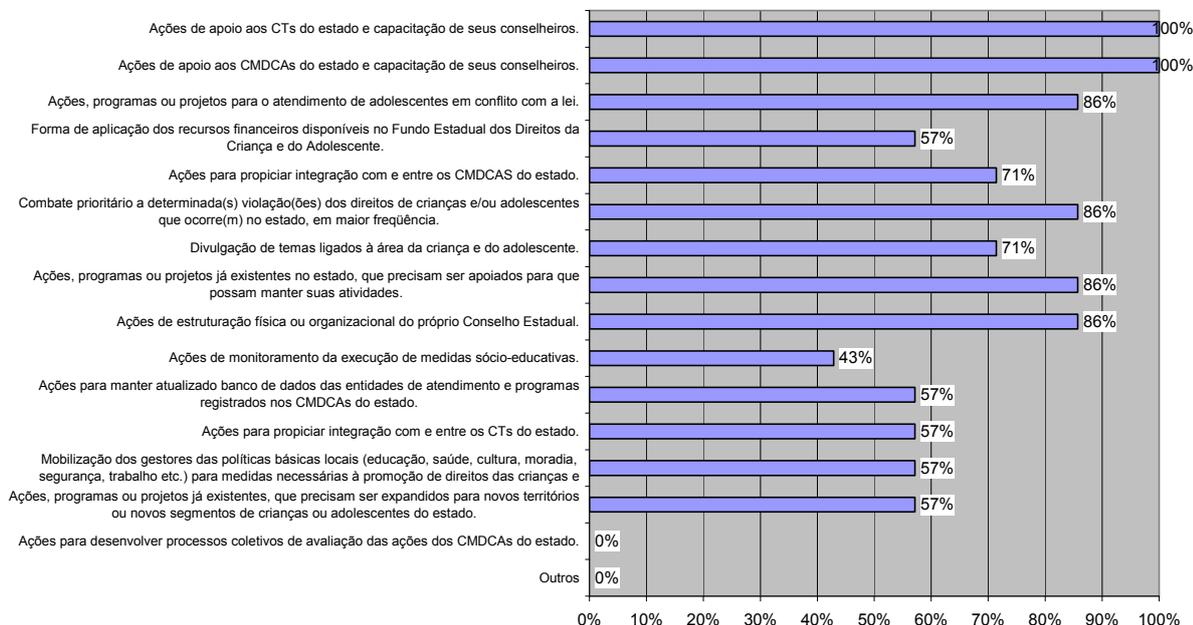


Gráfico 293

Aspectos presentes no plano de ação dos Conselhos Estaduais para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Sudeste)

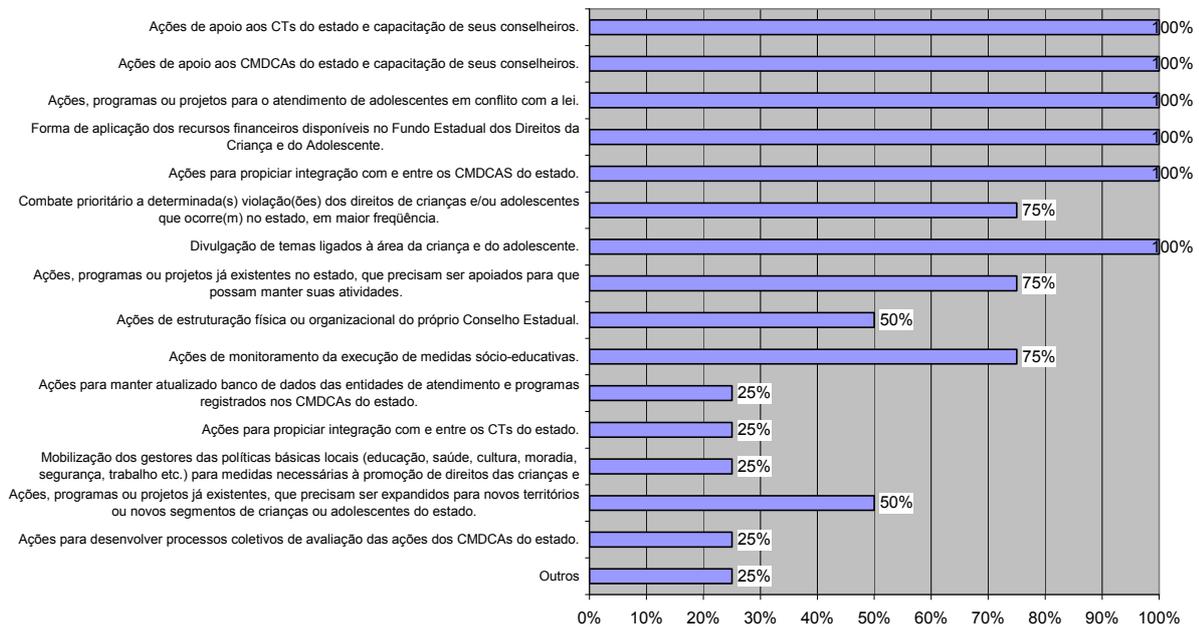


Gráfico 294

Aspectos presentes no plano de ação dos Conselhos Estaduais para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Sul)

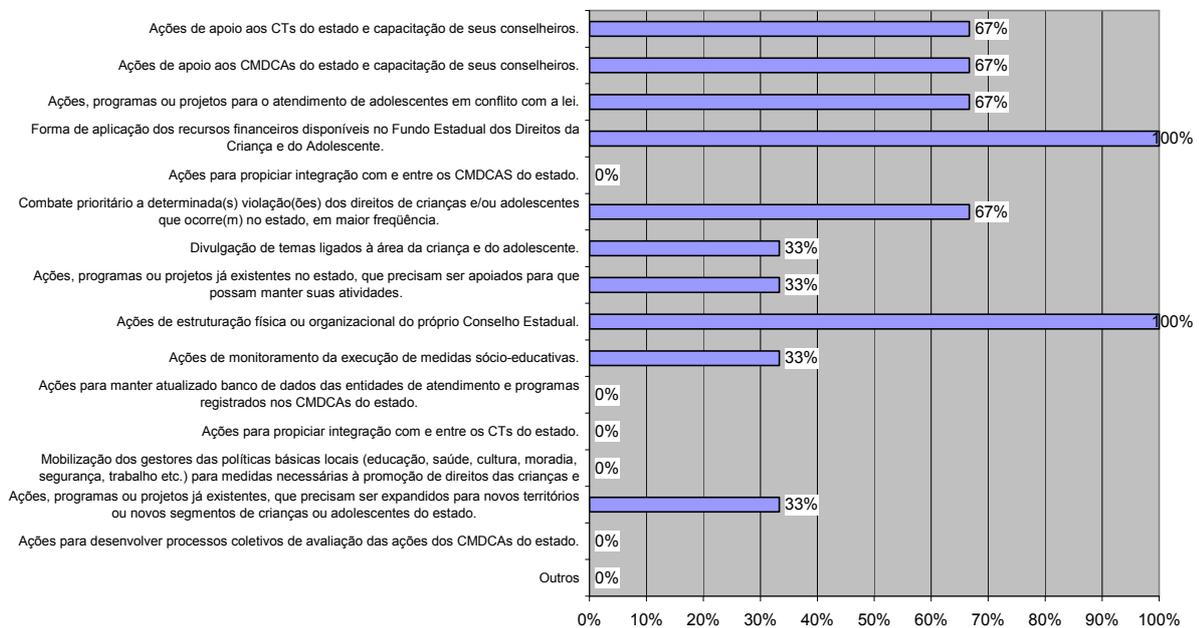
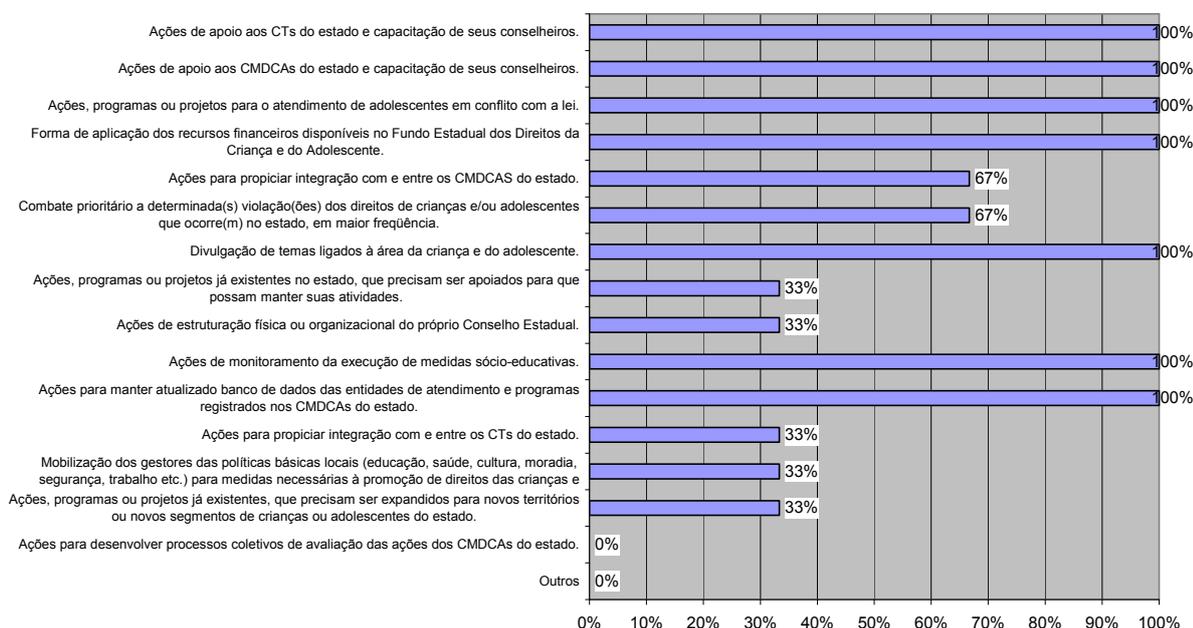


Gráfico 295

Aspectos presentes no plano de ação dos Conselhos Estaduais para o ano de 2006 ou anos seguintes (Região Centro-Oeste)



ORÇAMENTO ESTADUAL E PLANO PLURIANUAL

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é o formulador das políticas sociais para a área da criança e do adolescente e deve, para que essa atribuição seja realizada, colaborar com a elaboração do orçamento anual e do plano plurianual do estado, influenciando este processo no que tange especificamente a sua área de abordagem.

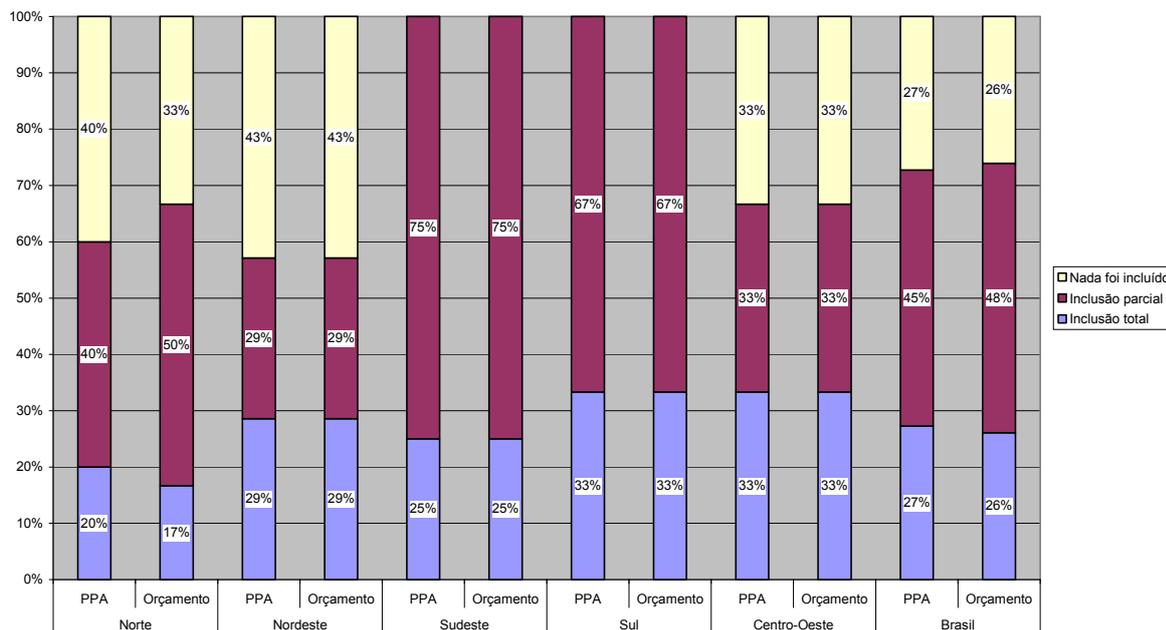
48% dos Conselhos tiveram seus planos de ação parcialmente incluídos no orçamento estadual, 26% tiveram seus planos inseridos integralmente e os planos dos outros 26% não foram incluídos.

Com relação ao plano plurianual, os números são bastante semelhantes, como mostra o Gráfico 296. Esse dado é importante porque revela que está havendo a inserção gradativa das ações e discussões dos Conselhos nas instâncias de poder e decisão.

Conselhos das Regiões Sul e Sudeste tiveram seus planos de ação incluídos total ou parcialmente no orçamento anual e no plano plurianual estaduais. Nas demais regiões, nem todos os Conselhos conseguiram tal realização.

Gráfico 296

Inclusão de aspectos do plano de ação no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento Anual do estado para 2006 (Brasil e Regiões)

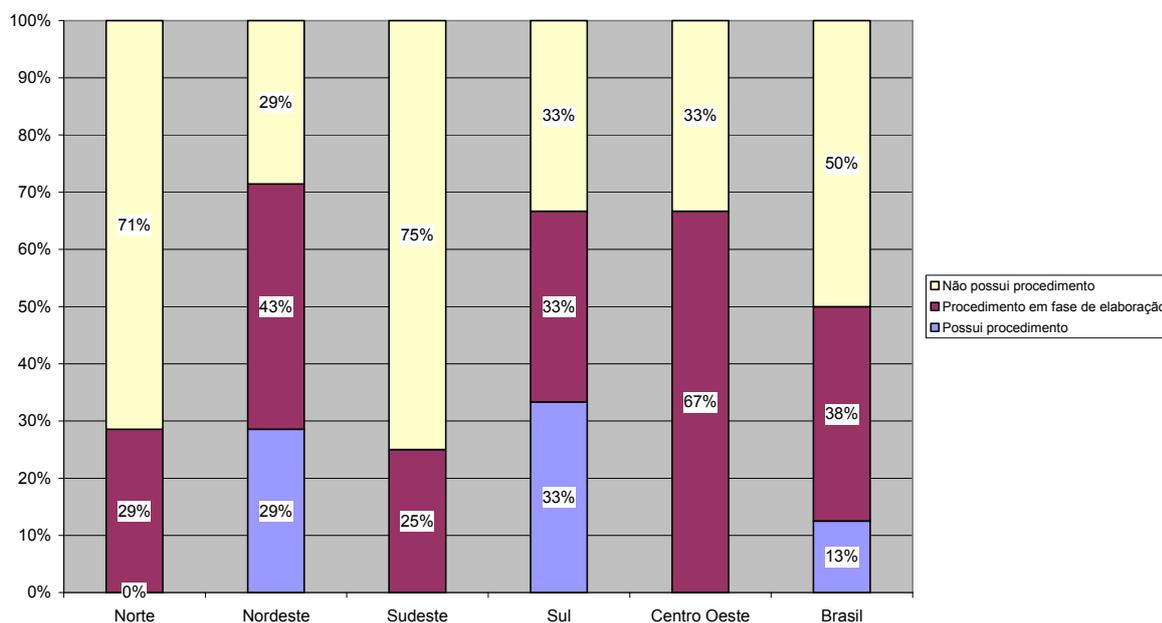


MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Para que os Conselhos possam avaliar o resultado das políticas voltadas para a criança e o adolescente, é preciso que estabeleçam procedimentos estruturados de avaliação e monitoramento de tais políticas. Contudo, 50% dos Conselhos Estaduais não dispõem de tais procedimentos, enquanto que apenas 13% os têm. O restante (38%) encontra-se em fase de elaboração de procedimentos e ferramentas de monitoramento e avaliação. Apenas três Conselhos (um da Região Sul e dois do Nordeste) dispõem de mecanismos de monitoramento, enquanto que 71% e 75% dos Conselhos das Regiões Norte e Sudeste, respectivamente, não desenvolveram tais procedimentos (Gráfico 297).

Gráfico 297

Existência de procedimentos para monitoração e avaliação dos resultados das políticas voltadas para criança e adolescente (Brasil e Regiões)



PRIORIDADES ATUAIS DO CONSELHO ESTADUAL

Os Conselhos Estaduais informam como prioridade mais recorrente, citada por 64% dos respondentes, o fortalecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, havendo menções específicas à criação e fortalecimento de Conselhos Tutelares e Municipais. Ações ligadas ao Fundo – como captação de recursos, regulamentação e definição orçamentária – foram citadas por 44% dos respondentes.

Outra prioridade recorrente foi a formulação dos planos anuais de ação, ou a chamada política estadual de atendimento. Nestes casos, nove respondentes (36%) entenderam que é ação primordial do Conselho Estadual elaborar um projeto político de ação estadual para os Conselhos, sendo que a maioria destes casos encontra-se na Região Norte.

Em relação ao atendimento de crianças e adolescentes, alguns Conselhos apontam como prioridade a implementação ou ampliação de programas específicos, tais como combate à violência e a exploração sexual, mencionada por quatro Conselhos, sem concentração regional. Outro programa específico bastante citado, principalmente nas Regiões Sul e Sudeste, dizia respeito a medidas sócio-educativas direcionadas a adolescentes autores de ato infracional.

Sobre a organização dos Conselhos Estaduais, é possível inferir que há falhas em pontos fundamentais de seu funcionamento.

É curioso que metade dos Conselhos pesquisados não conte com diagnóstico, ao mesmo tempo em que a maioria informa ter plano de ação. Sem noção precisa de onde estão as maiores carências e violações dos direitos da população infanto-juvenil do estado – aquelas de grandes dimensões e as peculiaridades locais e regionais –, parece difícil que o Conselho possa desenvolver planos consistentes e apropriados à realidade

local. Além disso, quando questionados sobre suas prioridades, poucos conselheiros remeteram à elaboração de diagnóstico, embora um número maior reafirmasse a importância de um plano político de ação estadual ou da implementação e fortalecimento de programas e projetos específicos. Resta saber, no entanto, como tais conselheiros, desprovidos de conhecimento mais sistematizado acerca das especificidades locais do estado, bem como das iniciativas de sucesso no combate às violações, podem elaborar um plano de ação efetivamente transformador da realidade.

Também é preocupante que apenas metade dos Conselhos disponha de procedimentos de avaliação e monitoramento das políticas voltadas à população infanto-juvenil. Essa informação, associada à falta de cadastro de CTs e CMDCA's, já citada acima, indica que atribuições básicas desse colegiado não estão sendo cumpridas.

Um aspecto apontado pelos Conselhos Estaduais e que merece ser destacado é a necessidade de articulação em rede e do fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente como atividades prioritárias e difusoras das políticas estaduais adotadas. Essa visão, aliada aos resultados positivos da integração do plano de ação ao orçamento anual e plano plurianual estaduais revelam o potencial de atuação efetiva destes Conselhos.

Informação e imagem

CAMPANHAS TEMÁTICAS

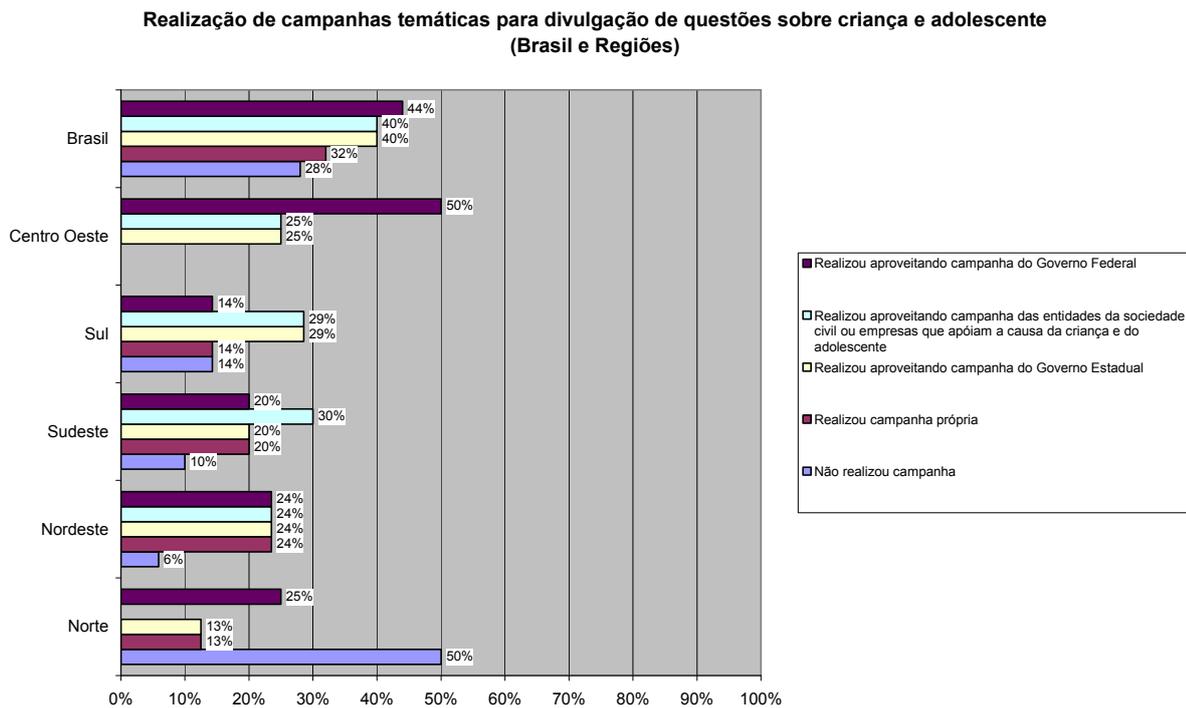
Campanhas de divulgação de questões relacionadas aos direitos da criança e do adolescente visam consolidar, promover e garantir estes direitos. A informação e a conscientização dos temas presentes no ECA esclarecem a população quanto aos direitos humanos, mecanismos de combate e prevenção à violação de direitos, participação nos conselhos deliberativos etc.

Como mostra o *Gráfico 298*, dos 25 Conselhos Estaduais pesquisados, sete (28%) não realizaram campanha de divulgação nos últimos dois anos, sendo que, dentre estes, está metade dos conselhos da Região Norte. Dos 18 Conselhos (72%) que alegaram realizar campanhas, oito (32% dos respondentes) alegaram, entre outras formas, fazê-la por conta própria, com presença mais expressiva dos Conselhos do Nordeste. Outros dez Conselhos (40%) as fazem aproveitando-se daquelas realizadas pelo Governo Estadual, com presença também expressiva do Nordeste, e 11 (44%) aproveitam as campanhas do Governo Federal, estando estes igualmente espalhados por todas as regiões brasileiras.

Ainda no grupo dos 18 Conselhos que realizaram campanhas nos últimos dois anos, dez (40%) as fizeram aproveitando campanhas realizadas pela sociedade civil ou por empresas que apóiam causas da criança e do adolescente, destacando-se os Conselhos das Regiões Nordeste e Sudeste.

Em suma, todas as campanhas realizadas pelos governos federal e estadual, por empresas e organizações da sociedade civil têm impacto importante nas ações de divulgação da causa da criança e do adolescente pelos Conselhos Estaduais. Além disso, é significativa a parcela de Conselhos que não realizaram nenhuma campanha nos últimos dois anos (28%).

Gráfico 298



Na Região Norte, predominam Conselhos que não realizam campanhas e é nulo o impacto de campanhas de empresas e organizações. A Centro-Oeste é a única na qual todos os Conselhos realizaram algum tipo de campanha; porém, os Conselhos não realizam campanhas por conta própria e predomina a contribuição das campanhas do Governo Federal. Nas demais regiões, todos os modos de campanhas são realizados.

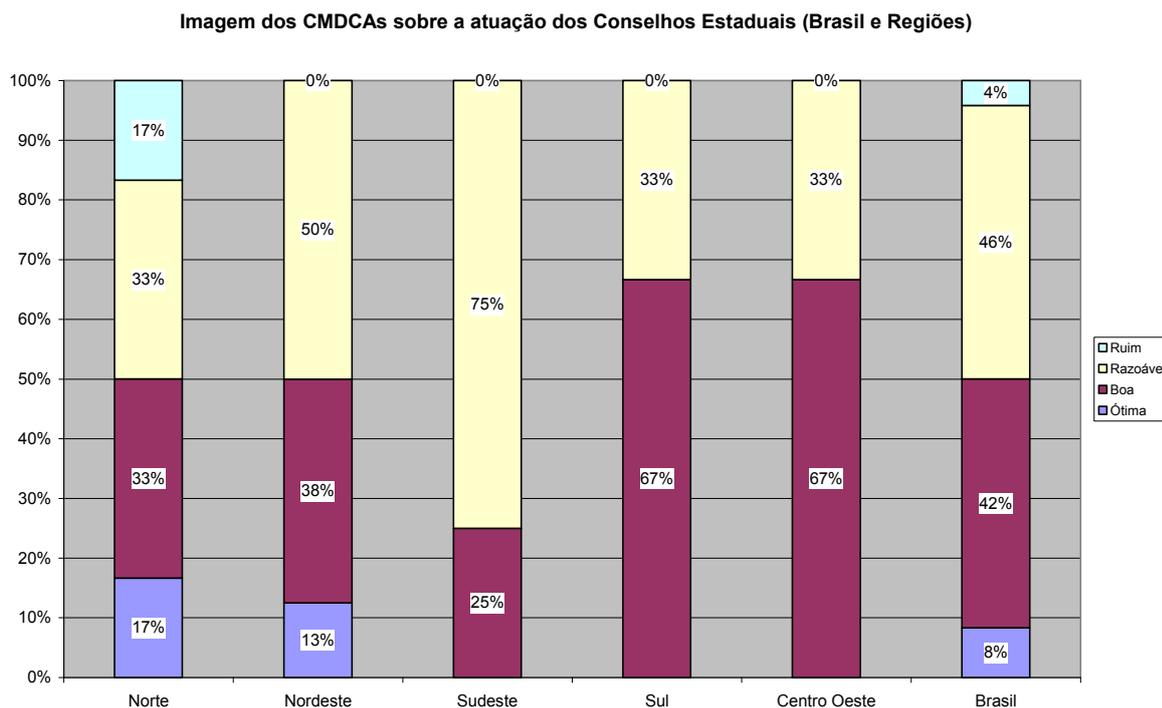
A IMAGEM QUE OS CMDCAS TÊM DOS CONSELHOS ESTADUAIS

A imagem que os CMDCAS têm a respeito da atuação dos Conselhos Estaduais é um dos indicadores da atuação destes Conselhos e da efetividade de suas campanhas de divulgação, que se refletem na consolidação das políticas de proteção aos direitos da criança e do adolescente. É também um dos indicadores das trocas de informação entre conselheiros municipais e o Conselho Estadual.

Dentre os Conselhos Estaduais pesquisados, distribuídos entre as regiões, 42% julgaram que sua atuação seja considerada boa pelos CMDCAS e outros 46% acreditam que sua atuação seja considerada razoável, como se vê no Gráfico 299. Vale ressaltar que apenas dois Conselhos informaram que sua atuação é considerada ótima pelos CMDCAS, sendo um caso da Região Norte e outro do Nordeste, enquanto que um Conselho do Norte crê que os CMDCAS julguem sua atuação como ruim.

De maneira geral, e destacadamente no Sudeste (75% com imagem razoável), há ainda um número relevante de Conselhos Estaduais que, segundo os CMDCAS, precisam melhorar sua atuação. Tal aspecto revela-se negativo e preocupante para tais Conselhos.

Gráfico 299



As informações coletadas sobre a comunicação, informação e imagem dos Conselhos Estaduais são, na maioria dos casos, positivas, mas é importante não deixar de ressaltar que há situações desfavoráveis em alguns Conselhos. Um terço deles declarou não ter realizado campanhas de divulgação nos últimos 2 anos, fato preocupante, já que essas campanhas são fundamentais à composição e fortalecimento da promoção e proteção dos direitos infanto-juvenis. Outro aspecto positivo é o fato de a maioria dos Conselhos Estaduais julgarem boa ou regular a imagem que os CMDCA's têm deles, o que configura-se como algo capaz de facilitar a comunicação e o trabalho conjunto entre essas duas instâncias de conselhos de direitos.

Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

Os recursos que compõem o Fundo Estadual do Direito da Criança e do Adolescente podem vir de diversas fontes. As principais são a dotação orçamentária do Executivo, ou seja, a transferência de recursos feita no âmbito do governo estadual; a transferência intergovernamental, que são recursos vindos da união; e doações ou destinações⁶¹ de pessoas físicas ou jurídicas. Além destes, são fontes de recursos para o Fundo multas e penalidades administrativas, previstas no artigo 214 do ECA, decorrentes da apuração de infrações administrativas; crimes e sanções cominatórias em ação civil pública que são revertidas; e rentabilidade da aplicação dos recursos do Fundo no mercado financeiro, feitas observando-se a legislação específica.

Os recursos do Fundo devem ser destinados exclusivamente às políticas, programas e ações voltados para a defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes. A destinação e a aplicação desses recursos

⁶¹ Doações tratam de recursos não comprometidos do doador, enquanto que Destinações tratam de recursos que o Poder Executivo tem obrigação de repassar ou de recursos de pessoas físicas e jurídicas deduzidos do Imposto de Renda devido.

devem ocorrer somente por meio da deliberação política e técnica do Conselho Estadual. É ele quem deve identificar as prioridades, decidir onde e quanto gastar, e autorizar os gastos. A gestão do Fundo é feita em cooperação técnica com a secretaria estadual, apontada legalmente para cuidar de sua operação. A secretaria é responsável pela contabilidade do Fundo, liberação de recursos e prestações de contas.

As principais atribuições dos Conselhos em relação ao Fundo são: elaborar o Plano de Aplicação dos recursos, estabelecer os parâmetros técnicos e as diretrizes para sua aplicação, acompanhar e avaliar a execução, o desempenho e os resultados financeiros do Fundo. Para o exercício de tais funções, o Conselho deve avaliar e aprovar os balancetes mensais e o balancete anual, solicitar – a qualquer tempo e a seu critério – as informações necessárias ao acompanhamento, controle e avaliação das atividades a cargo do Fundo, mobilizar os diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações, e fiscalizar os programas desenvolvidos com seus recursos⁶².

IMPLANTAÇÃO

Os dados coletados demonstraram que o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente foi criado por lei em todos os Conselhos Estaduais que participaram da pesquisa, tendo sido efetivamente implantado por 92% deles. Em dois Conselhos do Nordeste, apesar de terem sido criados por lei, ainda não foram regulamentados. Em um deles, foi informado que o processo de regulamentação está em andamento. No outro, alegou-se que ainda não foi implementado pela falta de conhecimento sobre a base legal e o funcionamento do Fundo, o que indica precariedade e necessidade de capacitação nesse quesito.

PRIMEIRA DESTINAÇÃO DE RECURSOS

O primeiro ano em que o Fundo recebeu recursos pode ser considerado um marco do início efetivo de suas atividades – quando passou a existir na prática. As informações fornecidas mostram grandes variações entre os estados e também entre as regiões. Os primeiros recursos de Fundos foram recebidos em 1992; portanto, pouco tempo depois da promulgação do ECA. Gradativamente, outros foram recebendo seus primeiros recursos, sendo que o primeiro ingresso mais tardio ocorreu em 2001. A *Tabela 19* explicita os detalhes do número de Fundos aos quais, a cada ano, foram outorgados recursos pela primeira vez.

TABELA 19
ANO EM QUE O FUNDO RECEBEU RECURSOS PELA PRIMEIRA VEZ, POR REGIÃO

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 1995	0	2	3	2	1
Entre 1996 e 1999	1	3	1	1	0
Entre 2000 e 2001	1	0	0	0	2
Não sabem informar	5	3	0	0	0
Total	7	8	4	3	3

É relevante destacar que apenas 17 Conselhos (68% da amostra) informaram o ano do primeiro recebimento de recursos para o Fundo. Entre os demais, oito Conselhos Estaduais (32%) deixaram a questão em branco ou declararam não ter dados para responder o ano desse recebimento, sendo cinco na Região Norte e três, no Nordeste.

Chama atenção o alto número de Conselhos dessas regiões, sobretudo no Norte, que recebem recursos – já que declaram ter recebido verbas para o Fundo nos três últimos anos –, mas que não souberam informar o ano do primeiro recebimento. Isso indica falta de dados básicos sobre assuntos referentes ao próprio Conselho, revelando desorganização interna, o que gera dificuldades para o registro até mesmo de informações referentes à sua própria conduta.

GESTÃO DOS RECURSOS E DA INFORMAÇÃO

Nesta pesquisa, foi perguntado aos Conselhos Estaduais sobre os montantes que ingressaram nos Fundos Estaduais nos anos de 2003, 2004 e 2005, discriminados por fonte: destinações do Executivo Municipal, destinações passíveis de incentivo fiscal (de pessoas físicas e pessoas jurídicas), outras fontes (multas, etc.) e o valor total.

Diferentemente do que aconteceu com as respostas dos CMDCA's, os dados informados pelos Conselhos Estaduais mostraram maior congruência e parecem mais precisos. Faltaram dados de apenas dois estados: um da Região Nordeste, que não participou desta pesquisa, e um da Região Sul, que enviou dados incompletos, impossibilitados de inclusão na análise. Além disso, outro estado da Região Sul não soube informar sobre o ingresso de recursos em 2003 e 2004, constando apenas informações de 2005.

Os dois Conselhos que informaram ainda não ter o Fundo regulamentado (ambos da Região Nordeste) relataram ter recebido ingressos no período questionado pela pesquisa. Por outro lado, um Conselho da Região Norte e um do Nordeste não reportaram nenhum ingresso de recursos ao Fundo, apesar deles terem sido criados e regulamentados.

INGRESSO DE RECURSOS

A *Tabela 20* apresenta os montantes que ingressaram nos Fundos dos Conselhos participantes da pesquisa, organizados por região, no período de 2003 a 2005, e a

⁶² MODUS FACIENDI – Agência de Responsabilidade Social. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200502230024#_ttn1 (acessado em 09/11/2006)

Tabela 22 apresenta os montantes *per capita*, considerando a população abaixo de 18 anos dos estados dos Conselhos respondentes.

A segunda coluna da *Tabela 21* mostra a parcela de recursos recebida pelos Conselhos respondentes de cada região com relação ao total de recursos informados. Já a quarta coluna da *Tabela 21* mostra o percentual da população infanto-juvenil dos participantes, por região, com relação ao total da população infanto-juvenil dos respondentes.

A partir destes dados, percebe-se que a captação de recursos não ocorre de maneira proporcional à população de crianças e adolescentes. Os Conselhos respondentes da Região Norte, por exemplo, atuam em nome de 10% da população coberta por todos os Conselhos respondentes, e receberam, em 2005, 26% dos recursos recebidos pelos Conselhos participantes de todo o país. Já os Conselhos do Centro-Oeste trabalham com 7% da população abrangida pelos Conselhos desta pesquisa, e receberam 1% dos recursos totais informados.

Ressalte-se que os dados da *Tabela 21* desconsideram ingressos vultosos de um Conselho da Região Sul que provavelmente mostrariam uma situação bem privilegiada com relação às demais regiões.

TABELA 20
TOTAL DE INGRESSO DE RECURSOS NOS FUNDOS ESTADUAIS

Região	Nº de estados que receberam recursos ⁶³	2003	2004	2005
Norte	6	4.010.638,28	4.236.994,95	5.571.647,66
Nordeste	7	2.512.314,99	3.404.217,40	5.195.891,24
Sudeste	4	6.220.401,29	7.191.730,50	7.642.227,25
Sul	2	0	3.000,00	2.431.478,00
Centro-Oeste	3	265.349,54	123.288,93	235.527,38
Total	22	13.008.704,10	14.959.231,78	21.076.771,53

TABELA 21
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO CORRESPONDENTE AOS CONSELHOS QUE RECEBERAM RECURSOS E
PERCENTUAL DE RECURSOS RECEBIDOS EM 2005 PELOS MESMOS ESTADOS INCLUÍDOS NA TABELA 20

Região	Participação nos recursos recebidos pelos Fundos em 2005 (%)	População infanto-juvenil dos estados que receberam recursos (hab)	População infanto-juvenil dos estados que receberam recursos (%)
Norte	26%	5.731.546	10%
Nordeste	25%	17.813.006	32%
Sudeste	36%	23.520.509	42%
Sul	12%	5.060.580	9%
Centro-Oeste	1%	4.211.274	7%
Total	100%	56.336.915	100%

⁶³ Exclui um estado da Região Sul, que deixou de informar sua principal fonte de recursos.

TABELA 22
VALOR PER CAPITA⁶⁴ INGRESSADO NOS FUNDOS ESTADUAIS

Região	2003	2004	2005	População infanto-juvenil
Norte	R\$ 0,70	R\$ 0,74	R\$ 0,97	5.731.546
Nordeste	R\$ 0,14	R\$ 0,19	R\$ 0,29	17.813.006
Sudeste	R\$ 0,26	R\$ 0,31	R\$ 0,32	23.520.509
Sul	R\$ –	R\$ 0,00	R\$ 0,48	5.060.580
Centro-Oeste	R\$ 0,06	R\$ 0,03	R\$ 0,06	4.211.274
Brasil	R\$ 0,23	R\$ 0,27	R\$ 0,37	56.336.915

Por grande diferença, a Região Norte é aquela com maior valor *per capita* destinado aos Fundos Estaduais (R\$ 0,97 em 2005). Três dos sete estados da Região mantiveram-se como os estados com maior valor *per capita* nos três anos do levantamento (variando entre R\$ 3,80 e R\$ 4,55 em 2005), apesar de ser também da Região Norte um dos estados (citados acima) que não declararam nenhum ingresso no Fundo durante o período analisado.

As Regiões Sul, Sudeste e Nordeste tiveram, em 2005, valores *per capita* entre R\$ 0,29 e R\$ 0,48, e o Centro-Oeste recebeu os menores valores, proporcionalmente à população, não ultrapassando os R\$ 0,06 *per capita*.

A Tabela 23 apresenta o crescimento percentual dos ingressos de recursos aos Fundos Estaduais entre 2003 e 2005. A região cujos ingressos mais cresceram foi a Nordeste (107%), que teve um crescimento quase três vezes maior que o da Região Norte (39%, segundo maior crescimento). Os ingressos do Sudeste cresceram apenas 23% e na Região Centro-Oeste, de acordo com os dados levantados, o montante total de ingressos em 2005 foi 11% menor do que o montante de 2003.

TABELA 23
CRESCIMENTO DOS INGRESSOS DE RECURSOS AOS FUNDOS ESTADUAIS ENTRE 2003 E 2005

Região	Crescimento 2003 - 2005
Norte	39%
Nordeste	107%
Sudeste	23%
Sul	[N.R. ⁶⁵]
Centro-Oeste	-11%

⁶⁴ Os valores *per capita* são resultado da divisão dos valores totais pelas populações de crianças e adolescentes (pessoas de 17 anos ou menos).

⁶⁵ Não há dados para calcular o crescimento da Região Sul.

POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO

Como pode ser observado na *Tabela 20* e na *Tabela 9* (página 94), apesar da imprecisão dos dados desta última, os Fundos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente têm arrecadado, durante os últimos anos, cada vez mais recursos para implementação de políticas, ações e atendimentos voltados às crianças e aos adolescentes.

No entanto, apesar do crescimento nacional positivo, um estudo realizado por Odair Prescivalle, da *Prattein Consultoria em Educação e Desenvolvimento Social*, constatou que o montante arrecadado pelos Conselhos dos Direitos poderia ser expressivamente maior, considerando apenas os valores passíveis de dedução do imposto de renda de pessoas jurídicas (IRPJ) e físicas (IRPF) por estado⁶⁶.

A partir de dados colhidos junto à Secretaria da Receita Federal relativos ao ano de 2005, foram feitas estimativas do potencial de destinações aos Fundos. Os resultados podem ser vistos na *Tabela 24*. Constatase, primeiramente, que os montantes passíveis de dedução do imposto de renda de pessoas físicas são expressivamente maiores que os de pessoas jurídicas. Somados, os recursos que poderiam ser repassados aos Fundos ultrapassam o valor de 1,5 bilhão de reais.

TABELA 24
POTENCIAL DE DEDUÇÕES DO IMPOSTO DE RENDA DE PESSOAS JURÍDICAS E PESSOAS FÍSICAS, 2005.

Regiões	Estimativa do potencial de destinação IRPJ (R\$)	Estimativa do potencial de destinação IRPF (R\$)	Total do potencial de destinação IRPJ e IRPF (R\$)
Norte	5.759.629,00	19.567.724,00	25.327.353,00
Nordeste	19.387.146,00	60.835.660,00	80.222.806,00
Centro-Oeste	31.991.810,00	225.345.889,00	257.337.698,00
Sul	36.532.535,00	119.386.497,00	155.919.032,00
Sudeste	280.958.735,00	897.652.012,00	1.178.610.747,00
Brasil	374.629.855,00	1.322.787.781,00	1.697.417.636,00

Comparando as estimativas acima com os valores que ingressaram nos Fundos em 2005, informados pelos Conselhos Estaduais⁶⁷ e Municipais⁶⁸, percebe-se que o aproveitamento do potencial de destinações provenientes de deduções do IRPJ e do IRPF está muito aquém do que poderia ser arrecadado (*Tabela 25*). Há, inclusive, significativas diferenças regionais no que diz respeito a este aproveitamento: enquanto as

⁶⁶ “Para as pessoas jurídicas, foi considerado em separado o IR arrecadado das instituições financeiras e aplicou-se 1% (valor passível de dedução) sobre esse valor. Para as demais empresas, estimou-se inicialmente o quanto do arrecadado foi apurado pelo lucro real. Para as pessoas físicas, aplicou-se 6% (valor passível de dedução) sobre 30% do volume total arrecadado. Na falta de outro parâmetro, utilizou-se a estimativa apresentada no parecer da Comissão de Assuntos Sociais sobre o Projeto de Lei da Câmara nº. 51, de 2004, relatado pela Senadora Fátima Cleide. O Parecer afirma que “*tratando-se de pessoas físicas, o potencial de ‘renúncia’ supera R\$ 1 bilhão...*”. Presumiu-se, com base nessa colocação, que 30% do IRPF arrecadado são apurados pelo modelo completo da Declaração de Ajuste Anual. Apesar de razoável, considerando-se o grande volume de imposto de renda pago pelas pessoas físicas e a alta concentração de renda vigente no país, esse parâmetro precisa ser embasado com informações sobre o percentual de imposto apurado entre os que optam pelo modelo completo de declaração, nos moldes da distribuição da arrecadação das pessoas jurídicas”. (PRESCIVALLE, 2006 p.1)

⁶⁷ Um Conselho Estadual da Região Nordeste não participou da pesquisa.

⁶⁸ Os valores ingressos nos Fundos Municipais em 2005 foram duplicados, já que apenas 49% dos CMDCA's existentes participaram desta pesquisa.

Regiões Norte e Sul têm um percentual de aproveitamento de mais de 40%, o Centro-Oeste e o Sudeste usufruem de 1% e 13%, respectivamente.

Vale lembrar que as quantias ingressadas nos Fundos (tanto estaduais como municipais) aqui expostas referem-se não só à arrecadação junto a pessoas físicas e jurídicas, mas à soma de todas as fontes de recursos, incluindo repasses feitos pelo Poder Executivo, transferências intergovernamentais, além de multas e penalidades administrativas. Desta maneira, os dados apresentados na tabela abaixo servem para dar uma perspectiva da situação; entretanto, deve-se ter em mente que o aproveitamento do potencial de destinações do IRPJ e IRPF é, na realidade, ainda menor.

TABELA 25
APROVEITAMENTO DO POTENCIAL DE DESTINAÇÃO IRPJ E IRPF PELOS CONSELHOS DOS DIREITOS, 2005.

A	B	C	D	E
Regiões	Total da destinação IRPJ e IRPF (R\$)	Ingressos de recursos nos Fundos Estaduais (R\$)	Ingressos de recursos nos Fundos Municipais (R\$)	% de ingressos de recursos no Fundo sobre o total de destinações de IRPJ e IRPF (C+D/B)
Norte	25.327.353,00	5.571.647,66	4.793.088,00	41%
Nordeste	80.222.806,00	5.195.891,24	24.899.128,00	38%
Centro-Oeste	257.337.698,00	235.527,38	3.616.626,00	1%
Sul	155.919.032,00	2.431.478,00	73.374.166,00	49%
Sudeste	1.178.610.747,00	7.642.227,25	141.652.236,00	13%
Brasil	1.697.417.636,00	21.076.771,53	248.335.244,00	16%

Estes dados expõem a grande dificuldade dos Conselhos dos Direitos em arrecadar verbas para os Fundos. A situação poderia ser diferente se os Conselhos tivessem meios de sensibilizar empresas, organizações e a própria população local a favor da causa da criança e do adolescente. No entanto, mais do que simples campanhas ou estratégias de *marketing*, os Conselhos teriam que ser capacitados para realizar uma eficiente administração dos recursos, o que engloba desde a elaboração de um diagnóstico consolidado, acompanhamento do repasse das verbas, monitoramento e avaliação das ações financiadas, até uma transparente prestação de contas perante toda a sociedade.

A necessidade de maior arrecadação de recursos por parte dos Conselhos dos Direitos pode ser mais bem entendida a partir da *Tabela 26*. Na segunda coluna, está o valor ingressado nos Fundos para cada criança ou adolescente da respectiva região. Os Fundos Estaduais e Municipais receberam, em 2005, R\$ 4,42 para cada criança ou adolescente do Brasil. Se os potenciais de dedução de IRPJ e IRPF fossem totalmente aproveitados, os ingressos corresponderiam a R\$ 27,84 para cada criança e adolescente (um aumento de 84%).

TABELA 26
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE A POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL, 2005.

Regiões	Recursos dos Fundos / População infanto-juvenil (R\$)	Total estimado do potencial de destinação IRPJ e IRPF / População infanto-juvenil (R\$)
Norte	1,81	4,42

Nordeste	1,57	4,19
Centro-Oeste	0,91	61,11
Sul	9,05	18,62
Sudeste	6,35	50,11
Brasil	4,42	27,84

Um aumento da arrecadação de recursos para os Fundos poderia promover a adequação da oferta e da qualidade da rede de atendimento dirigida às crianças e aos adolescentes, a qual os Conselhos consideram ineficiente.

A necessidade de maior captação de recursos para os Fundos foi constantemente frisada pelos Conselhos ao longo da pesquisa. As estimativas do potencial de arrecadação de IRPJ e IRPF indicam que há muito a ser explorado. Os Conselhos precisam encontrar melhores formas de propagar a causa infanto-juvenil, divulgar os benefícios da destinação de verbas aos Fundos e estabelecer prioridades para o uso eficaz dos recursos.

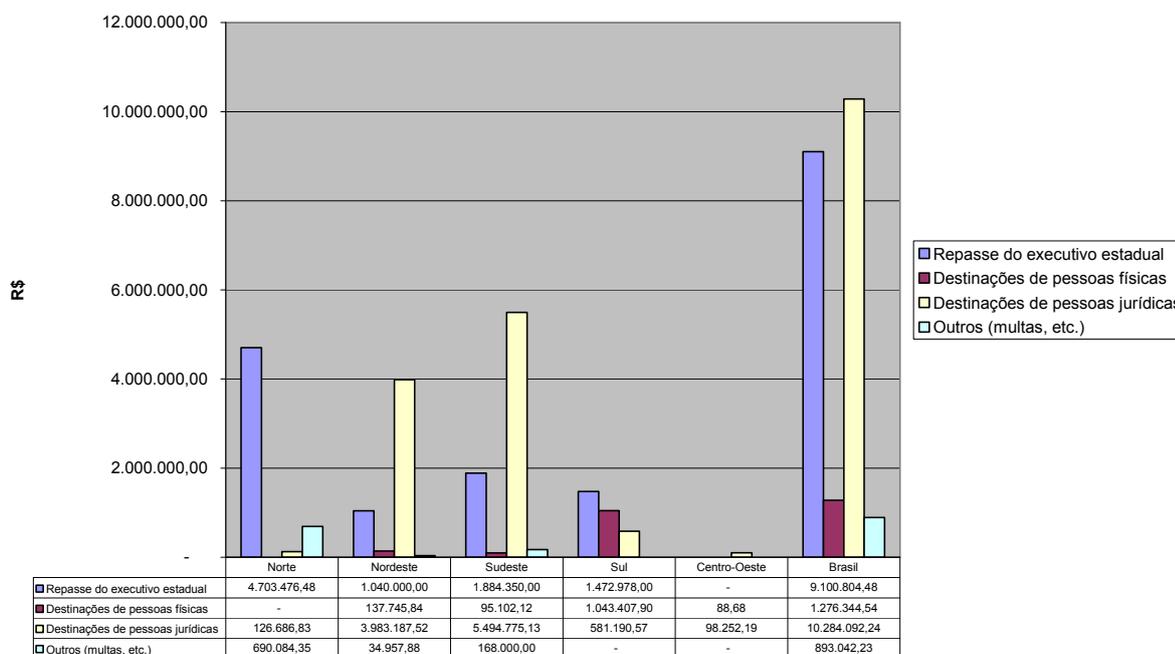
FONTES DE RECURSOS

O Gráfico 300 mostra as importantes variações regionais da participação de cada fonte de recursos no ingresso total de cada região em 2005.

O Executivo Estadual é a principal fonte de recursos para os Fundos da Região Norte, respondendo por 85% do total dos respectivos ingressos. Para os Conselhos da Região Sul, o Executivo Estadual é também a mais importante fonte de recursos (48%). Já no Sudeste e Nordeste, esta fonte é menos importante.

Gráfico 300

Destinações ao Fundo Estadual, por fonte (Brasil e Regiões)



Pode-se afirmar que, em 2005, pelo menos seis Conselhos não receberam recursos do Executivo Estadual e, em 2004, pelo menos nove.

Apenas na Região Sul, a captação de recursos junto a pessoas físicas está bem desenvolvida, respondendo por 34% do total dos recursos recebidos por seus Conselhos. Nas outras regiões, a participação de doações e destinações de pessoas físicas é quase inexistente. De fato, apenas dez Conselhos apresentaram este tipo de receita, e um Conselho da Região Sul sozinho captou 74% do total arrecadado de pessoas físicas no país, mostrando que esta é uma fonte ainda muito pouco explorada.

A captação de recursos junto a pessoas jurídicas é a única fonte dos Conselhos do Centro-Oeste, embora o valor absoluto captado junto a esta fonte na Região (R\$ 98 mil) seja menor do que o captado da mesma fonte pelos Conselhos da Região Norte (R\$ 127 mil), onde estes recursos representam apenas 2% do total. Recursos de pessoas jurídicas representam 77% dos recursos do Nordeste e 72% da Região Sudeste, mas são minoria no Sul (19%) e mínimos na Região Norte (2%).

Apenas dez Conselhos apresentaram alguma receita de pessoas jurídicas, sendo que três deles são responsáveis por 83% do total arrecadado nesta fonte, indicando que ainda há enorme potencial de captação junto a pessoas jurídicas a ser explorado pelos Conselhos do país.

Apenas três Conselhos captaram recursos de multas, penalidades administrativas etc., sendo que um Conselho da Região Norte foi responsável por 77% da captação dessa fonte em 2005. Ela representa 13% dos recursos dos Conselhos do Norte, 2% do Sudeste, 1% do Nordeste e é nula nas demais regiões.

Em suma, observando o país como um todo, nenhuma fonte de recurso é bem explorada. Não se pode dizer que haja um comportamento regional, sendo que as conclusões neste recorte delinham-se muitas vezes por comportamentos marcantes de um de seus estados, o que mostra que seria interessante aprofundar a análise em nível estadual. Destinações ou doações de pessoas jurídicas são a principal fonte de recursos dos Conselhos das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste, enquanto que o Executivo Estadual é responsável pela maioria dos recursos dos Conselhos da Região Norte. Os Conselhos da Região Sul são os que têm maior diversificação de suas fontes de recursos.

EXECUÇÃO DOS RECURSOS

A *Tabela 27* apresenta os valores dos Fundos Estaduais executados pelos Conselhos nos anos de 2003, 2004 e 2005, enquanto a *Tabela 28* apresenta o percentual executado sobre os montantes ingressados nos mesmos anos. Dois Conselhos da Região Sul não informaram corretamente os ingressos aos seus respectivos Fundos. Por este motivo, não foi possível calcular o percentual de execução sobre ingresso para essa região.

Sete Conselhos não informaram nenhuma execução, sendo que apenas dois deles não informaram também nenhum ingresso.

Na falta dos dados de ingresso de recursos nos Fundos da Região Sul, os dados de execução dão indícios do montante que ingressou nessa região entre 2003 e 2005, e nos levam a concluir que estão ali os Conselhos cujos Fundos recebem os valores mais altos em todo o Brasil. Somente em 2005, a Região Sul

executou quase R\$ 14 milhões, 56% a mais do que o total executado pelo Sudeste no triênio; destes R\$ 14 milhões, 88% foram executados por um único Conselho.

Os dados da *Tabela 28* mostram que, em geral, excluindo a Região Sul, os Conselhos utilizaram, em 2005, 83% dos recursos recebidos naquele ano. A Região Sudeste executou todos os recursos recebidos em 2005 e parte do saldo acumulado de anos anteriores, enquanto que as demais regiões, de acordo com os dados informados, estão acumulando um saldo de recursos não utilizados desde 2003. Neste sentido, os Conselhos da Região Centro-Oeste não só são os que recebem o menor valor *per capita*, mas também são os que menos recursos utilizam: no período estudado, não executaram mais do que 29% dos recursos recebidos.

TABELA 27
EXECUÇÃO DE RECURSOS DOS FUNDOS ESTADUAIS

Região	2003	2004	2005
Norte	2.042.150	2.552.629	2.878.190
Nordeste	1.915.660	2.434.935	4.787.688
Sudeste	3.350.928	4.549.374	7.807.192
Sul	718.986	14.121.490	13.903.844
Centro-Oeste	70.500	30.600	67.295

TABELA 28
PERCENTUAL DE RECURSOS EXECUTADOS SOBRE RECURSOS INGRESSADOS NOS FUNDOS ESTADUAIS

Região	2003	2004	2005
Norte	51%	60%	52%
Nordeste	76%	72%	92%
Sudeste	54%	63%	102%
Sul	[N.R. ⁶⁹]		
Centro-Oeste	27%	25%	29%
Brasil	57%	64%	83%

Aprofundando a análise dos dados da Região Norte, observou-se que um único Conselho é responsável pelo baixo desempenho de execução da região, pois captou em média R\$ 3 milhões nos anos de 2003, 2004 e 2005, e não informou nenhuma execução. Excluindo-se esse estado, a Região Norte executou, em média, 84% dos seus recursos no período pesquisado. Fica sem explicação o fato de um Conselho ter captado e não utilizado R\$ 9 milhões nestes três anos.

AUTONOMIA DE GESTÃO DOS RECURSOS

Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, os Conselhos Estaduais devem ter a prerrogativa exclusiva de deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo⁷⁰. Nesse sentido, os resultados mostraram-se

⁶⁹ Não foi possível fazer este cálculo para a Região Sul, devido a problemas nas informações de ingresso.

muito positivos, pois os Conselhos Estaduais afirmaram que têm sido os principais responsáveis pela decisão quanto às prioridades, programas e projetos que estão sendo apoiados com os recursos do Fundo Estadual. Isso indica autonomia na execução desses recursos e que os Conselhos estão tendo espaço para colocar em prática as medidas e ações que julgam necessárias para atender as demandas do seu estado.

Apenas um Conselho da Região Norte declarou que, na prática, quem vem tomando essa decisão é uma secretaria estadual e, portanto, apesar de haver recursos consideráveis no seu Fundo, o colegiado não decide seu destino, o que contradiz as diretrizes do ECA.

PRIORIDADES PARA A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Os principais critérios adotados pelos conselheiros para a destinação dos recursos do Fundo Estadual em 2005 foram apontados em uma questão aberta, a fim de que pudessem ser expostos critérios elaborados espontaneamente, nas palavras dos conselheiros, sem categorias pré-definidas.

Dos 25 Conselhos Estaduais que participaram da pesquisa, 20 (80%) apontaram seus critérios para a destinação dos recursos do Fundo. Destes, 13 Conselhos (52% da amostra), com representantes em todas as regiões, afirmaram ter destinado os recursos a programas e a entidades de atendimento. Dentre os projetos apoiados, destacam-se aqueles relacionados a medidas sócio-educativas (liberdade assistida, prestação de serviço à comunidade, semiliberdade e internação). Mas também aparece como critério o grau de vulnerabilidade social do público-alvo dos programas, além de terem sido colocados como prioridade, por alguns dos respondentes, outros tipos de atendimentos, como erradicação do trabalho infantil e combate à violência.

Os recursos também foram utilizados na realização de encontros e conferências regionais e estaduais. Apontados por dez Conselhos Estaduais de todas as regiões do país, os recursos também permitiram a realização de programas de capacitação de conselheiros estaduais, municipais e tutelares, e de agentes da rede de atendimento.

Houve ainda dois Conselhos (8%) – sendo um do Centro-Oeste e outro do Sudeste – que utilizaram recursos na divulgação dos direitos das crianças e adolescentes com “publicação de material informativo” no primeiro caso e “projetos de comunicação e divulgação da política dos direitos da criança e do adolescente”, no segundo.

Apesar da carência em relação a diagnósticos e informações das realidades dos estados, conforme identificado neste estudo, nenhum Conselho reportou a destinação de recursos para este fim. Em um estado do Nordeste, houve menção a apoio a projetos de pesquisa.

ACOMPANHAMENTO DOS RECURSOS

Uma vez definido o destino dos recursos, cabe também ao Conselho acompanhar o repasse para esses órgãos ou entidades locais e fiscalizar sua aplicação nos programas e projetos.

⁷⁰ MODUS FACIENDI – Agência de Responsabilidade Social. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200502230024#_ttn1 (acessado em 09/11/2006)

Entre aqueles que participaram da pesquisa, quatro Conselhos (16%), sendo três da Região Norte, declararam não fazer nenhum acompanhamento ou fiscalização das entidades, como mostra o *Gráfico 301*. No caso do Conselho da Região Nordeste, isso se explica pelo fato de ele não ter nem sequer o Fundo regulamentado e, portanto, não dispor de recursos para repassar às entidades. Os Conselhos do Norte, por sua vez, mostraram-se extremamente desinformados em face de questões internas e externas ao Conselho, evidenciando grande desestrutura, o que se reflete também na não-execução dessa que deveria ser uma de suas funções.

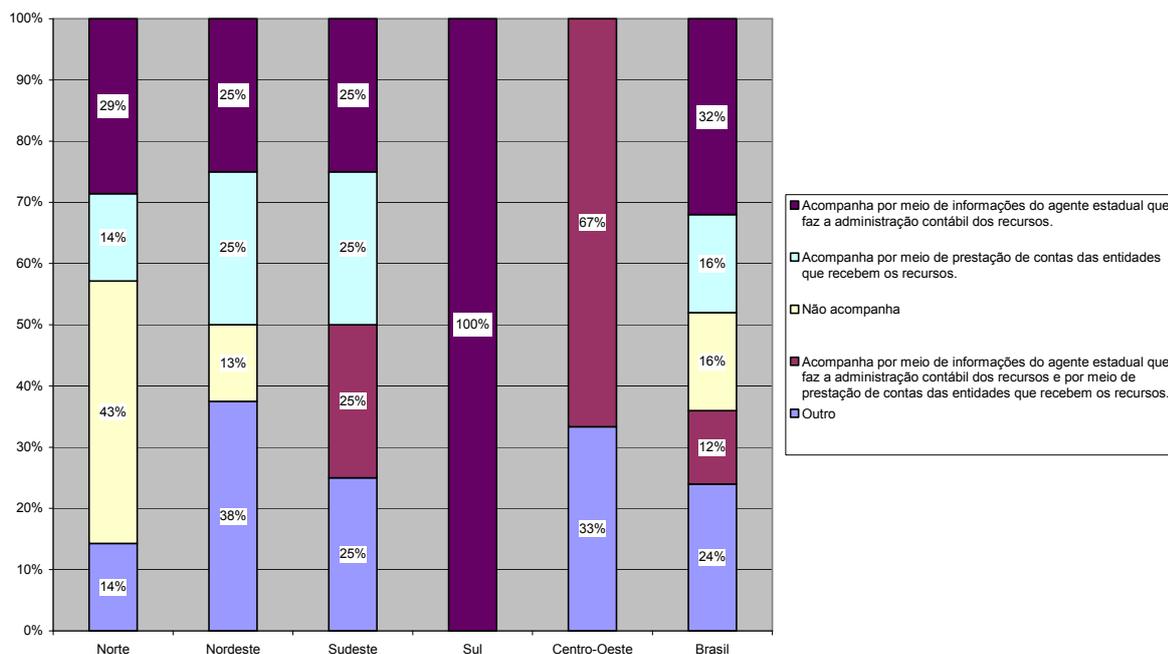
Outros oito Conselhos (32%) afirmaram proceder ao acompanhamento apenas através de informações fornecidas pelo agente estadual encarregado da administração contábil dos recursos, o que indica uma atitude passiva, sem um acompanhamento estreito das entidades às quais decidiram destinar recursos. Entre estes, estão os três Conselhos do Sul (12%), embora um deles tenha fornecido informação adicional de que esse agente faz visitas às entidades, a fim de avaliar se os projetos foram executados e os objetivos atingidos.

Uma fiscalização mais profunda é realizada por dez Conselhos (40%). Destes, sete acompanham através de prestação de contas das entidades que recebem recursos e três entre eles obtêm, concomitantemente, informações do agente estadual que faz administração contábil dos recursos. Os demais Conselhos apontaram outros meios de acompanhamento: um com uma comissão de fiscalização, outro através de parceria com universidade e outro, ainda, informou que seus conselheiros monitoram pessoalmente, inclusive com visitas às entidades. Conselhos que exercem essa fiscalização estão presentes em todas as regiões, exceto no Sul.

No Centro-Oeste, um Conselho afirmou que não foi feito repasse para órgãos ou entidades.

Gráfico 301

Acompanhamento da utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)



PRESTAÇÃO DE CONTAS

Na pesquisa, também foi levantada informação acerca da divulgação para comunidade, entidades e doadores, sobre as formas e destinos de aplicação das verbas do Fundo, ou seja, se os Conselhos oferecem meios para que seu trabalho possa ser acompanhado e para que a comunidade saiba quais prioridades foram destacadas e que resultados podem ser esperados.

As informações fornecidas revelaram que nove Conselhos (36%) não fazem nenhum tipo de divulgação sobre o uso dos recursos. Dentre estes, estão cinco dos sete estados do Norte, o que revela desestrutura de muitos Conselhos da Região em relação ao Fundo. Outros três desses Conselhos são do Nordeste, sendo que um deles não tem o Fundo em funcionamento. Outro é um Conselho do Sul, o qual, apesar de ter o Fundo em funcionamento, tem recebido quantias muito pequenas de recursos, o que deve levar a repasses, se realizados, também ínfimos (*Gráfico 302*).

Entre aqueles que fazem algum tipo de divulgação, destacam-se os estados do Sudeste como os que exercem esse papel de maneira mais completa, adotando em sua maioria várias formas de divulgação, como informes para as entidades, para os doadores e em um caso, também para a comunidade (*Gráfico 303*).

Gráfico 302

Divulgação de informações sobre o uso de recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)

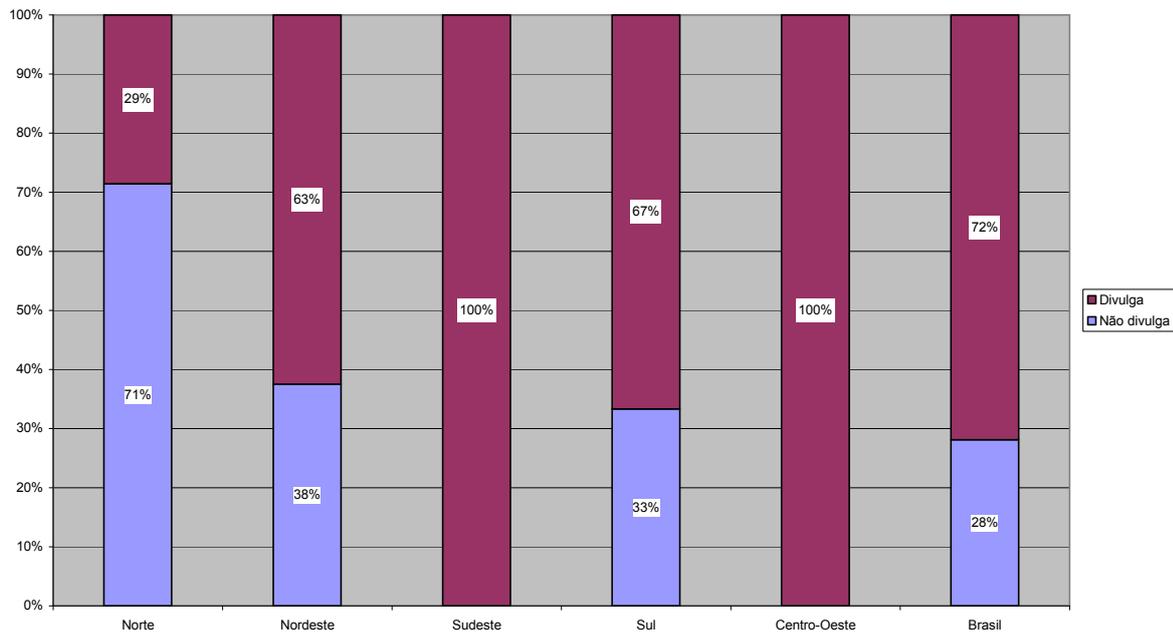
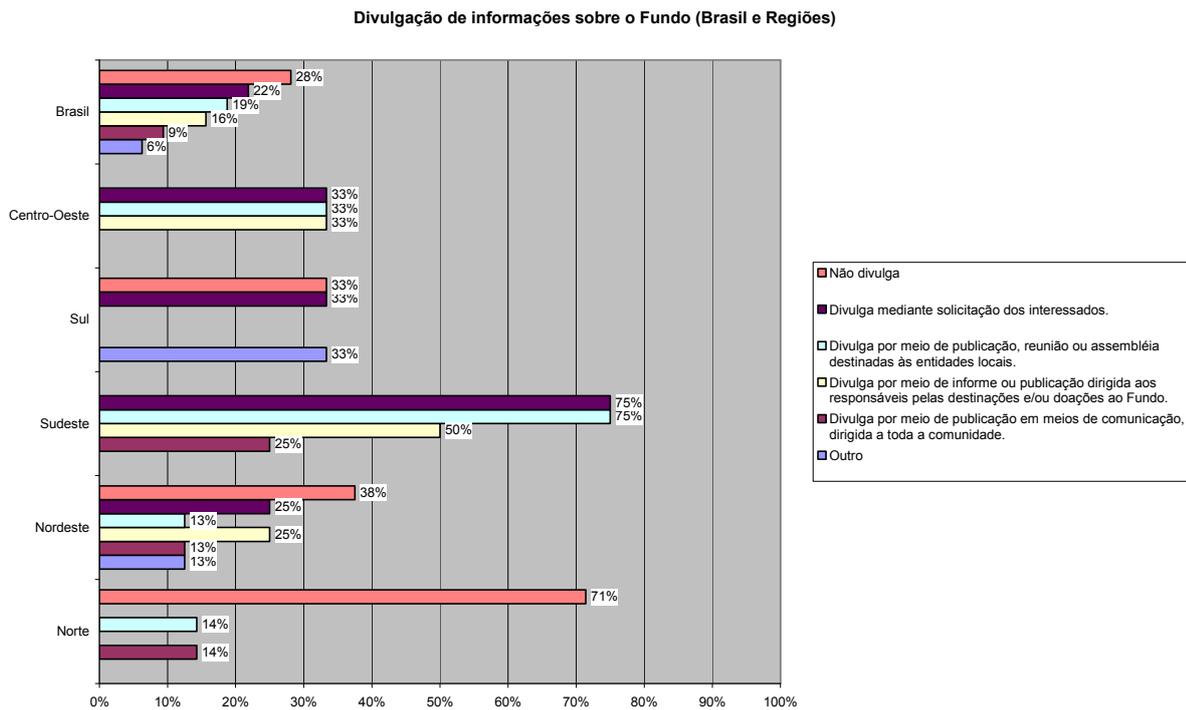


Gráfico 303



EMISSÃO DE RECIBOS E DBF

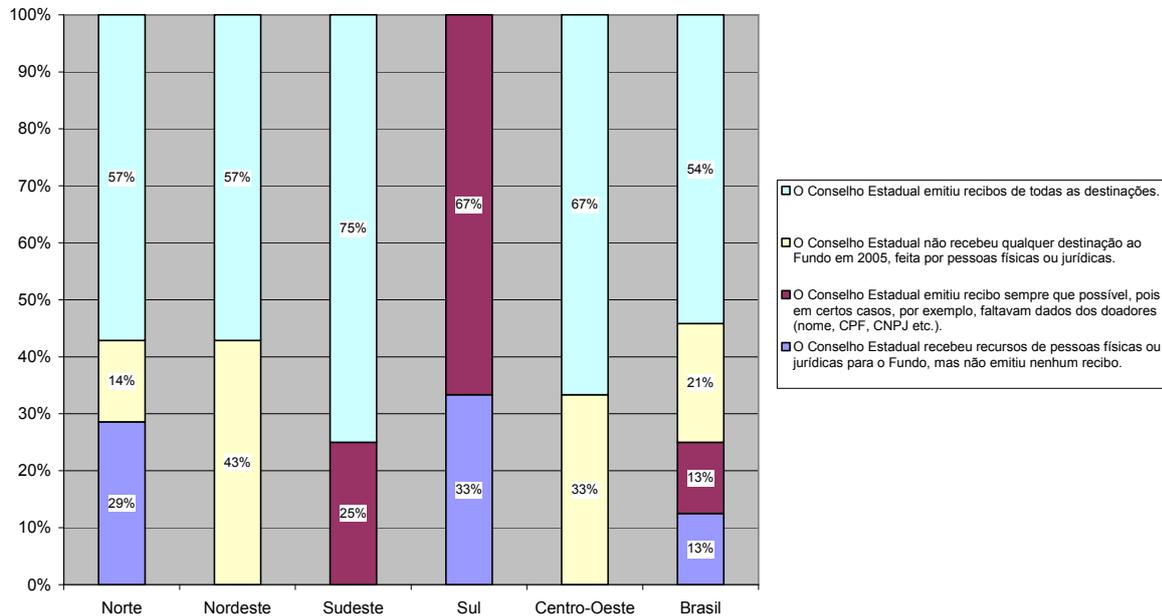
Quando recebem valores de pessoas físicas ou jurídicas ao Fundo, os Conselhos Estaduais devem emitir recibos em nome desses destinatários e doadores, a fim de que eles possam comprovar o repasse de recurso realizado. Do mesmo modo, é também uma obrigação do Conselho enviar à Receita Federal a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), informando a relação de pessoas físicas e jurídicas que efetuaram destinações ao Fundo no ano anterior.

Como se vê no *Gráfico 304*, a emissão de recibos ocorreu para todas as destinações em treze Conselhos, ou seja, 54% dos que responderam esta questão, com representantes de todas as regiões. Outros cinco Conselhos (21%) – três do Nordeste, um do Norte e um do Centro-Oeste – declararam não ter recebido nenhuma destinação ao Fundo em 2005 e que, portanto, não precisaram emitir recibos.

A emissão deixou de ser feita para uma parte dos doadores ou destinatários, segundo a informação de três Conselhos – dois do Sul e um do Sudeste – o equivalente a 13% dos respondentes. Além destes, outros três Conselhos, sendo um do Sul e dois do Norte, não emitiram nenhum recibo, embora tenham recebido recursos de pessoas físicas ou jurídicas. Assim, uma porção considerável – 26% dos Conselhos Estaduais que responderam à questão – não tem exercido essa função, ou a tem realizado apenas parcialmente.

Gráfico 304

Emissão de recibos dos valores destinados ao Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil e Regiões)



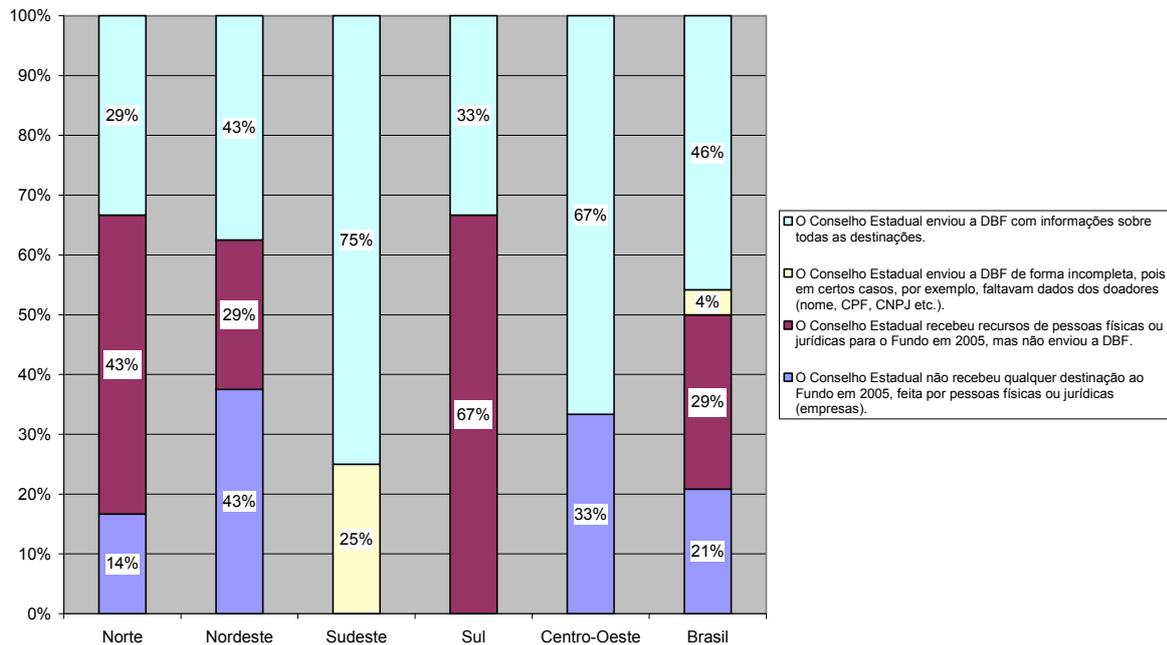
A situação é mais grave em relação à emissão da Declaração de Benefícios Fiscais à Receita Federal, em que o montante de Conselhos que executou essa função de forma apropriada diminuiu para 46% (Gráfico 305), ou seja, 11 Conselhos, também com representantes de todas as regiões do país.

Um Conselho do Sudeste informou ter enviado a Declaração, embora de forma incompleta, pois faltaram, em alguns casos, dados sobre os doadores. No entanto, sete Conselhos, ou 29% dos respondentes, declararam ter recebido recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo, mas não terem enviado a DBF para a Receita Federal, estando estes últimos distribuídos por estados do Sul, Norte e Nordeste.

Este quadro demonstra que grande parte dos Conselhos do país tem deixado de desempenhar obrigações fiscais relativas ao Fundo.

Gráfico 305

Envio de Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) à Receita Federal (Brasil e Regiões)



PROCEDIMENTOS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

A captação de recursos via doações e destinações de pessoas físicas ou jurídicas exige dos Conselhos certa iniciativa, tanto para divulgar o Fundo e a possibilidade de dedução das doações e destinações do imposto de renda, quanto para que, uma vez definidas as prioridades, sejam buscados recursos que viabilizem os projetos e ações.

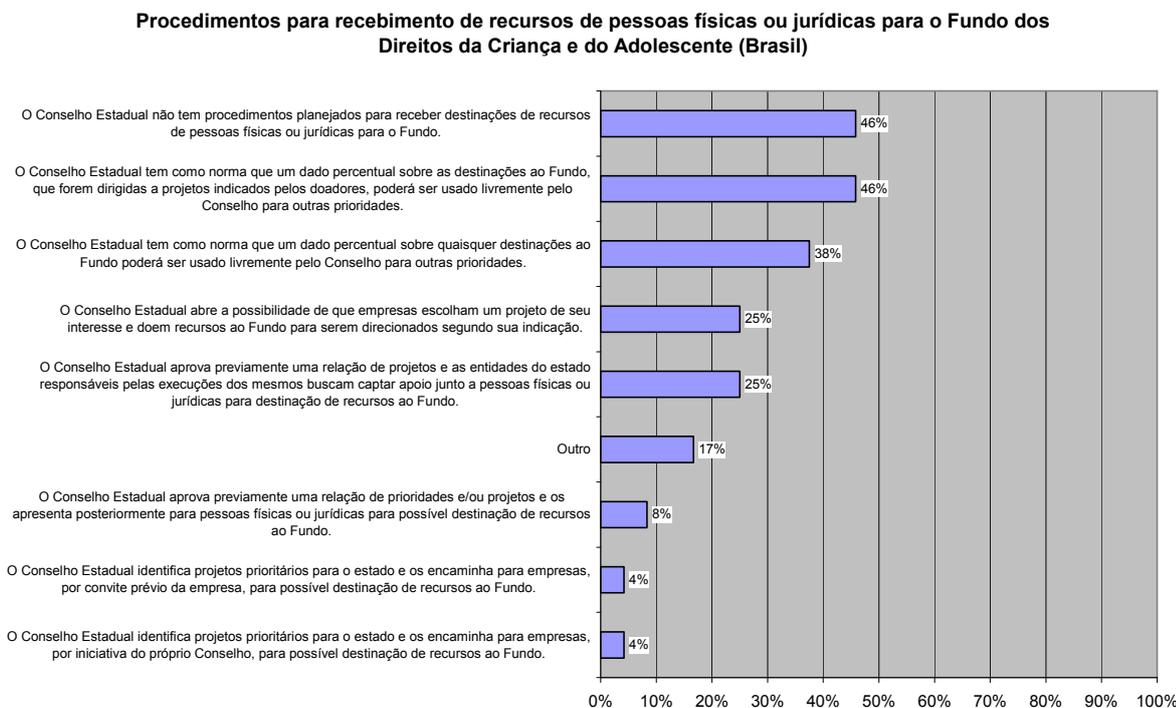
As informações fornecidas pelos Conselhos Estaduais mostram que grande parte deles mostra-se desarticulada com relação ao exercício dessa função, já que 11 Conselhos (46% dos respondentes) afirmaram não ter procedimentos planejados para receber destinações de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo⁷¹. Estão nesse grupo todos os Conselhos da Região Norte que responderam a questão, embora um deles tenha acrescentado que faz articulações com o empresariado local para divulgar o Fundo, e outro tenha acrescentado que aprova uma relação de projetos, mas deixa a responsabilidade de buscar doações a cargo das entidades responsáveis pela sua execução. Há ainda, entre os que não têm procedimentos para receber doações, três Conselhos do Nordeste, um do Sul e um do Sudeste.

Nenhum Conselho do Centro-Oeste declarou não ter procedimento planejado para esse tipo de captação, embora seja a região, segundo as informações fornecidas, que recebeu os menores valores de destinações de pessoas físicas e jurídicas nos três últimos anos.

Dez Conselhos (42%) declararam aprovar previamente uma relação de prioridades ou projetos. Desses, apenas 4 (17%) afirmaram apresentá-los a pessoas físicas ou jurídicas, a fim de obter possíveis

destinações de recursos, seja por convite prévio da empresa, seja por iniciativa do próprio Conselho. Os outros seis (25%) deixam a cargo das entidades responsáveis pelos projetos aprovados a função de buscar destinações para financiar as ações, o que demonstra dificuldade em assumir o procedimento de abordagem de doadores e destinadores para a captação de recursos. As porcentagens detalhadas para cada categoria estão representadas no *Gráfico 306*.

Gráfico 306



No mesmo sentido, seis Conselhos (25%), distribuídos nas Regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, declararam abrir a possibilidade de que as empresas escolham um projeto do interesse delas e doem recursos com esse fim específico. Esse tipo de destinação retira dos Conselhos o poder de decisão, excluindo a possibilidade de direcionar os recursos segundo as maiores prioridades e necessidades identificadas no Estado. Em todos esses casos, quando o projeto no qual será aplicado o recurso é escolhido pelo doador, um percentual do valor recebido é reservado e empregado em prioridades definidas pelos próprios Conselhos.

Nove Conselhos (38%), concentrados no Nordeste e Sudeste têm como norma que um percentual sobre quaisquer destinações ao Fundo, independentemente de terem sido dirigidas a projetos específicos, possam ser utilizadas livremente pelo Conselho. Este é um mecanismo que possibilita que os Conselhos redirecionem recursos a projetos e ações que, apesar de serem menos visados pelos doadores, também são considerados importantes nos estados (*Gráfico 307 a Gráfico 311*).

⁷¹ Os procedimentos para captação de recursos foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente somarão 100%.

Gráfico 307

Procedimentos utilizados para o recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Norte)

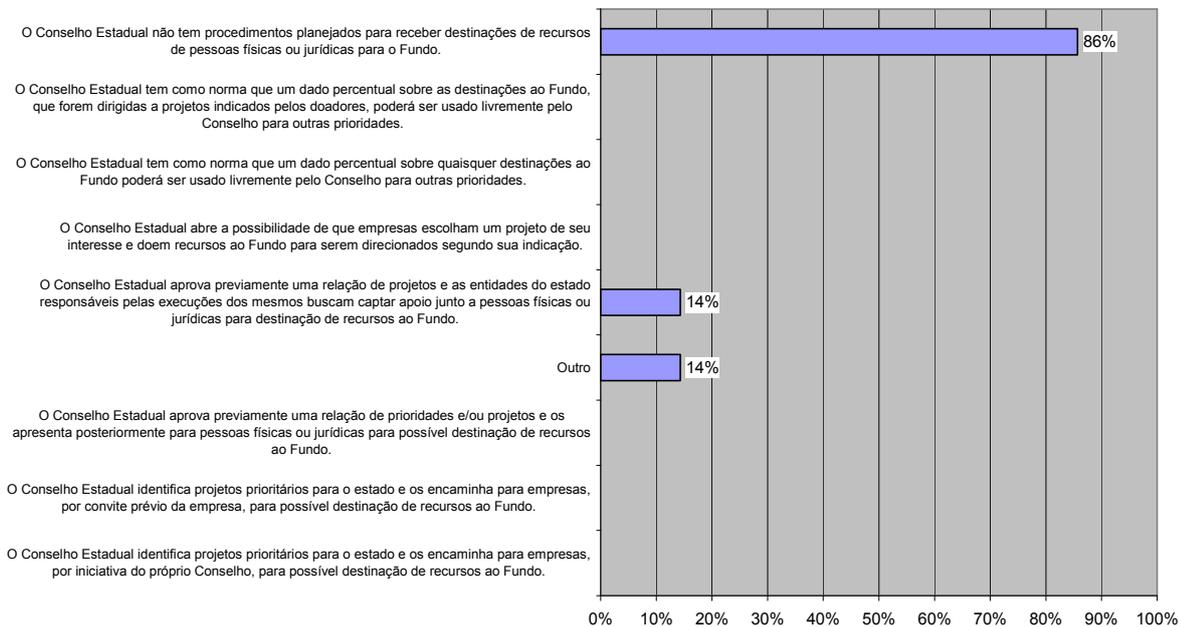


Gráfico 308

Procedimentos utilizados para o recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Nordeste)

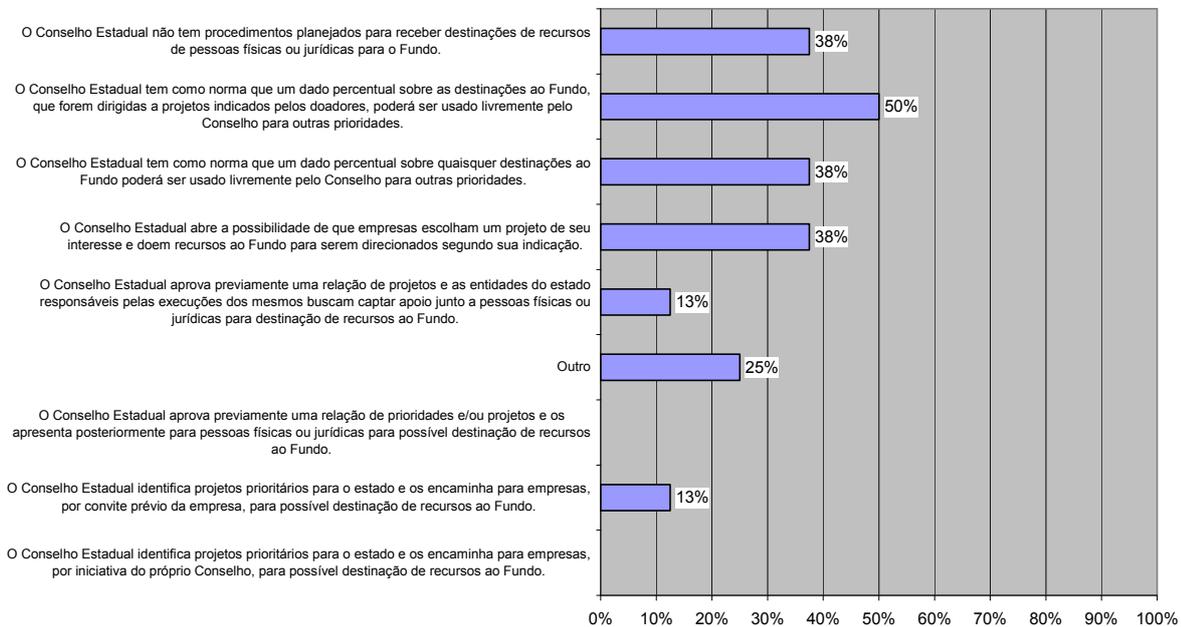


Gráfico 309

Procedimentos utilizados para o recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Sudeste)

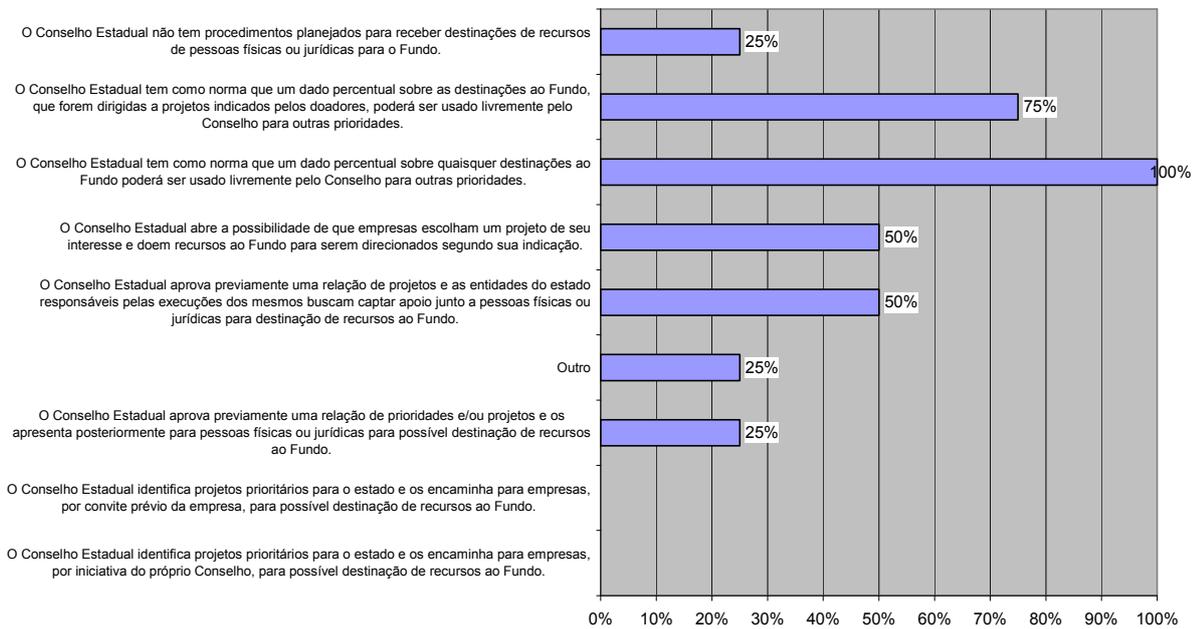


Gráfico 310

Procedimentos utilizados para o recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Sul)

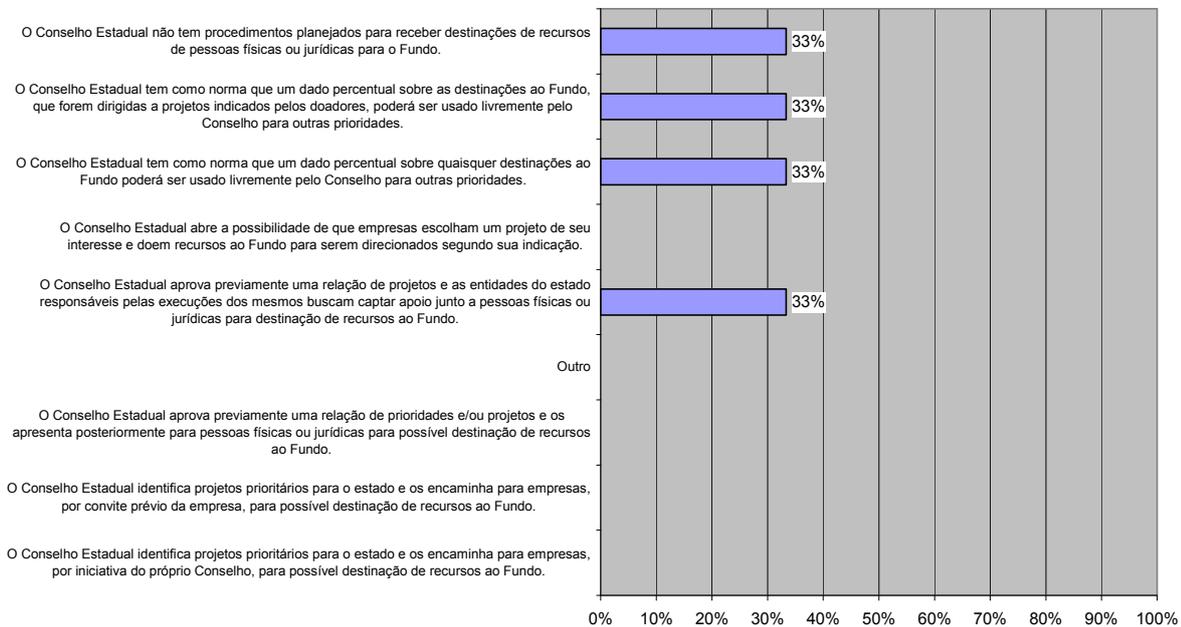
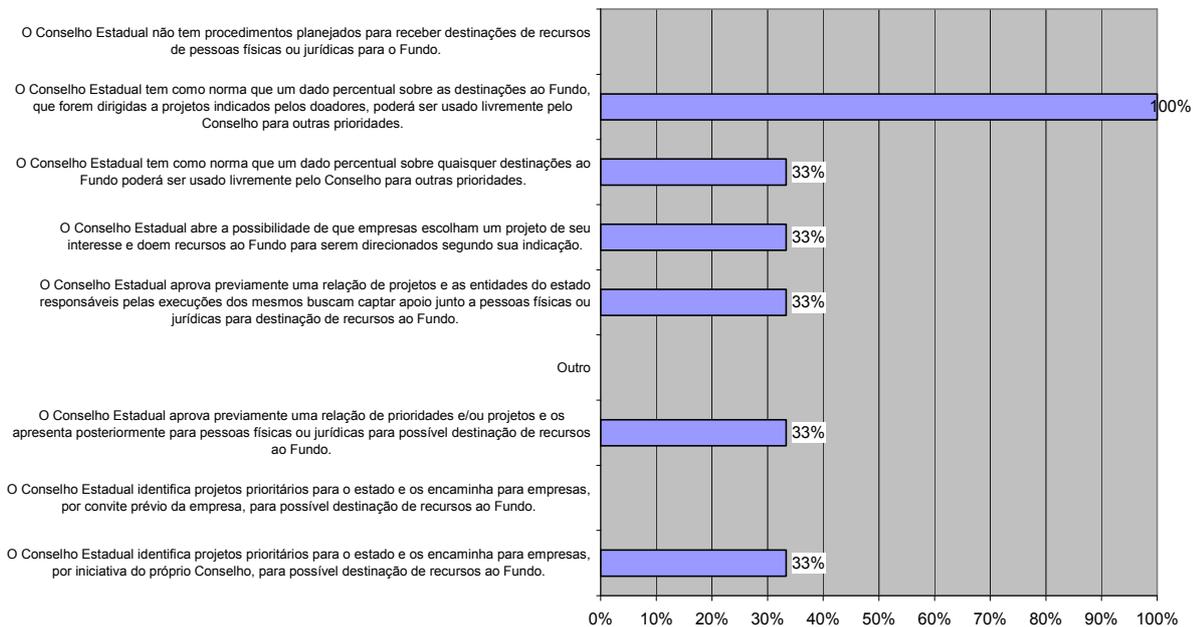


Gráfico 311

Procedimentos utilizados para o recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas para o Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Região Centro-Oeste)

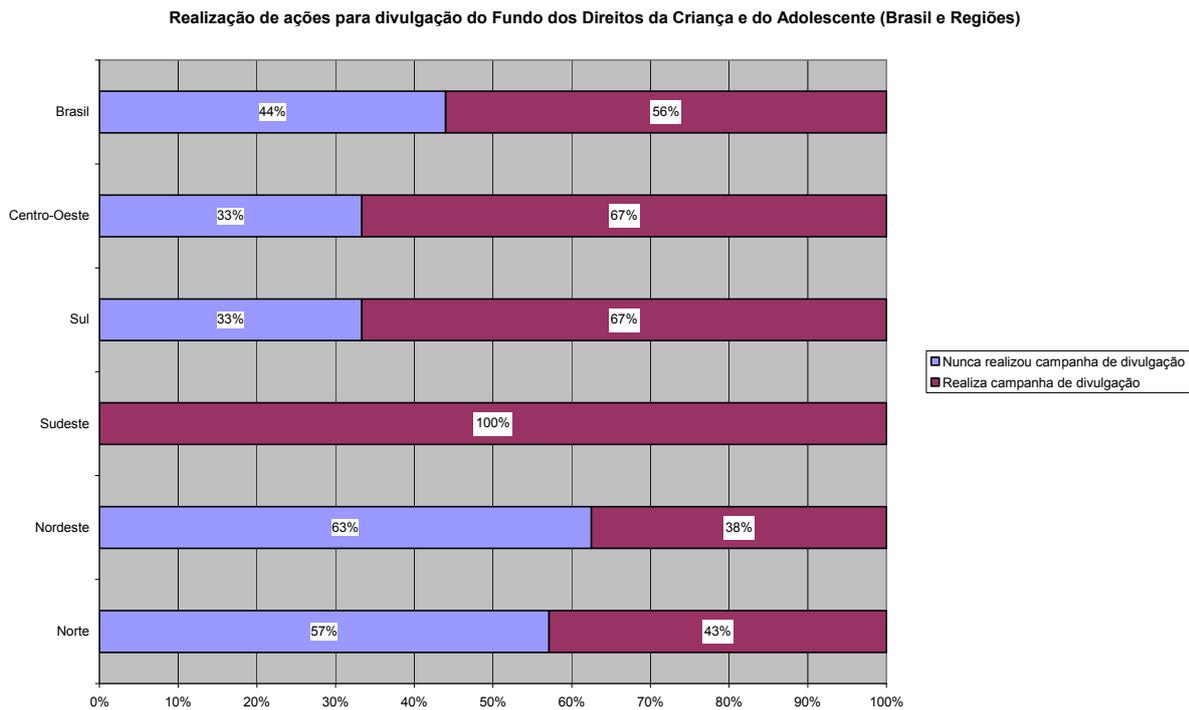


As informações coletadas mostram a extrema desarticulação dos Conselhos para obtenção de destinações e doações de recursos para o Fundo Estadual. Com algumas exceções, o que se percebe é que os Conselhos não apresentam uma postura ativa no sentido de buscar recursos que possam financiar ações e programas necessários nos estados, a maioria revelando não ter procedimento estabelecido ou abandonando tanto a iniciativa da captação de recursos quanto a definição de projetos prioritários nas mãos das entidades e dos próprios empresários interessados em destinar recursos.

AÇÕES PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Uma grande parcela de Conselhos declara não ter realizado campanhas para divulgar o Fundo a fim de ampliar a captação de recursos (43%), como se vê na *Gráfico 312*. Essa falta de ação tende a perpetuar nesses estados as dificuldades de obtenção de recursos provenientes de pessoas físicas e jurídicas.

Gráfico 312

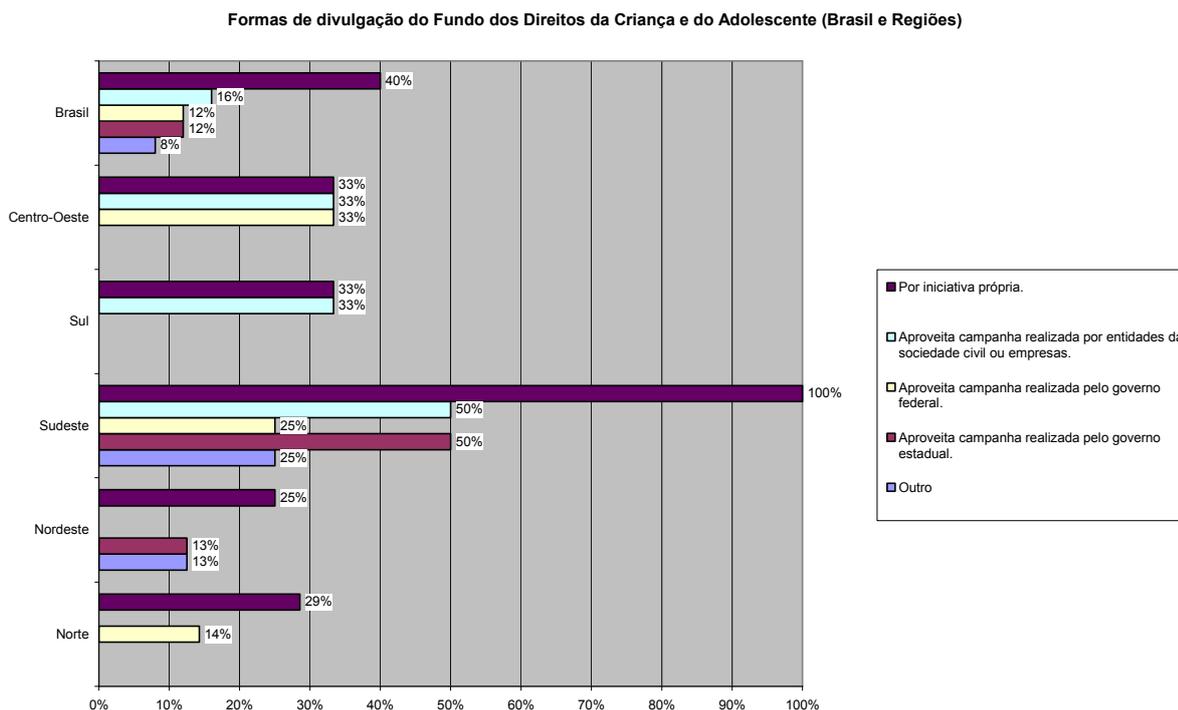


Por outro lado, 40% dos Conselhos declararam divulgar o Fundo por iniciativa própria (Gráfico 313). Entre estes, alguns também divulgaram aproveitando campanhas realizadas pelo governo federal, estadual, entidades da sociedade civil e empresas⁷².

A comparação entre as regiões do país mostra que, no Sudeste, todos os Conselhos realizam, por iniciativa própria, a divulgação do Fundo, além de por vezes somar-se a isso a associação com outros órgãos. Essa situação contrasta com a posição dos Conselhos do Norte e Nordeste, em que a maioria dos Conselhos, 57% e 63% respectivamente, não realizam nenhuma forma de divulgação. No Sul e no Centro-Oeste, por sua vez, não há homogeneidade, existindo formas distintas de ação em cada Conselho.

⁷² Os tipos de campanhas realizadas ou aproveitadas pelos conselhos foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente somarão 100%.

Gráfico 313



Segundo a avaliação dos Conselhos Estaduais, são grandes as dificuldades enfrentadas para ampliar a arrecadação de recursos para o Fundo. Foi pedido que os Conselhos avaliassem uma série de fatores segundo o grau de dificuldade que apresentam para a captação. Os índices atribuídos a cada fator aparecem no Gráfico 314.

A maior dificuldade constatada foi o baixo interesse ou a baixa capacidade da comunidade e das empresas para doar recursos ao Fundo. Pensando nos dados coletados sobre a postura dos Conselhos frente à captação de recursos de pessoas físicas e jurídicas, é possível questionar essa percepção. O baixo interesse da comunidade identificado pelos Conselhos parece refletir sua própria falta de ação. Em muitos casos, o que fica evidenciado nas informações fornecidas pelos Conselhos é uma grande desarticulação em relação ao tema, tanto na divulgação do Fundo e na captação de recursos, quanto na prestação de contas, deixando de divulgar para a comunidade, entidades e doadores os resultados obtidos na aplicação dos recursos dos Fundos, cuja ação ordenada poderia também atrair novos investimentos.

Assim, a alegada falta de interesse parece ser, em grande medida, fruto da desinformação e falta de incentivo para que mais pessoas e empresas decidam direcionar parte do que obrigatoriamente pagam em imposto de renda para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, e não um desinteresse ou incapacidade, propriamente ditos, em fazer destinações e doações.

Um problema considerado grave para mais da metade dos Conselhos – o qual obteve índice 0,68 – é a falta de material de divulgação adequado e de estratégias para abordagem dos potenciais doadores. Essa avaliação aponta para a necessidade de maior estrutura e organização, a fim de que seja exercida uma ação mais eficaz com o objetivo de aumentar o número de empresas e pessoas físicas que decidam fazer destinações e doações ao Fundo.

São também importantes dificuldades a falta de apoio, interesse ou conhecimento do Poder Executivo Estadual, com índice 0,69, e a pouca estrutura dos Conselhos, 0,66.

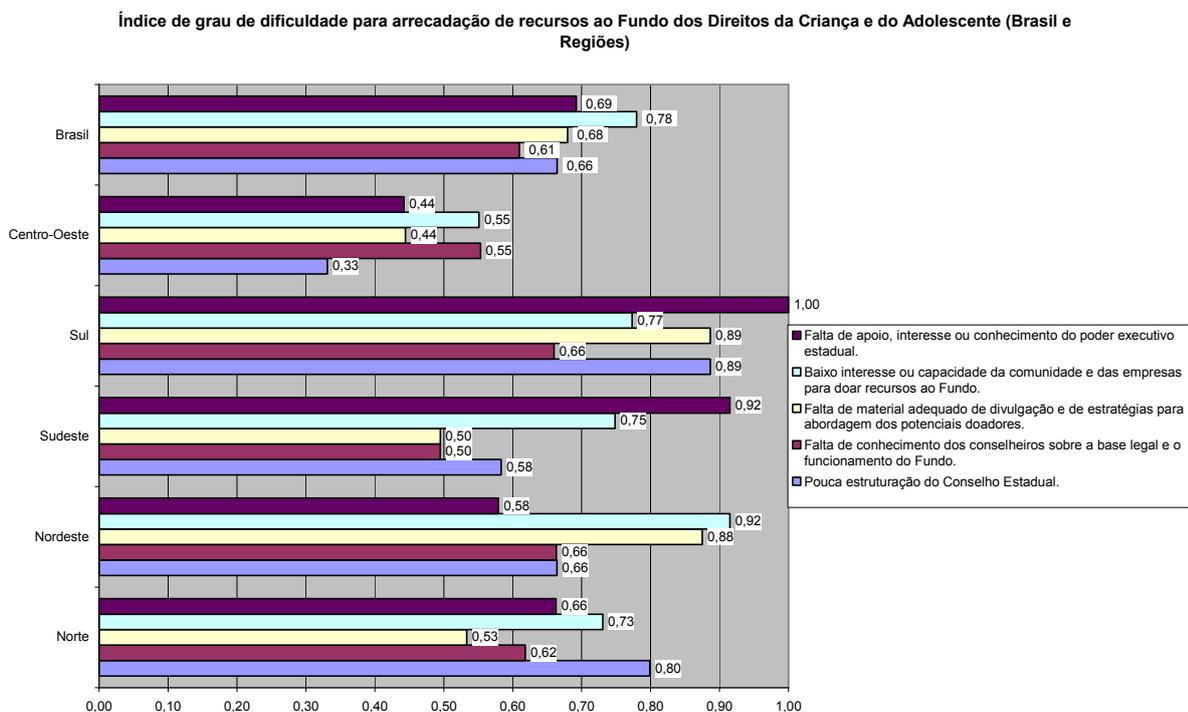
Há, entre as regiões, uma variação significativa, destacando-se as diferentes dificuldades consideradas de maior gravidade em cada região.

No Norte, a maior dificuldade é a falta de estrutura do Conselho, com índice 0,80 – dado bastante coerente com o que se viu neste relatório até o momento. No Sul e no Sudeste, a maior dificuldade, com índices altíssimos (1,00 e 0,92 respectivamente), é a falta de apoio, interesse ou conhecimento do Poder Executivo Estadual. O fato é muito grave, pois, para que se tenha um sistema efetivo que garanta os direitos de crianças e adolescentes, é fundamental que o Poder Executivo cumpra seu papel de dar apoio político e material aos Conselhos dos Direitos. Na Região Nordeste, acompanhando o índice nacional, o maior problema é o baixo interesse ou a baixa capacidade da comunidade e das empresas para doar recursos ao Fundo, com índice 0,92.

Os Conselhos do Centro-Oeste, por sua vez, destacam-se como aqueles que avaliaram suas dificuldades com os menores graus, com os índices máximos chegando a apenas 0,55. No entanto, essa percepção da baixa gravidade das questões enfrentadas em relação ao Fundo não se reflete em melhor condição financeira dos Fundos na região. Ao contrário, no Centro-Oeste aparecem os menores valores de recursos recebidos, assim como executados, o que leva a crer que, contrariamente ao que indicam os Conselhos, ali se concentram os maiores problemas referentes à captação de recursos.

Vale destacar ainda que é do Sudeste o único Conselho que apontou espontaneamente um outro fator de dificuldade na ampliação da arrecadação de recursos: a falta de campanhas sistematizadas para divulgação do Fundo.

Gráfico 314



Os dados informados acerca do Fundo indicam que, embora a maioria dos Conselhos o tenha implementado, muitos não estão efetivamente funcionando, e os Conselhos que o têm ativo enfrentam importantes desafios de gestão.

As questões referentes ao Fundo são reveladoras de uma heterogeneidade entre os Conselhos, considerando que os modos de gestão são diversos e refletem saídas peculiares de cada colegiado diante da dificuldade de colocar suas atribuições em prática.

Ainda são poucos os Conselhos que cumprem suas obrigações fiscais: cerca de metade não emitiu recibos nem enviou a DBF à Receita Federal. E há um número significativo de Conselhos que não monitoram os gastos e muito menos os resultados gerados. Em muitos casos, as falhas parecem evidenciar falta de maturidade dos Conselhos para lidar com o Fundo, isto é, desinformação e despreparo para gerenciar recursos com planejamento e transparência, o que revela demanda específica por capacitação neste assunto.

Outro fato preocupante é que coincidem os Conselhos que recebem poucos recursos e aqueles que não realizam campanhas de arrecadação para o Fundo, o que agrava sua situação de escassez. Um fato positivo é que a maioria dos Conselhos afirma ter autonomia na gestão do Fundo, o que já significa um passo importante.

As entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescentes

REGISTRO DE ENTIDADES

Segundo o a Resolução 105 emitida pelo CONANDA, é função dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente registrar as organizações da sociedade civil que prestam atendimento a crianças e adolescentes, além dos programas – governamentais ou não – destinados ao mesmo público. Fica em aberto a função dos Conselhos Estaduais a respeito desta atividade.

Verificou-se que 15 Conselhos Estaduais (60%) efetuam algum tipo de registro ou dispõem de banco de dados referente às entidades e programas em execução em seus estados. Entre estes, sete (28% dos respondentes) afirmaram registrar programas e entidades estaduais e dois declararam que registram apenas programas ou entidades que os contatam.

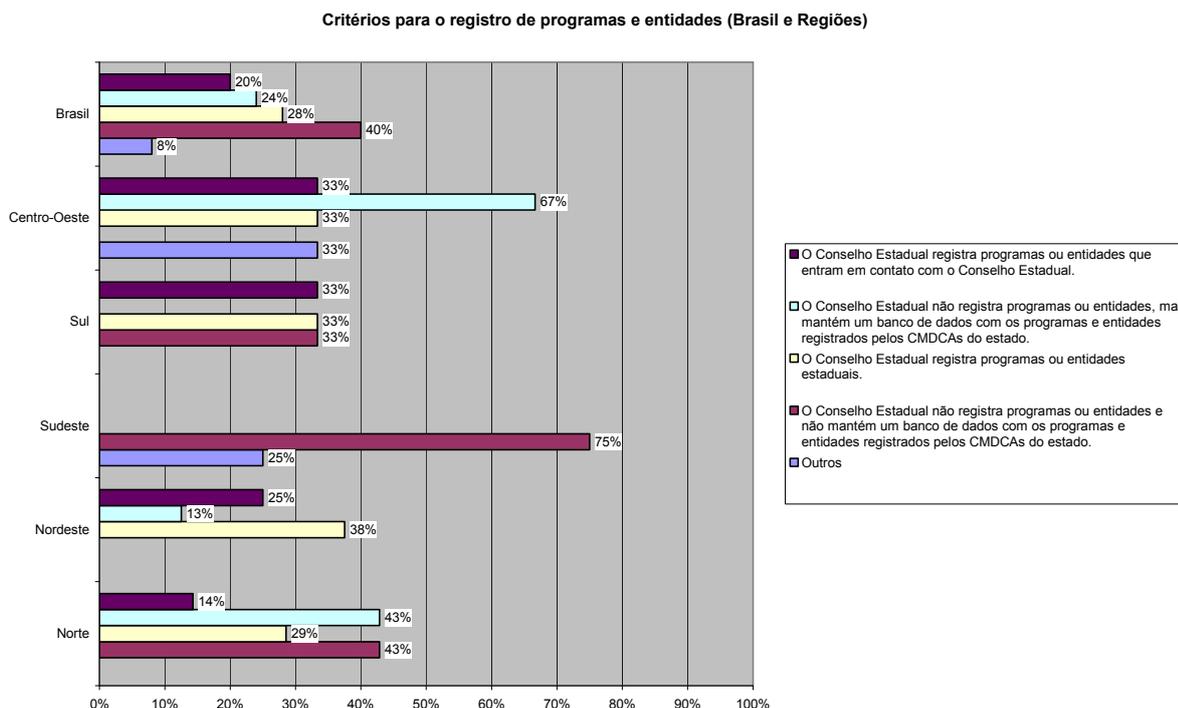
Dentre os demais, cinco Conselhos disseram que não registram programas ou entidades, mas mantêm um banco de dados com informações sobre os programas e entidades registrados pelos CMDCA's do estado. E ainda, um Conselho informou manter um banco de dados com os programas financiados por meio do Fundo.

Os Conselhos que efetuam o registro apontaram como principais dificuldades a carência de recursos humanos para o registro, a falta de informações completas sobre as entidades, a falta de prioridade quanto à atividade e a necessidade de maior divulgação para as entidades acerca do registro.

Dos 25 Conselhos Estaduais que participaram da pesquisa, dez (40%) afirmaram não fazer nenhum tipo de registro ou possuir banco de dados sobre programas ou entidades. Dentre esses, quatro (16%) frisaram que não se trata de uma atribuição dos Conselhos Estaduais, três afirmaram ser essa uma responsabilidade dos CMDCA's, e outro alegou que, em seu Conselho, o registro é atribuição de uma das secretarias estaduais.

Ainda entre aqueles que não dispõem de registro ou de banco de dados, há dois Conselhos que declararam ter a intenção de fazê-lo e outro que alegou ter dúvidas quanto à forma de executar os registros. Na Região Sudeste, nenhum dos quatro Conselhos tem banco de dados ou política de registro de entidades e programas. No Norte, 43% dos Conselhos declararam não possuir nenhum tipo de registro e, no Nordeste, 38% dos Conselhos Estaduais da região que participaram da pesquisa também não têm registro ou banco de dados⁷³ (Gráfico 315).

Gráfico 315



Observa-se que a maioria dos Conselhos não tem como política o registro de entidades e programas estaduais. Da mesma forma, poucos contam com um banco de dados que centralize as informações obtidas pelos CMDCA's, permanecendo essas informações pulverizadas municipalmente.

Essa diversidade de conduta e concepções indica que o papel dos Conselhos Estaduais não está claro no que se refere à obrigação de efetuar registro ou ter um banco de dados sobre as entidades e programas em operação. Esta indefinição dá margem para que a escolha fique no âmbito dos próprios Conselhos, sem, portanto, uma padronização nacional.

MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS

Quanto à execução das medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei (Gráfico 316) percebeu-se uma maior tendência à municipalização da prestação de serviços à comunidade (PSC) e da liberdade assistida (LA), conforme determina o ECA: doze Conselhos (52%) afirmaram que a PSC é executada

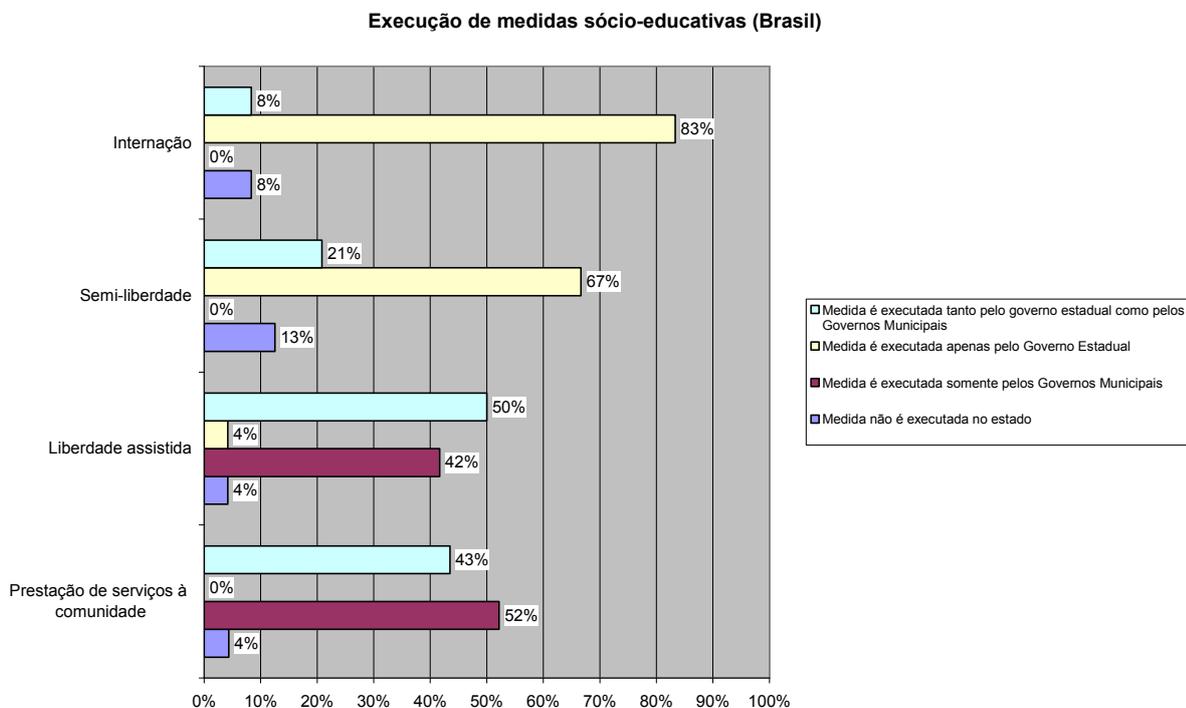
⁷³ Os critérios de registro de programas ou entidades pelo Conselho Estadual foram levantados em questão de múltipla escolha em que mais de uma alternativa podia ser assinalada; portanto, os percentuais das categorias não necessariamente somarão 100%.

apenas pelos governos municipais e dez (43%), que é realizada tanto pelo governo estadual quanto pelos governos municipais. Em nenhum estado a PSC é atribuição exclusiva do governo estadual.

Com relação à execução de medidas de liberdade assistida, dez Conselhos Estaduais (42% dos que responderam) declararam ser a medida executada apenas pelos municípios, doze (50%), pelo estado e pelos municípios e somente um (4%), apenas pelo estado.

A situação se inverte no que se refere à semiliberdade e internação, que continuam sendo função oficialmente dos estados. Nenhum Conselho Estadual afirmou que as medidas de semiliberdade são executadas apenas por municípios, enquanto quatro (17% dos respondentes) declararam serem feitas apenas pelo estado e cinco (21%), serem executadas tanto pelos estados, quanto pelos municípios. O mesmo se deu em relação à internação, que em nenhum caso é realizada apenas pelos municípios. 20 Conselhos, ou seja, 83%, afirmaram que a medida de internação é executada apenas pelo estado e dois Conselhos (8%) disseram ser executada por ambos, estado e municípios.

Gráfico 316



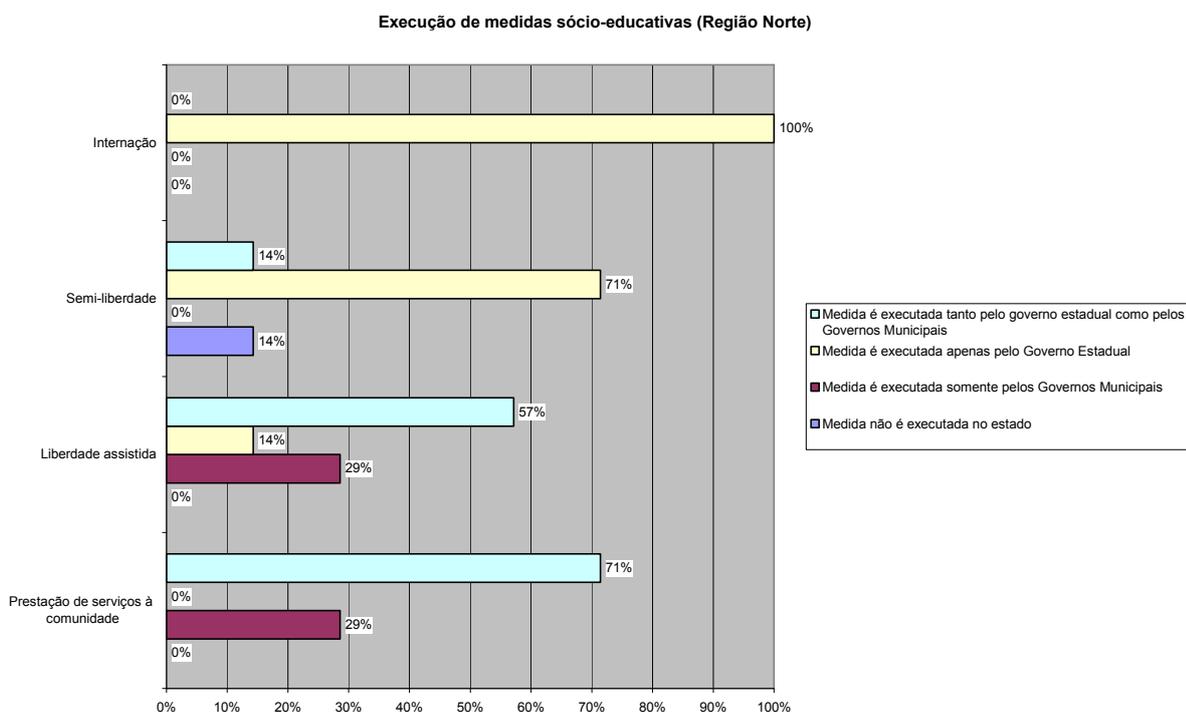
Um Conselho Estadual da região Nordeste declarou que nenhuma dessas medidas é executada em seu estado. Além disso, um Conselho Estadual do Sul informou não serem realizadas nem medidas de semiliberdade, nem de internação em seu estado, e um da região Norte informou que não ocorrem medidas de internação no estado. Estas respostas indicam uma distância entre os conselheiros estaduais e a realidade da criança e do adolescente no território do estado, conclusão corroborada por outros dados levantados nesta pesquisa, como a dificuldade em se obter um diagnóstico local.

Um levantamento realizado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos em 2004 constatou que havia, naquele ano, em todos os estados, segundo eles próprios, algum tipo de execução de medida sócio-educativa, seja em meio aberto ou fechado. A única exceção foi observada no Piauí⁷⁴.

Com relação às diferenças regionais, em todos os estados do Sul, as medidas de prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida são realizadas apenas pelos municípios, enquanto que, nas demais regiões, a execução das medidas em meio aberto ocorre tanto pelo estado como pelos municípios.

As medidas de semiliberdade e internação, por sua vez, são realizadas predominantemente pelos estados em todas as regiões. A internação, segundo os Conselhos Estaduais, é realizada apenas pelos governos estaduais em todo o país, exceto em um estado do Sudeste e um do Centro-Oeste, em que são executadas também por municípios. As medidas de semiliberdade apresentam a mesma tendência, embora haja nesse caso um número maior de estados em que a medida é executada também por municípios. Somente nos estados da região Nordeste, segundo seus Conselhos, a medida é realizada apenas pelo governo estadual. (Gráfico 317 a Gráfico 321).

Gráfico 317



⁷⁴ SUBSECRETARIA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Levantamento Estatístico do Número de Adolescentes Cumprindo Medidas Sócio-Educativas no Brasil. Janeiro de 2004.

Gráfico 318

Execução de medidas sócio-educativas (Região Nordeste)

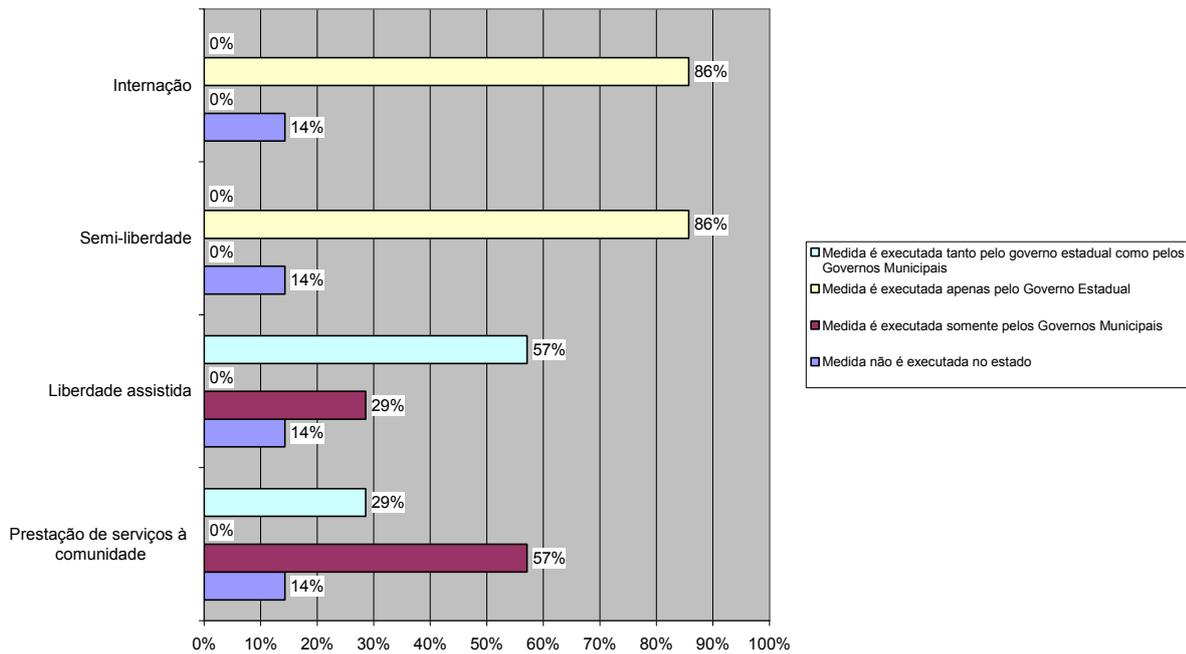


Gráfico 319

Execução de medidas sócio-educativas (Região Sudeste)

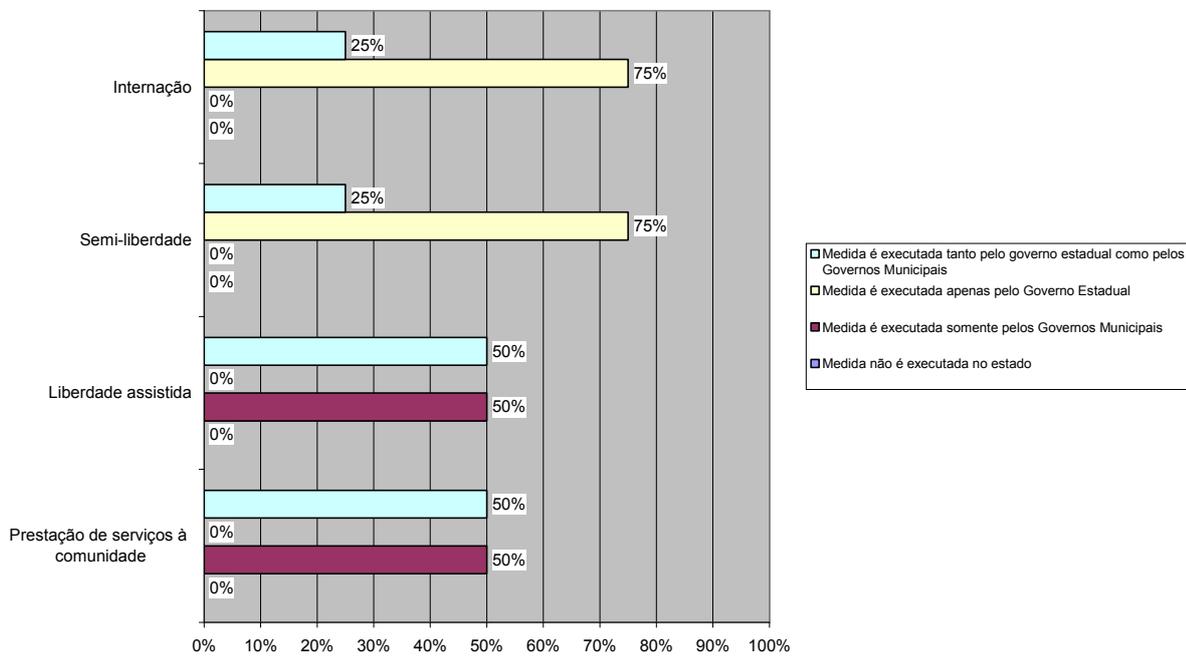


Gráfico 320

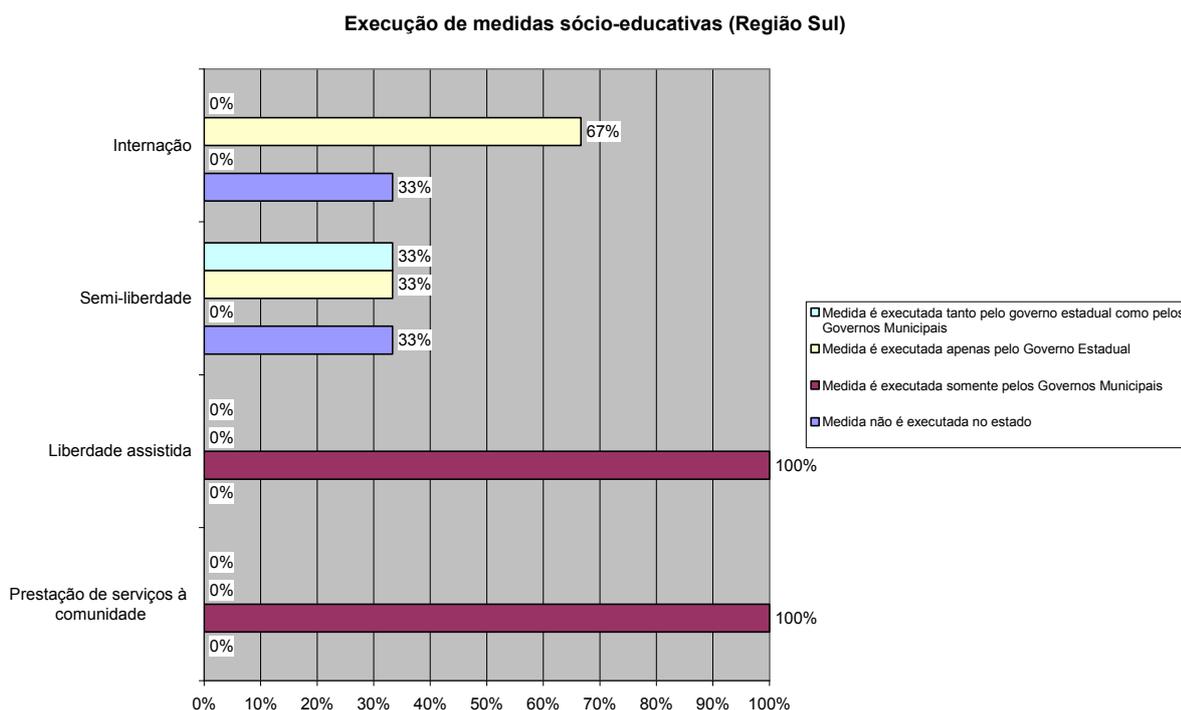
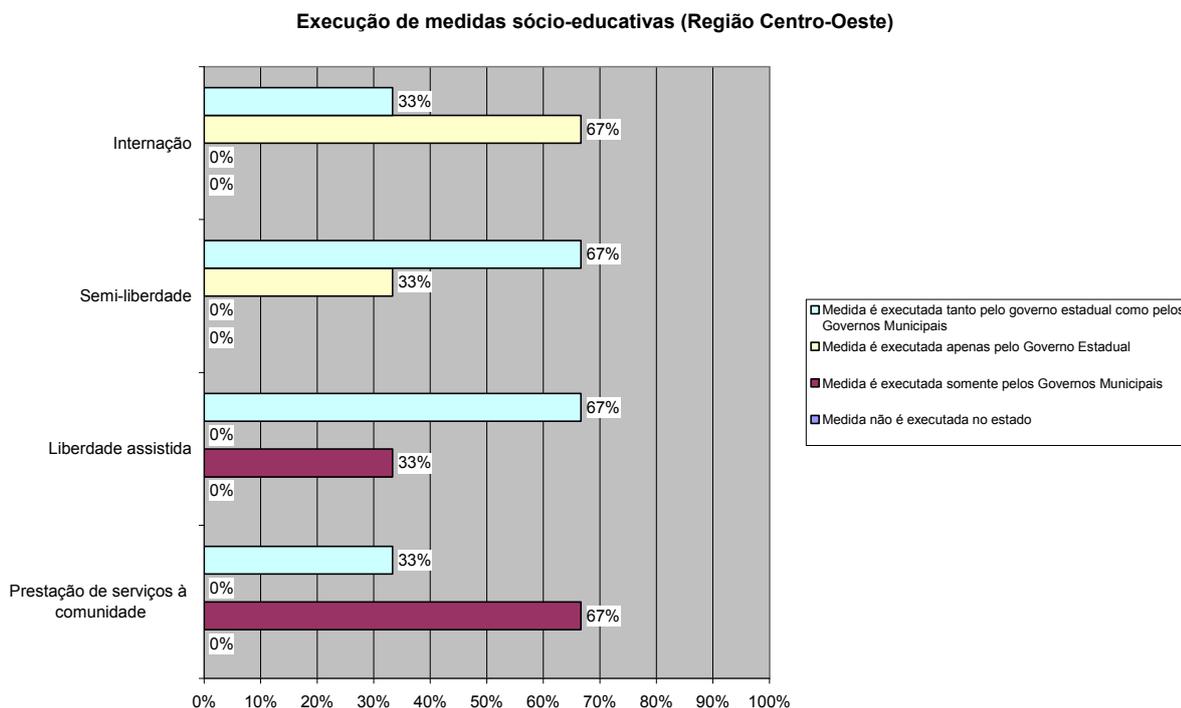


Gráfico 321



Na tentativa de avaliação desses atendimentos, o quadro parece mais problemático. No que concerne à prestação de serviços à comunidade e à liberdade assistida, apesar de estarem presentes, não existem em quantidade ou qualidade adequadas, conforme observado por 18 (82%) Conselhos Estaduais, no caso da primeira medida, e 19 (83%), no caso da segunda. Apenas quatro Conselhos afirmaram que essas medidas existem em quantidade e qualidade adequadas em seus estados.

A semiliberdade existe, embora não em quantidade e qualidade suficientes, nas palavras de 16 Conselhos Estaduais (70% dos respondentes) e é considerada adequada segundo outros cinco (22%). Além disso, dois Conselhos Estaduais declararam que essa medida não existe no estado.

A internação é avaliada como inadequada quanto à qualidade e à quantidade por 17 Conselhos Estaduais (74%), e adequada por apenas seis Conselhos (26%) (Gráfico 322 a Gráfico 327).

Gráfico 322

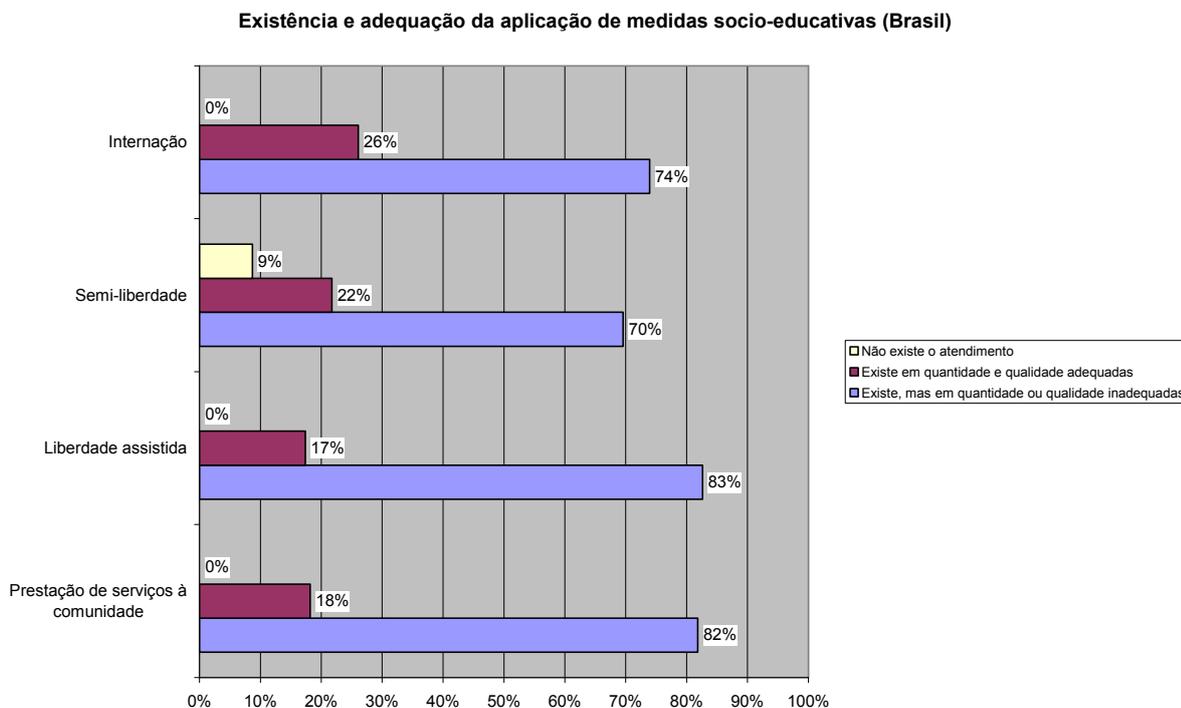


Gráfico 323

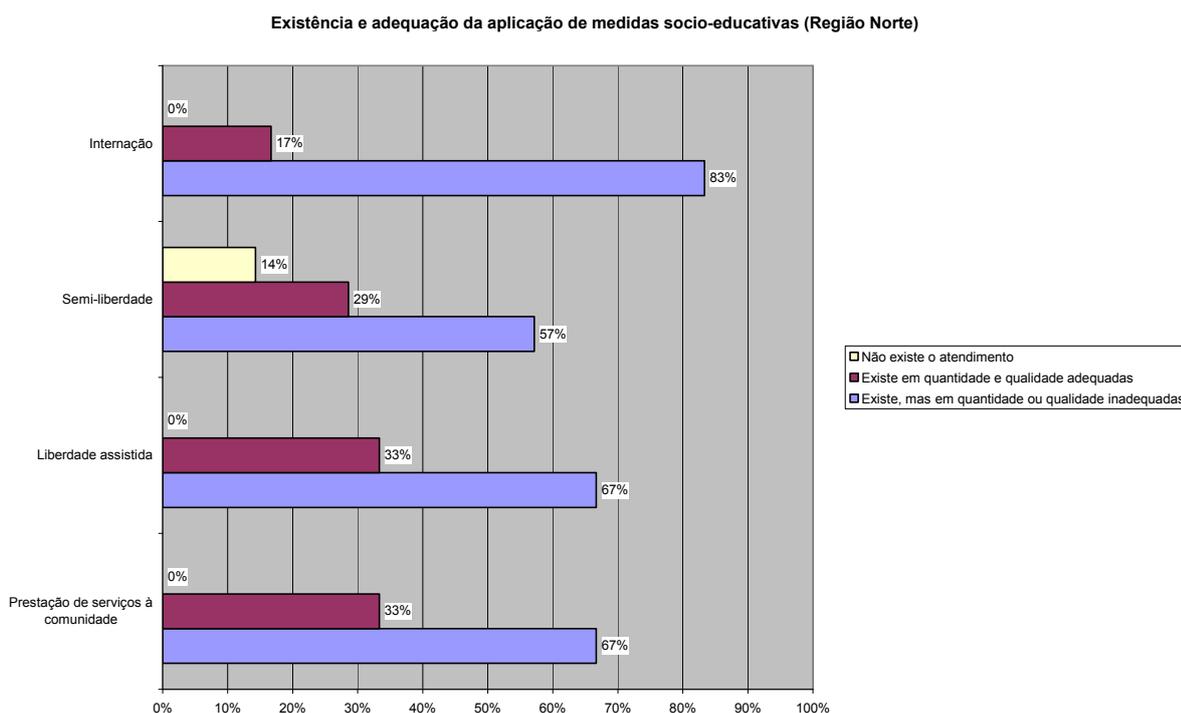


Gráfico 324

Existência e adequação da aplicação de medidas socio-educativas (Região Nordeste)

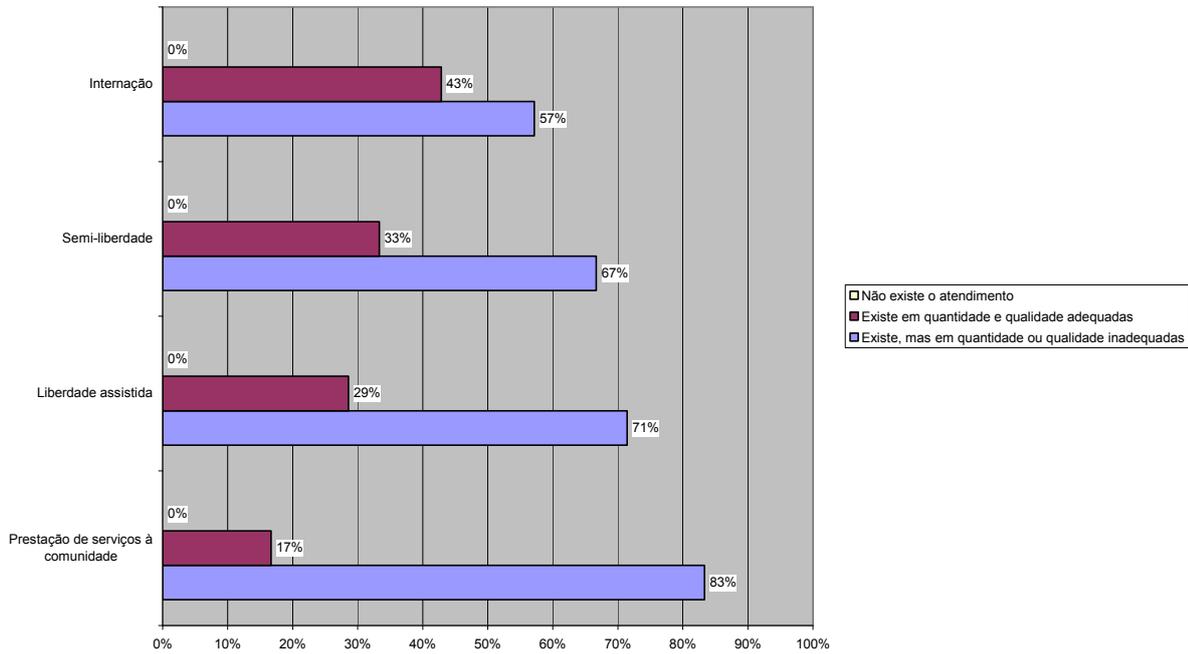


Gráfico 325

Existência e adequação da aplicação de medidas socio-educativas (Região Sudeste)

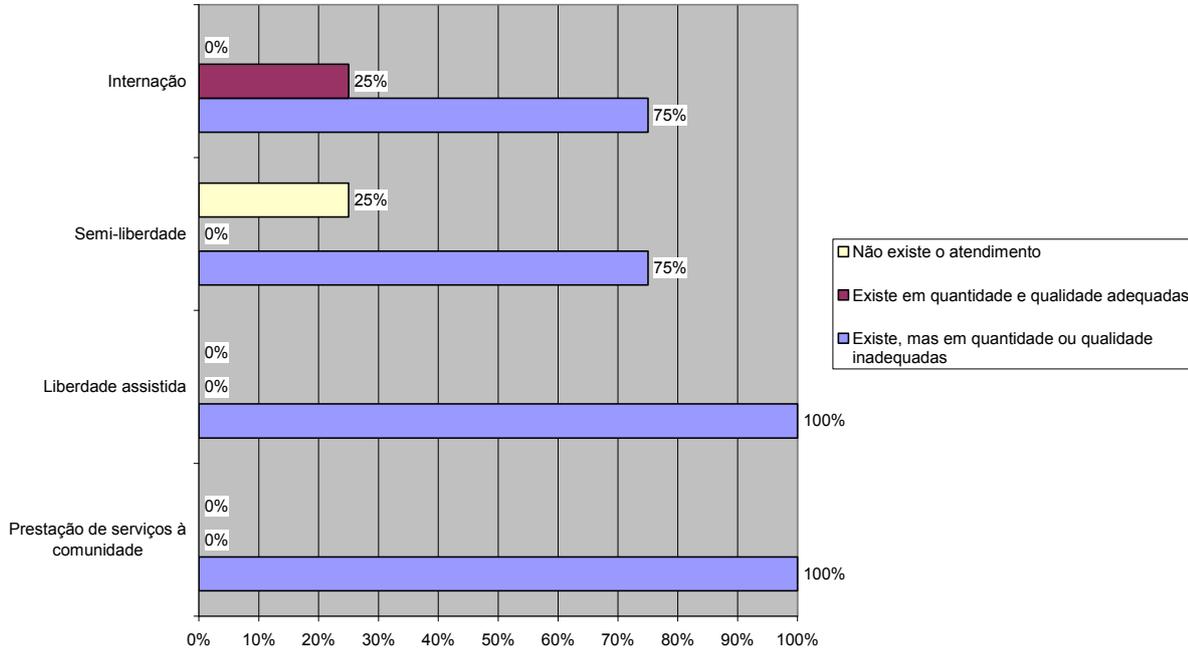


Gráfico 326

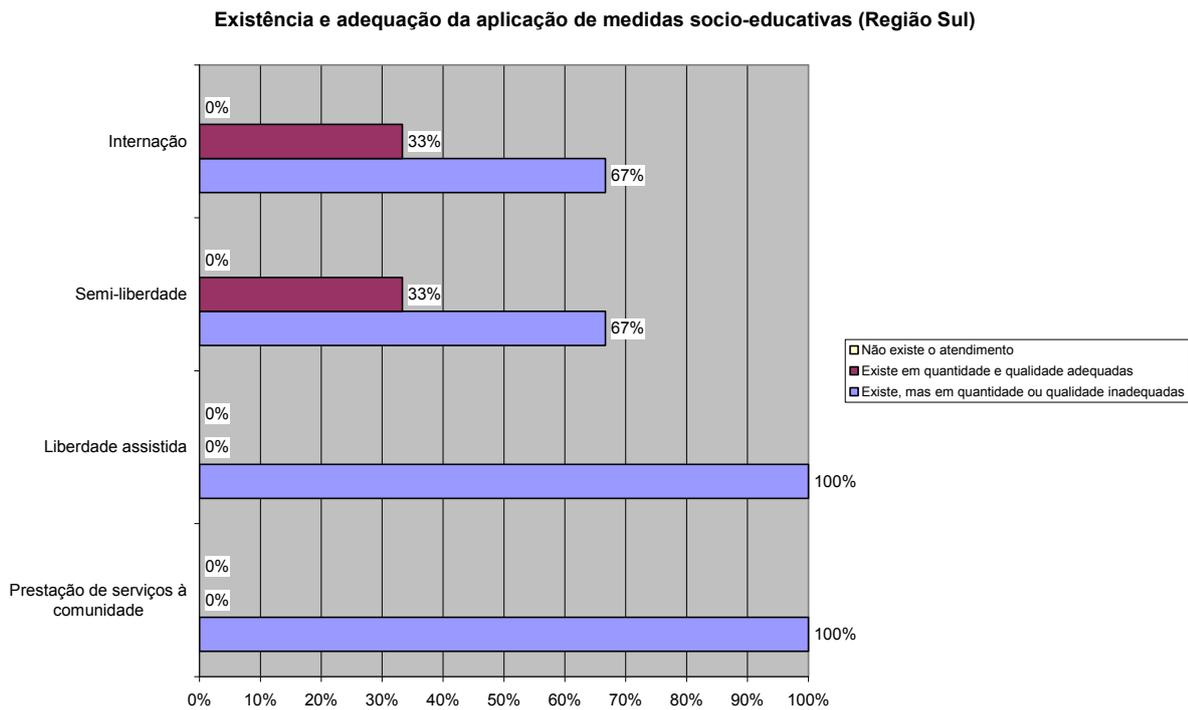
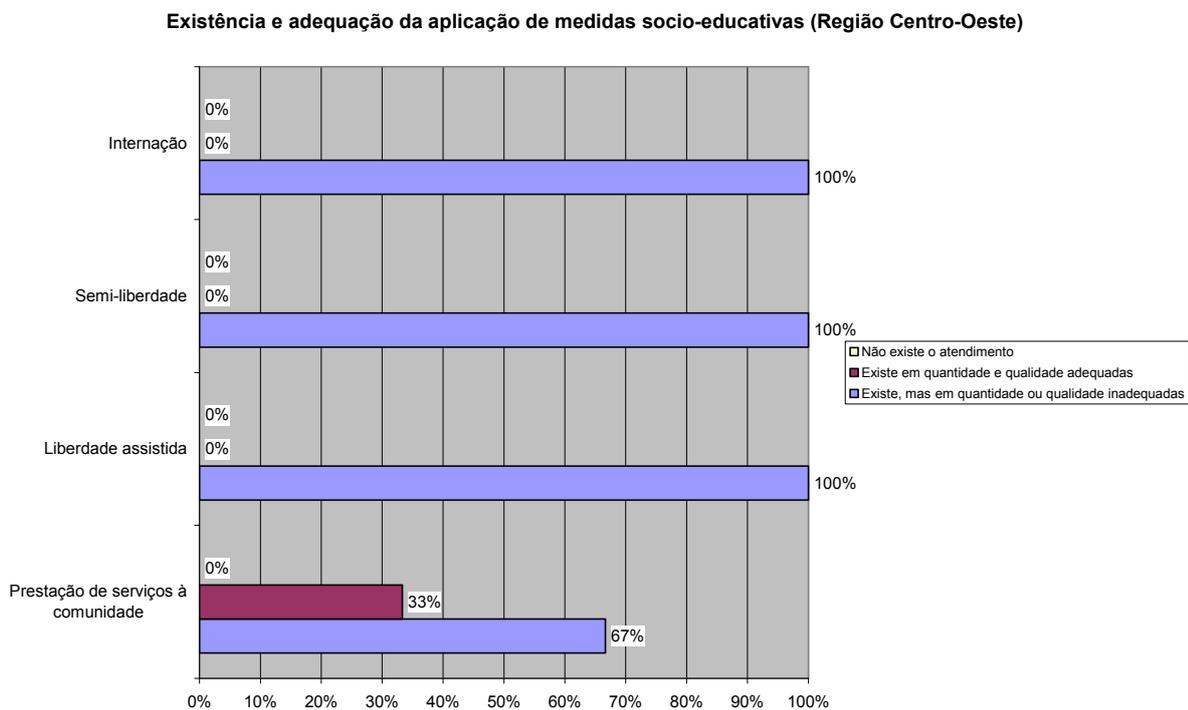


Gráfico 327



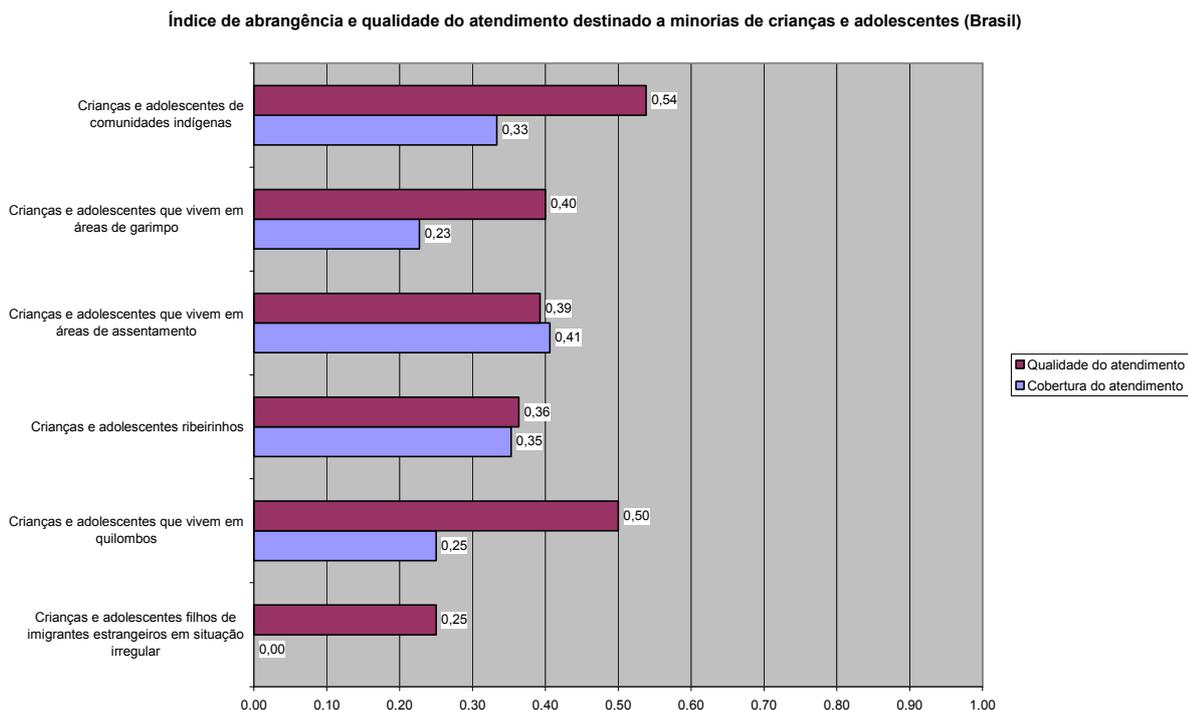
Cabe aqui o comentário de que, em 2006, o SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo) foi apresentado pelo CONANDA, estabelecendo novas diretrizes para a política nacional de execução de medidas sócio-educativas. O documento conta com um capítulo sobre o panorama da execução das medidas sócio-educativas, que poderá auxiliar os Conselhos Estaduais no assunto em tela.

AS MINORIAS E A VIOLAÇÃO DE SEUS DIREITOS

O Gráfico 328 mostra a avaliação dos Conselhos Estaduais sobre a abrangência e a qualidade do atendimento a crianças e adolescentes de grupos específicos. Assim como foi informado pelos CMDCA's e CTs, o que se revela é, na visão dos Conselhos Estaduais, a profunda carência no atendimento para todos os grupos. A cobertura do atendimento a crianças e adolescentes é ausente para estrangeiros em situação irregular e baixa para moradores de áreas de garimpo (0,23), quilombolas (0,25) e indígenas (0,33)⁷⁵. Esta cobertura é média apenas para populações ribeirinhas (0,35) e de áreas de assentamento (0,41), mas mesmo esses grupos aparecem com baixos índices.

A qualidade do atendimento a filhos de imigrantes estrangeiros ilegais só foi avaliada em dois Conselhos, tendo sido considerada baixa e média. O maior índice de qualidade do atendimento aparece para com relação a indígenas, mas é de apenas 0,54. Nenhum atendimento foi considerado de boa qualidade. Esse quadro reforça as informações referidas ao longo do presente relatório de que, segundo os Conselhos Estaduais, a deficiência no atendimento de crianças e adolescentes é um grave problema, seja pela falta de entidades de atendimento, seja pela deficiência qualitativa e quantitativa das existentes.

Gráfico 328



⁷⁵ O índice de grau de abrangência demonstra em que medida crianças e adolescentes de grupos específicos são alcançados por algum tipo de atendimento do Conselho: 0 a 0,33, baixo alcance; 0,33 a 0,67, médio alcance; 0,67 a 1, alto alcance.

Gráfico 329

Índice de abrangência e qualidade do atendimento destinado a minorias de crianças e adolescentes (Região Norte)

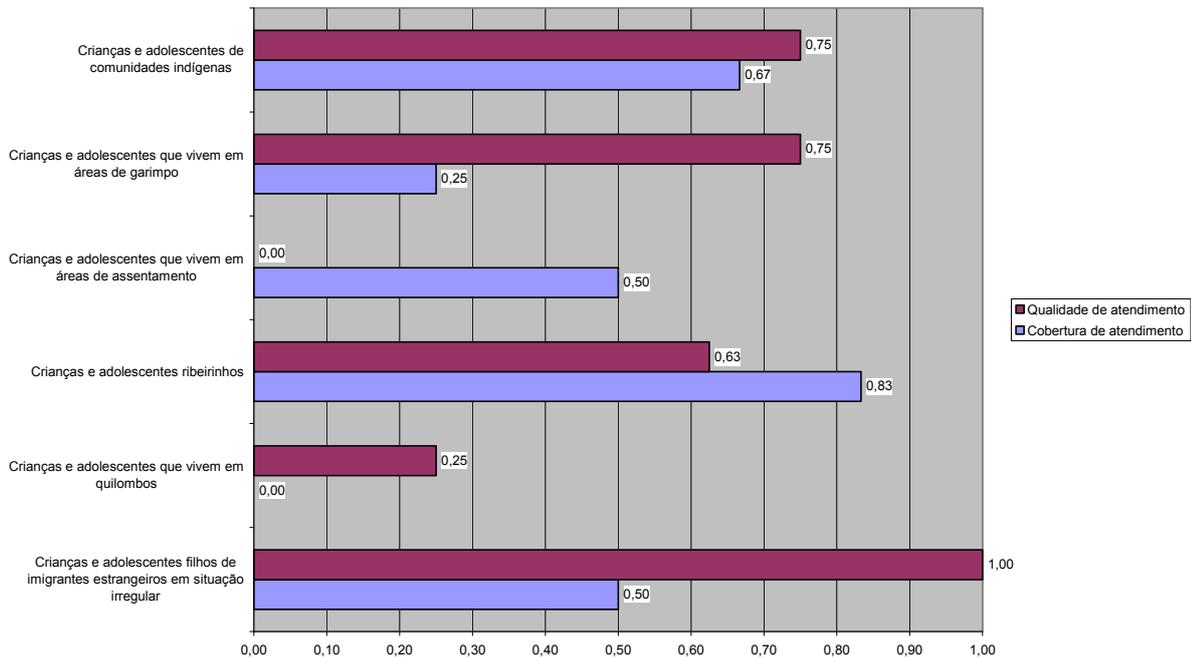


Gráfico 330

Índice de abrangência e qualidade do atendimento destinado a minorias de crianças e adolescentes (Região Nordeste)

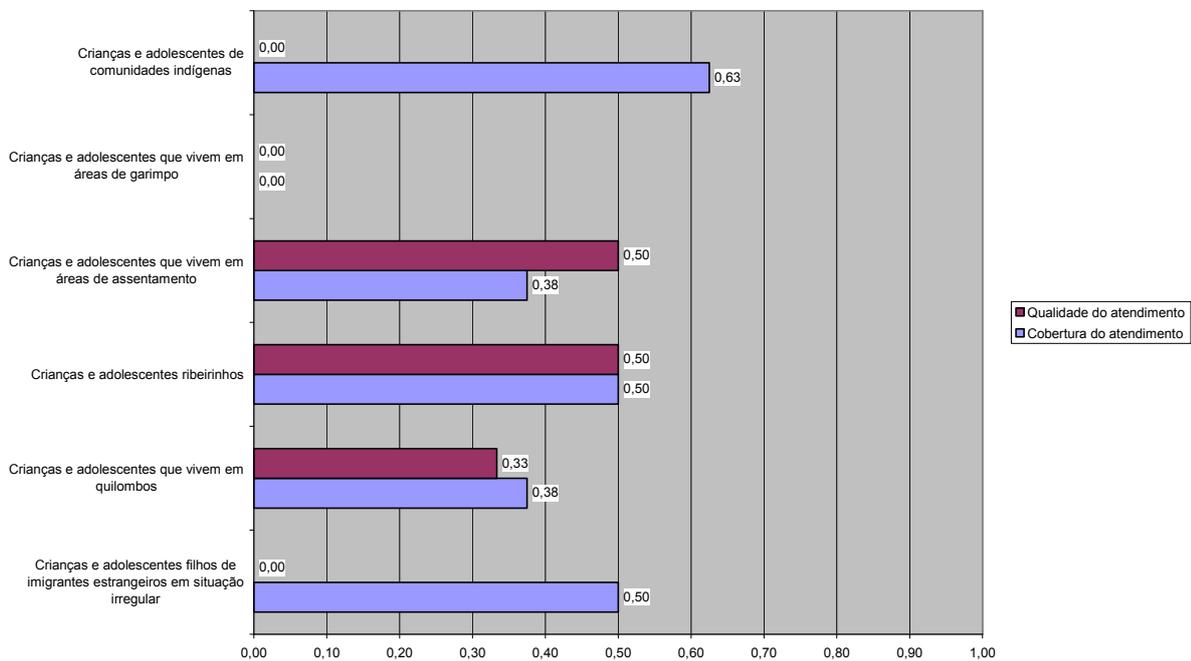


Gráfico 331

Índice de abrangência e qualidade do atendimento destinado a minorias de crianças e adolescentes (Região Sudeste)

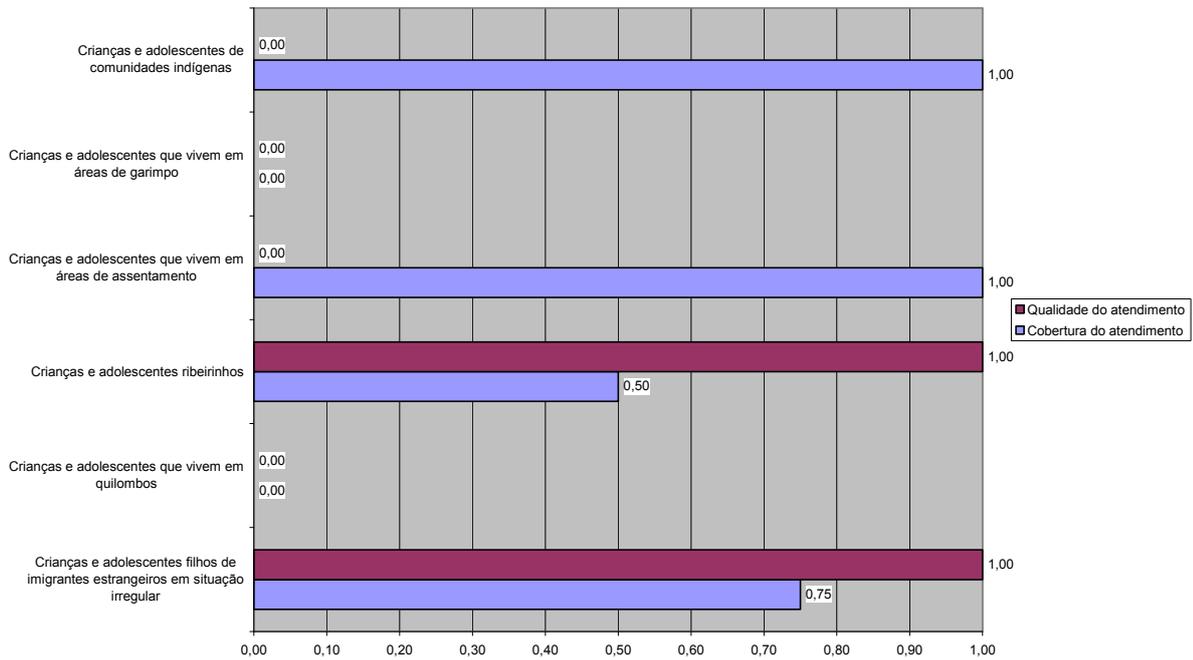


Gráfico 332

Índice de abrangência e qualidade do atendimento destinado a minorias de crianças e adolescentes (Região Sul)

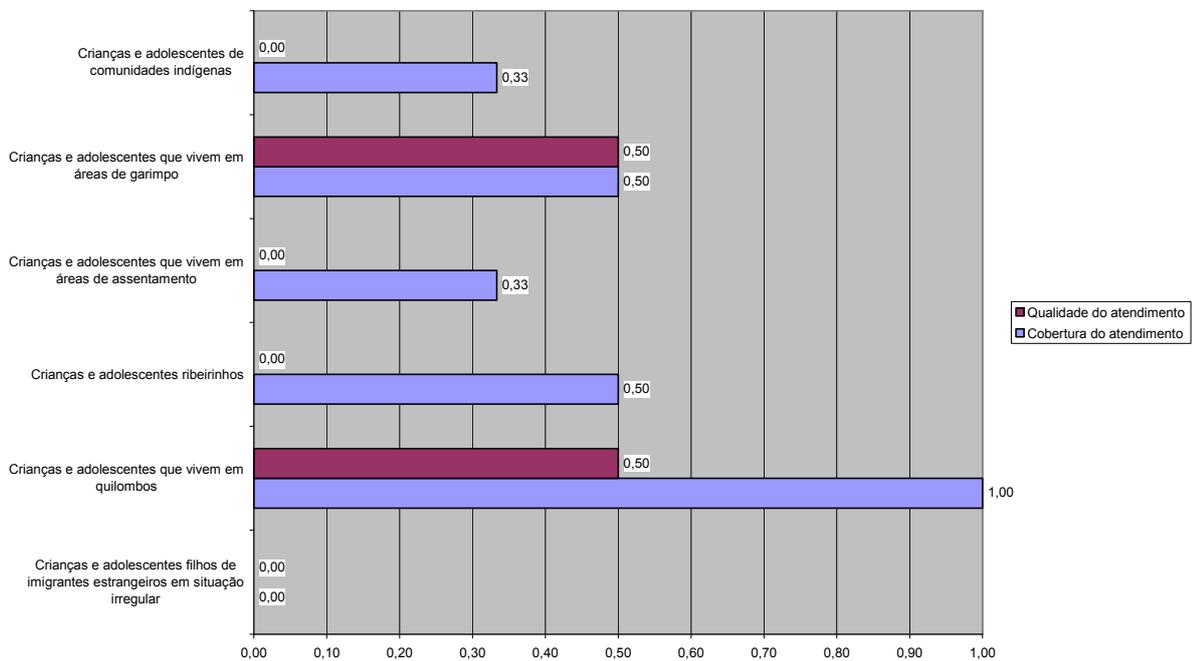
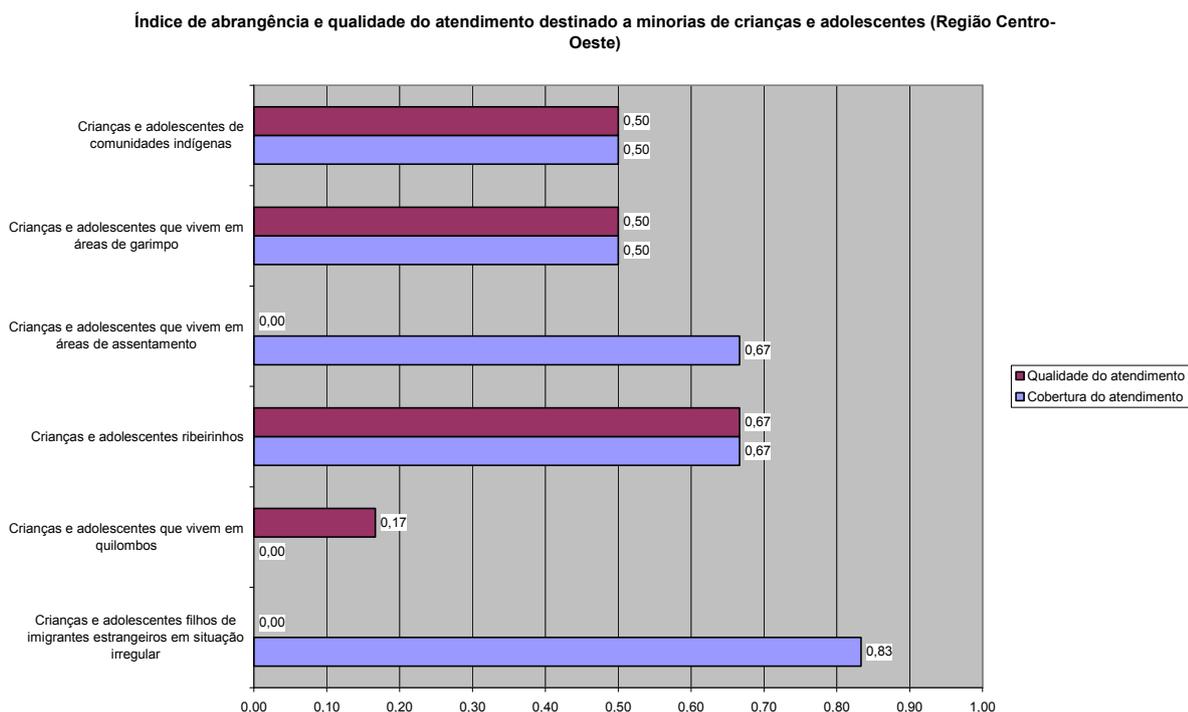


Gráfico 333



Vale destacar, ainda, que muitos Conselhos Estaduais declararam não ter informações sobre a existência de crianças e adolescentes de subgrupos na área a eles atribuída (*Tabela 29*). Embora isso possa corresponder à realidade em alguns casos, freqüentemente parece tratar-se de desconhecimento dos conselheiros frente à questão. Três Conselhos Estaduais do Nordeste, por exemplo, declararam não ter informação sobre a presença de populações indígenas em seu estado, o que não corresponde à realidade local. Esse desconhecimento pode ser consequência das dificuldades enfrentadas por esses órgãos em obter informações sobre as realidades locais de todo o estado e indicar certo isolamento dessas instituições em face dos problemas existentes. Além disso, quatro Conselhos Estaduais deixaram a questão que tratava do assunto totalmente em branco, podendo indicar desconhecimento ou desconforto em transmitir informações sobre essas populações.

TABELA 29

CONSELHOS ESTADUAIS SEM INFORMAÇÃO SOBRE A EXISTÊNCIA DE GRUPOS MINORITÁRIOS EM SEUS ESTADOS.

Grupos minoritários de crianças e adolescentes	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Crianças e adolescentes de comunidades indígenas	0%	43%	0%	0%	0%	14%
Crianças e adolescentes que vivem em áreas de garimpo	0%	71%	33%	33%	33%	40%
Crianças e adolescentes que vivem em áreas de assentamento	0%	20%	0%	0%	0%	6%
Crianças e adolescentes ribeirinhos	0%	17%	0%	33%	0%	11%
Crianças e adolescentes que vivem em quilombos	0%	33%	0%	0%	0%	32%
Crianças e adolescentes filhos de imigrantes estrangeiros em situação irregular	25%	83%	0%	67%	67%	53%

A título de exemplo, segue um mapa com a localização de tribos indígenas em cada unidade da federação. Na Tabela 30 verifica-se quantidade relativamente significativa de tribos indígenas em todos os estados do país, o que aponta a necessidade de mais investimentos e esforços nesse sentido.

Tabela 30 População indígena brasileira.

Unidades Federais	Número de índios
Rondônia	10.683
Acre	8.009
Amazonas	113.391
Roraima	28.128
Pará	37.681
Amapá	4.972
Tocantins	10.581
Maranhão	27.571
Piauí	2.664
Ceará	12.198
Rio Grande do Norte	3.168
Paraíba	10.088
Pernambuco	34.669
Alagoas	9.074
Sergipe	6.717
Bahia	64.240
Minas Gerais	48.720
Espírito Santo	12.746
Rio de Janeiro	35.934
São Paulo	63.789
Paraná	31.488
Santa Catarina	14.542
Rio Grande do Sul	38.718
Mato Grosso do Sul	53.900
Mato Grosso	29.196
Goiás	14.110
Distrito Federal	7.154
Brasil	734.127

DIFICULDADES DAS ENTIDADES DE ATENDIMENTO

As informações fornecidas pelos Conselhos Estaduais a respeito das principais dificuldades presentes nas entidades de atendimento, corroboram a idéia de que há uma grande deficiência no conhecimento deles sobre a realidade do estado.

Dos 25 Conselhos Estaduais que participaram da pesquisa, seis (36%) não responderam a questão sobre o tema. Outros cinco alegaram não ter condições de responder a pergunta por falta de informação sobre as entidades e, portanto, sem meios para avaliar suas principais dificuldades. Supondo que as respostas em branco também se expliquem como falta de conhecimento sobre as condições das entidades, a conclusão possível é que é grande a desinformação dos Conselhos Estaduais.

O recorte regional revela que apenas na Região Sul todos os Conselhos Estaduais apontaram dificuldades enfrentadas pelas entidades. Nas outras regiões, metade dos Conselhos não respondeu sobre o assunto.

Dentre aqueles que apontaram as principais dificuldades das entidades de atendimento, observou-se em todas as regiões brasileiras uma grande recorrência de respostas sobre a falta de recursos financeiros das organizações. A insuficiência de profissionais qualificados e capacitados para o trabalho com o público infanto-juvenil nas entidades foi também apontada por vários Conselhos Estaduais de todas as regiões. Com recorrência menor, mas concentradas em Conselhos da região Nordeste, foram apresentadas dificuldades relativas à falta de priorização da questão da criança e do adolescente por parte do poder público, resultando em carência de políticas estaduais unificadas, e na dificuldade de manutenção dos programas existentes. Por outro lado, um Conselho da Região Sul informou que a dificuldade das entidades resulta da falta de autonomia em relação ao poder público estadual, em virtude de dependência financeira.

Também aparecem como problemas o desconhecimento das diretrizes preconizadas pelo ECA, a falta de infra-estrutura, equívocos no trato das questões relativas ao tema e necessidade de reordenamento institucional.

As informações sobre as entidades de atendimento e a situação da população infanto-juvenil revelam que os Conselhos Estaduais têm pouco acesso à rede de atendimento estadual e pouco conhecimento sobre a situação de crianças e adolescentes em seus estados. Este fato, somado ao que foi visto anteriormente (falta de cadastro de CTs e CMDCA's e inexistência de diagnóstico da situação estadual) reforça a interpretação de que ainda é insuficiente a atuação dos Conselhos Estaduais como formuladores e controladores de uma política estadual de proteção à criança e ao adolescente.

Vale ressaltar, no entanto, que a avaliação dos Conselhos acerca das entidades de atendimento, mesmo que baseada na experiência e noção subjetiva de seus conselheiros, é reveladora e relevante para o apontamento de carências, violações e necessidades da população infanto-juvenil de seus estados. Neste sentido, uma das evidências de que as informações coletadas têm coerência com a realidade é que os três Conselhos pesquisados – tanto o Estadual, como o Municipal e o Tutelar – identificam os mesmos aspectos e pontos frágeis na rede de atendimento e na situação como um todo da população infanto-juvenil dos estados.

Dificuldades de desempenho dos Conselhos Estaduais

AUTO-AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

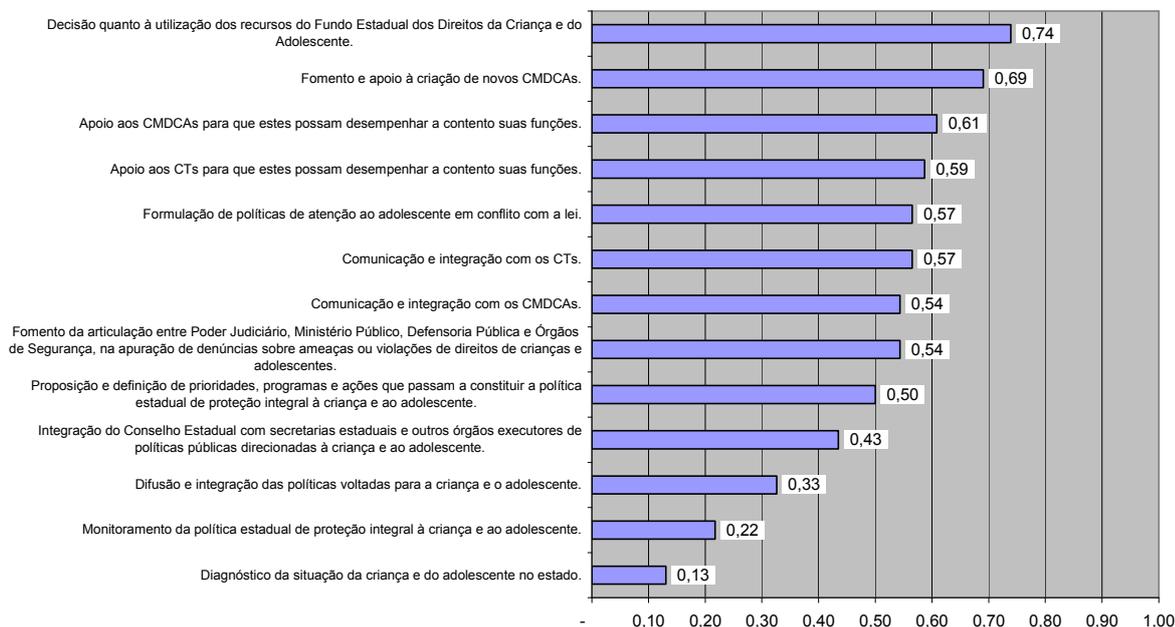
Na auto-avaliação sobre a eficiência no desempenho de suas funções, os Conselhos Estaduais consideraram ter eficiência média na maioria dos itens. Julgaram-se muito eficientes na utilização dos recursos do Fundo Estadual, com índice 0,74, e no fomento e apoio a criação de novos CMDCA's, com índice 0,69. Quanto ao primeiro, causa espécie que os Conselhos se avaliem como eficientes, se atuam sem diagnóstico ou conhecimento sistematizado sobre a situação das crianças e adolescentes nos estados, o que dificulta a formação de parâmetros para promover a adequada alocação dos recursos do Fundo. Quanto ao segundo, a auto-avaliação parece pertinente, pois os Conselhos que já têm a totalidade de seus municípios com CMDCA's avaliaram sua eficiência como alta ou deixaram o item em branco. Os Conselhos que ainda não têm todos os municípios com CMDCA's, mas cuja criação está ocorrendo de forma mais acelerada, avaliaram sua eficiência como alta, o que indica seu papel crucial na criação dos Conselhos Municipais nos respectivos estados. Coerentemente, os Conselhos que julgam ter baixa ou média eficiência na criação dos Conselhos estão localizados em estados onde a porcentagem de municípios sem CMDCA é ainda grande.

Os Conselhos Estaduais acreditam ter eficiência média, mas ainda com índices relativamente altos, no apoio ao trabalho dos CMDCA's (índice 0,61) e dos CTs (0,59). É curioso, no entanto, que julguem também ser medianamente eficientes na comunicação e integração com os CTs (0,57) e CMDCA's (0,54): vale lembrar que, quando os CMDCA's e CTs foram questionados sobre a comunicação com os Conselhos Estaduais, uma porcentagem muito pequena respondeu que sempre tomava conhecimento das resoluções do Conselho Estadual e que, tanto a comunicação quanto a implementação de resoluções do órgão estadual ocorria de maneira deficiente na grande maioria dos Conselhos Municipais dos Direitos e Tutelares (*Gráfico 334*).

Os Conselhos Estaduais avaliaram-se como muito ineficientes (índice 0,13) no diagnóstico da situação da criança e do adolescente no estado, e ineficientes (índice 0,22) no monitoramento da política estadual de proteção integral à criança e ao adolescente, o que também é um indicador da dificuldade encontrada para o pleno exercício de seu papel.

Gráfico 334

Índice de avaliação do Conselho Estadual sobre sua eficiência no desempenho de suas funções (Brasil)



Na região Norte, a avaliação dos Conselhos Estaduais apresentou índices abaixo da média nacional, confirmando a tendência de as dificuldades serem sentidas de forma mais intensa na região: em nenhum aspecto, os Conselhos da região se consideraram eficientes. Na sua avaliação, apenas um item teve índice superior a 0,50, referente ao fomento da articulação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Órgãos de Segurança na apuração de denúncias sobre ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes. Por exemplo: no item acerca da decisão quanto ao uso do Fundo, para o qual os Conselhos do país julgaram-se bastante eficientes, o Norte avaliou-se com índice 0,43.

A região Centro-Oeste também apresentou índices inferiores à média nacional, sendo a maioria avaliada como de baixa eficiência. No outro extremo, as regiões Sul e Nordeste consideraram-se eficientes na maior parte dos aspectos. O Sudeste aparece em posição intermediária, com índices relativamente altos, mas em sua maioria na faixa da média eficiência (Gráfico 335 a Gráfico 339).

Gráfico 335

**Índice de avaliação do Conselho Estadual sobre sua eficiência no desempenho de suas funções
(Região Norte)**

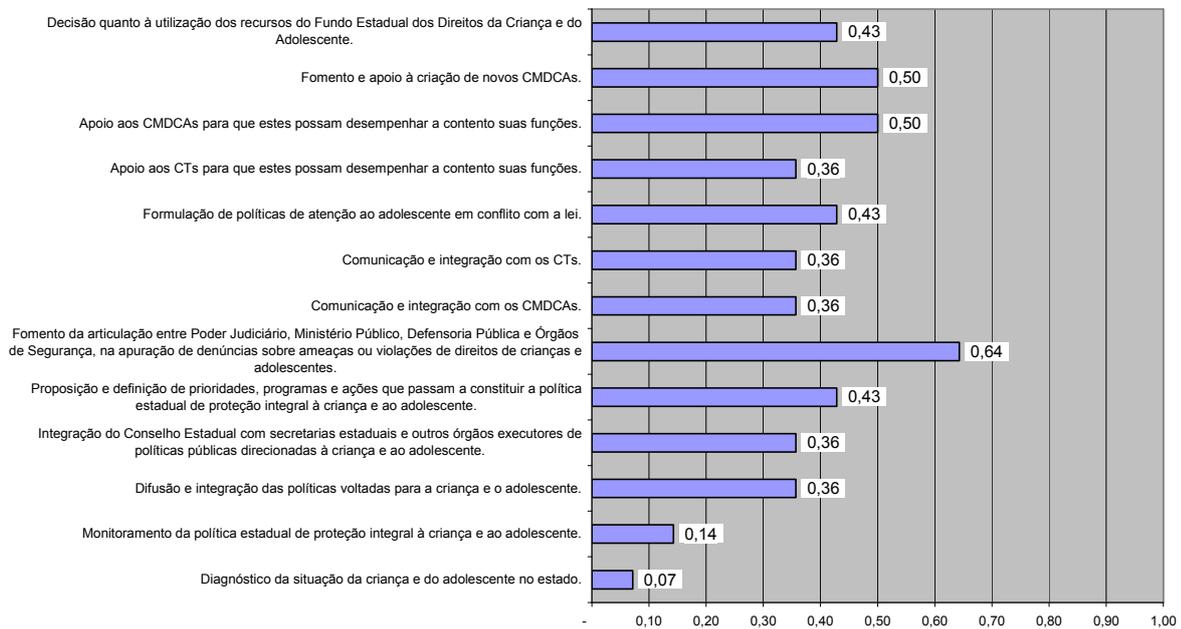


Gráfico 336

**Índice de avaliação do Conselho Estadual sobre sua eficiência no desempenho de suas funções
(Região Nordeste)**

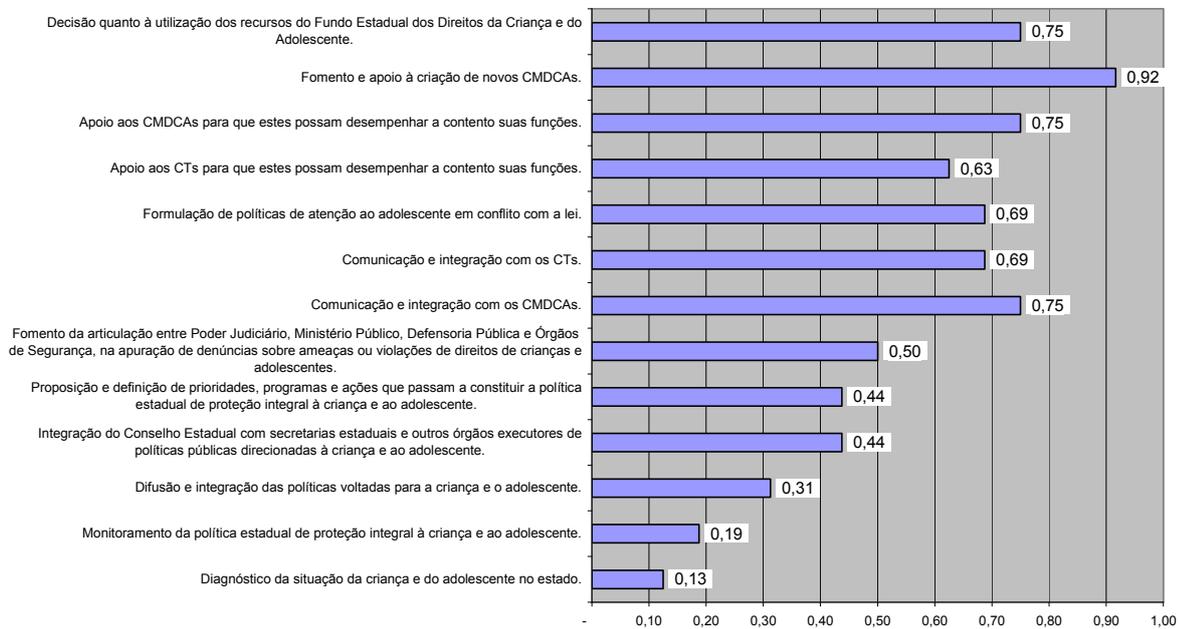


Gráfico 337

**Índice de avaliação do Conselho Estadual sobre sua eficiência no desempenho de suas funções
(Região Sudeste)**

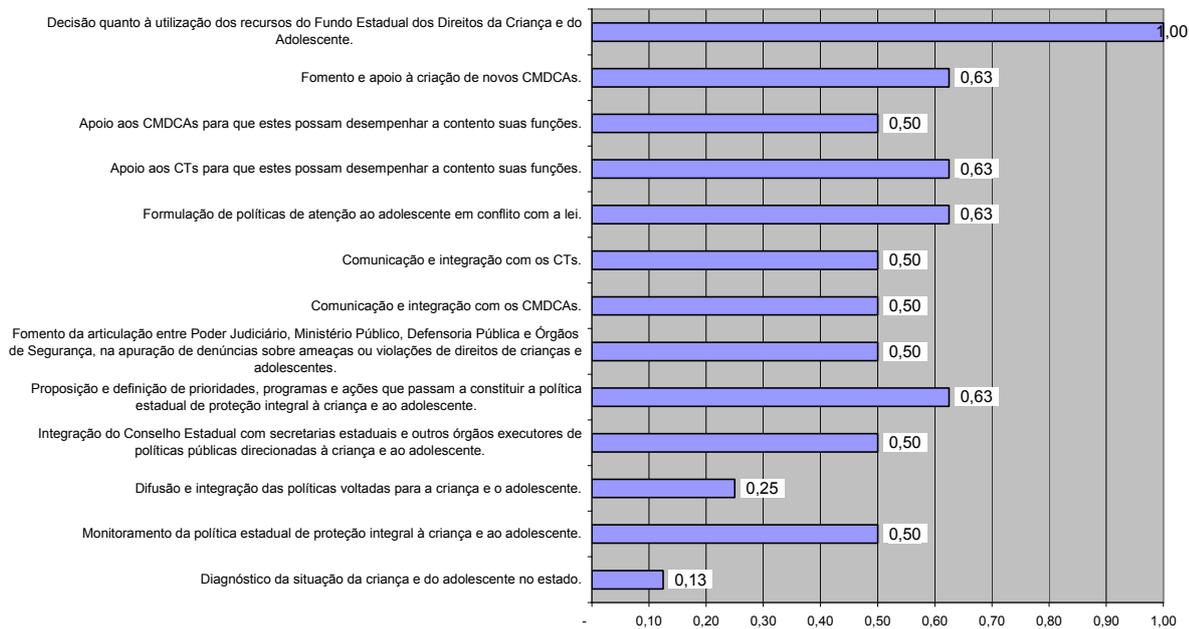


Gráfico 338

**Índice de avaliação do Conselho Estadual sobre sua eficiência no desempenho de suas funções
(Região Sul)**

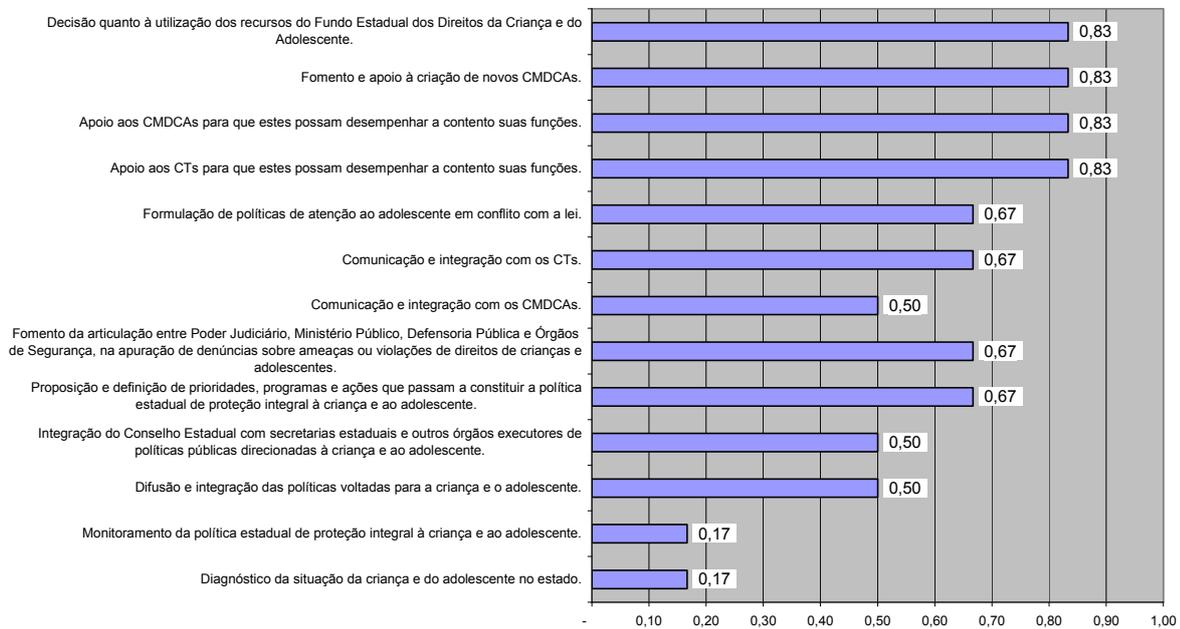
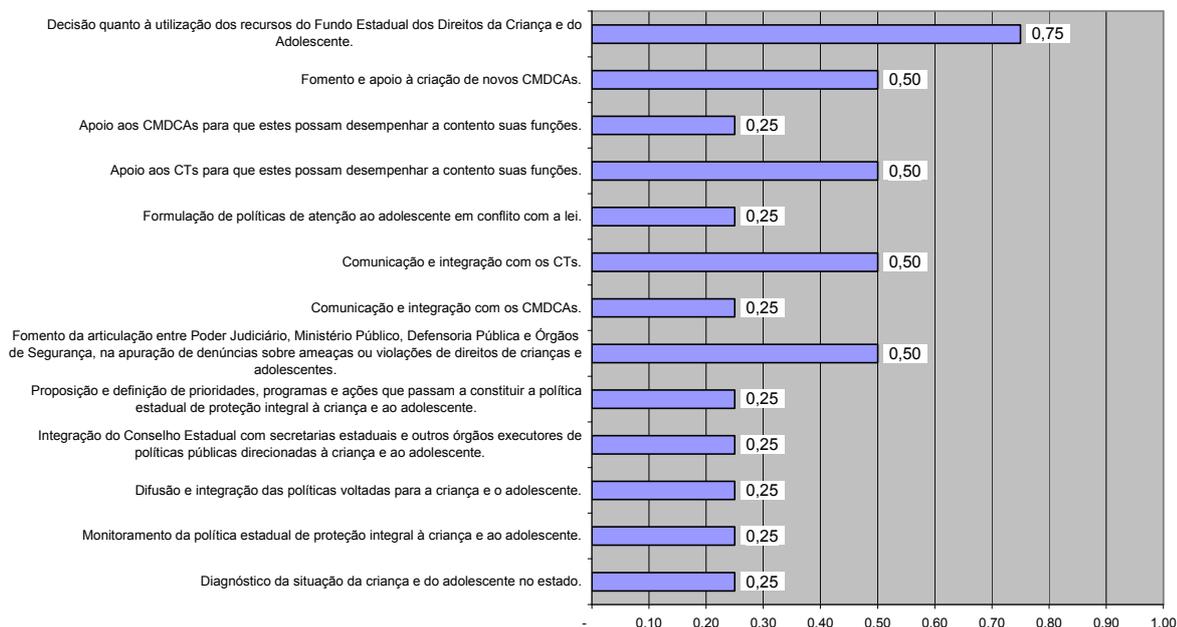


Gráfico 339

**Índice de avaliação do Conselho Estadual sobre sua eficiência no desempenho de suas funções
(Região Centro-Oeste)**



PRINCIPAIS DIFICULDADES

Para compreender a situação geral dos Conselhos Estaduais e saber que estratégias poderiam contribuir para o seu fortalecimento, foi perguntado diretamente sobre quais as dificuldades sentidas por eles em seu cotidiano. Para estimular respostas mais específicas e certificar-se de que todos os aspectos fundamentais de funcionamento do Conselho Estadual estavam sendo abordados, havia alternativas que deveriam ser classificadas conforme seu grau de dificuldade, e também um espaço aberto para complemento da resposta.

A maior dificuldade apontada, com índice⁷⁶ 0,66, foi a de causar impacto com suas políticas e ações em zonas rurais ou áreas urbanas de difícil acesso, seguido da dificuldade em obter informações sobre essas mesmas áreas, com índice 0,63. Isso complementa as informações anteriores sobre a deficiência de conhecimento das realidades locais.

Em seguida, foram apontados problemas ligados ao funcionamento do próprio Conselho, onde se destacava a avaliação da atuação dos conselheiros provenientes do poder público: pouca disponibilidade de tempo para participar das atividades do Conselho (0,62), baixo poder de decisão e mobilização nas secretarias a que pertencem (0,58) e baixa frequência nas reuniões do Conselho (0,50).

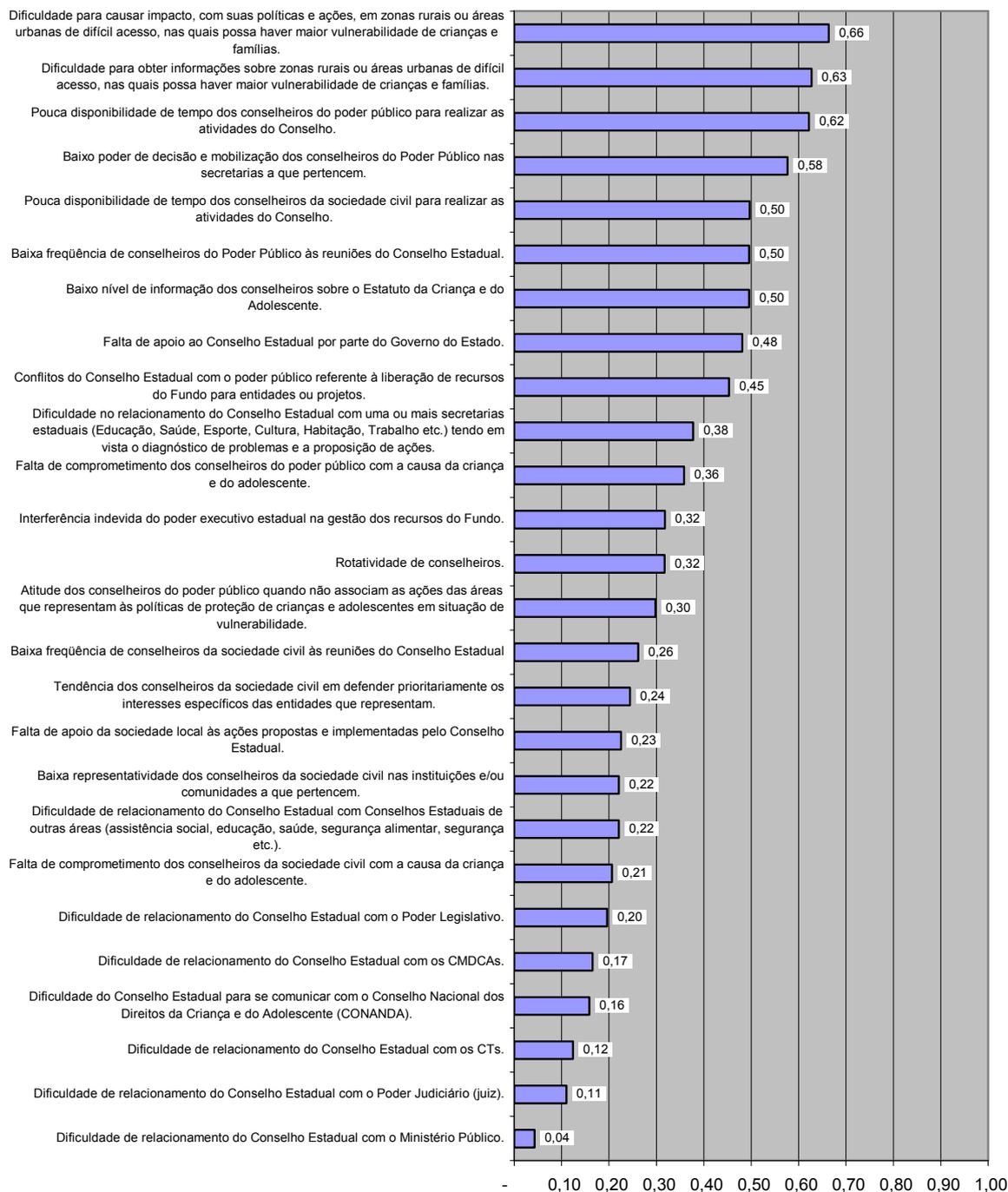
Nessa questão, os conselheiros da sociedade civil foram avaliados como mais comprometidos com a função que desempenham, ou os problemas em sua dedicação são sentidos com menor intensidade.

A deficiência dos Conselheiros em seu conhecimento sobre o ECA foi considerado um problema de média gravidade, obtendo índice 0,50.

Apresentou índices baixos de dificuldade o relacionamento com outros conselhos: CTs (0,12), CONANDA (0,16), CMDCA's (0,17) e com outros Conselhos Estaduais (0,22) (Gráfico 340).

Gráfico 340

Índice de dificuldades sentidas pelos Conselhos Estaduais em seu dia-a-dia (Brasil)



⁷⁶ O índice de grau de dificuldade denota em que medida o fator dificulta o trabalho no dia-a-dia dos Conselhos Estaduais pesquisados: 0 a 0,33, baixa dificuldade; 0,33 a 0,67, média dificuldade, 0,67 a 1, alta dificuldade.

A análise por regiões mostra que, no Norte, aparecem os maiores índices na maioria dos aspectos, o que indica que as dificuldades costumam ser sentidas em maior intensidade pelos Conselhos Estaduais da região. No outro extremo, aparecem as regiões Nordeste e Centro-Oeste que apresentam freqüentemente os menores índices.

Há variação entre as regiões no apontamento das dificuldades sentidas pelos Conselhos (*Gráfico 341 a Gráfico 345*). No Norte, destacam-se as dificuldades em obter informações sobre as áreas e territórios mais remotos e de difícil acesso (com índice atingindo 0,89) e de causar impactos nessas áreas com suas políticas e ações, (com índice 0,86, bem acima do índice nacional). No Centro-Oeste, evidenciou-se o baixo grau de informação dos conselheiros sobre o ECA, com índice 0,66. No Sudeste, o destaque ficou com o baixo poder de decisão dos conselheiros do poder público nas secretarias a que pertencem (0,78) e no Sul, as maiores dificuldades apareceram no relacionamento com o Poder Executivo Estadual, tanto no que concerne a interferências indevidas na gestão dos recursos do Fundo, quanto na liberação de recursos para entidades e programas, ambos com índices 0,78.

Gráfico 341

**Índice de dificuldades sentidas pelos Conselhos Estaduais em seu dia-a-dia
(Região Norte)**

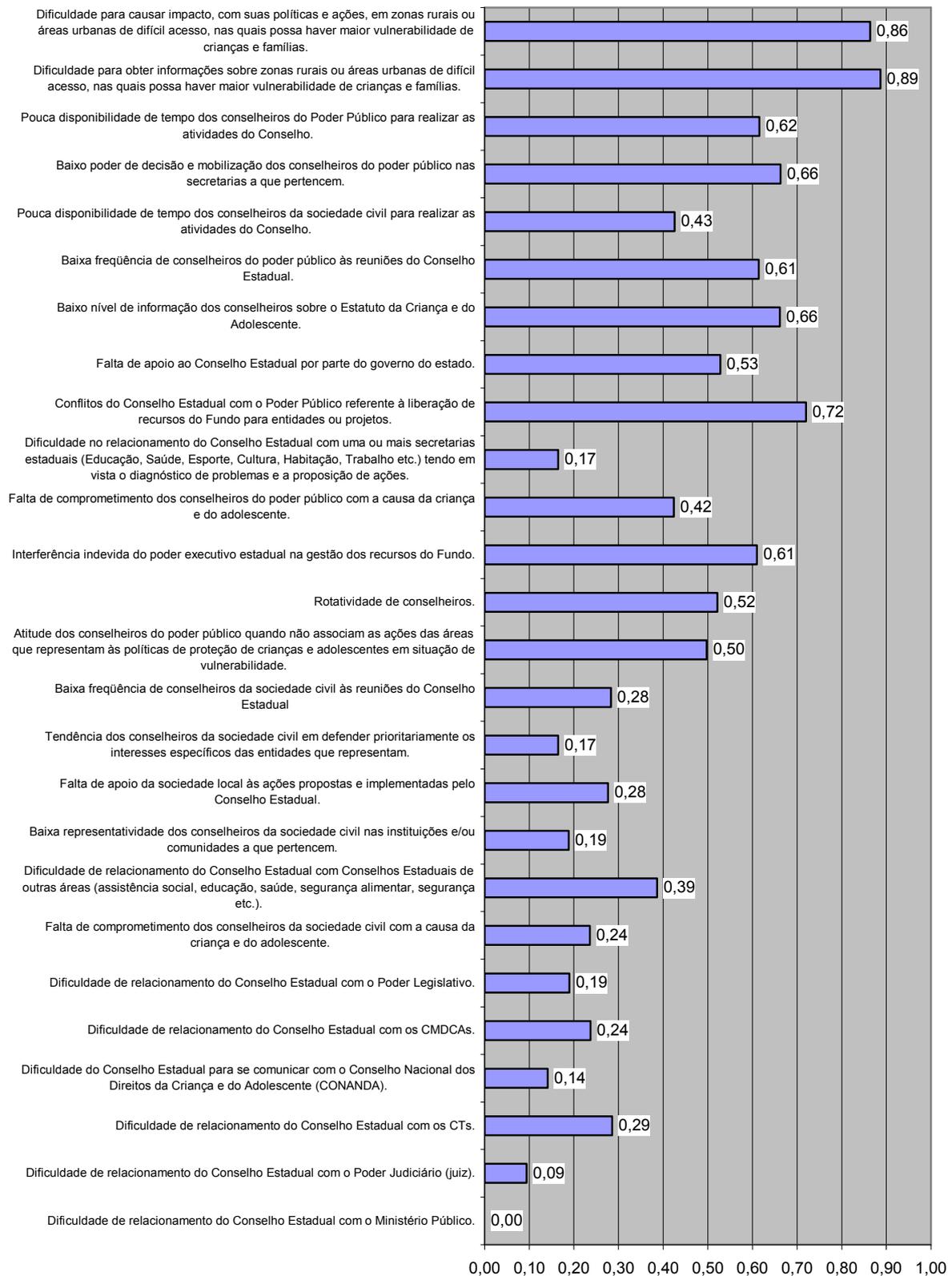


Gráfico 342

Índice de dificuldades sentidas pelos Conselhos Estaduais em seu dia-a-dia (Região Nordeste)

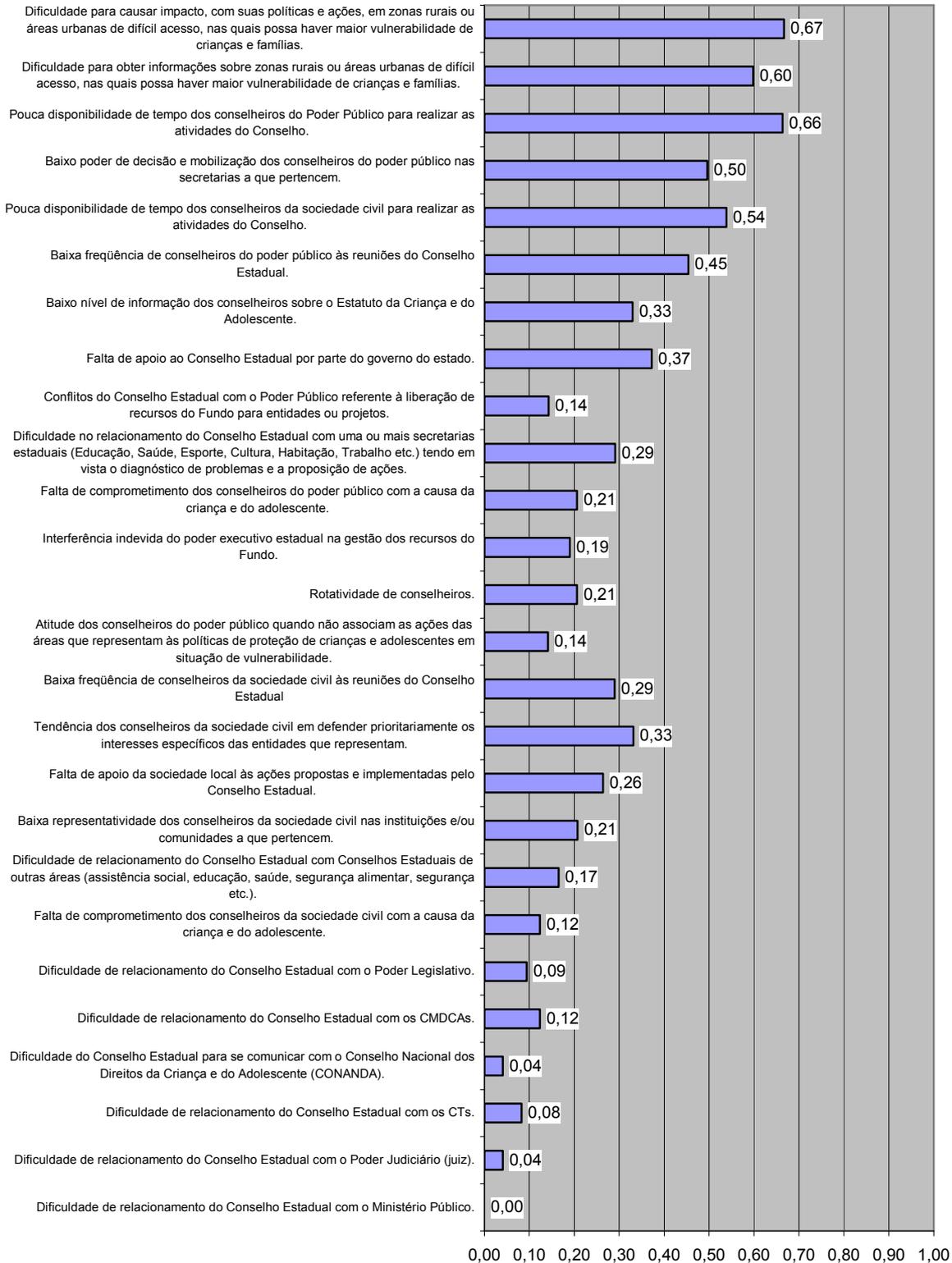


Gráfico 343

Índice de dificuldades sentidas pelos Conselhos Estaduais em seu dia-a-dia (Região Sudeste)

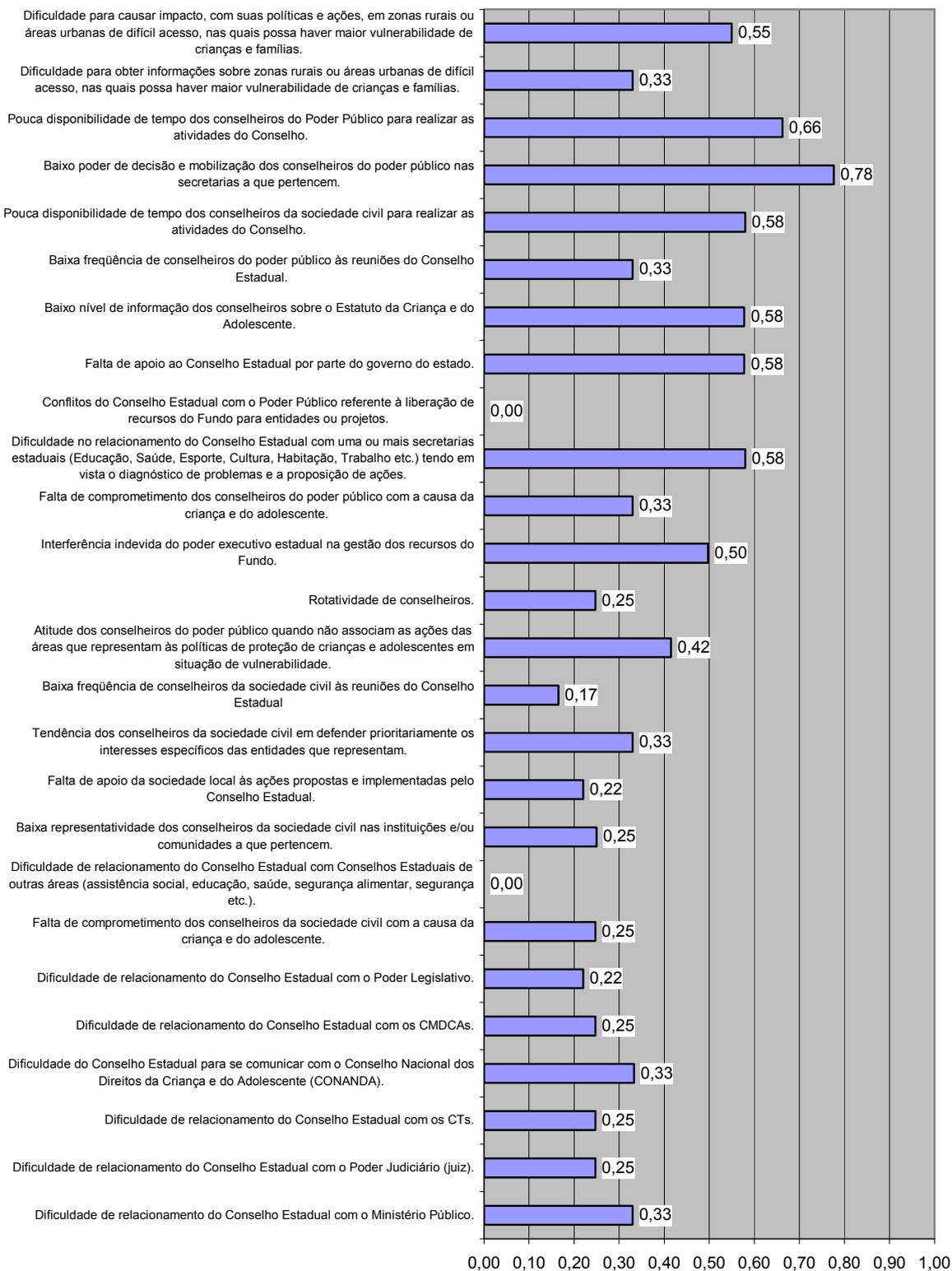


Gráfico 344

Índice de dificuldades sentidas pelos Conselhos Estaduais em seu dia-a-dia (Região Sul)

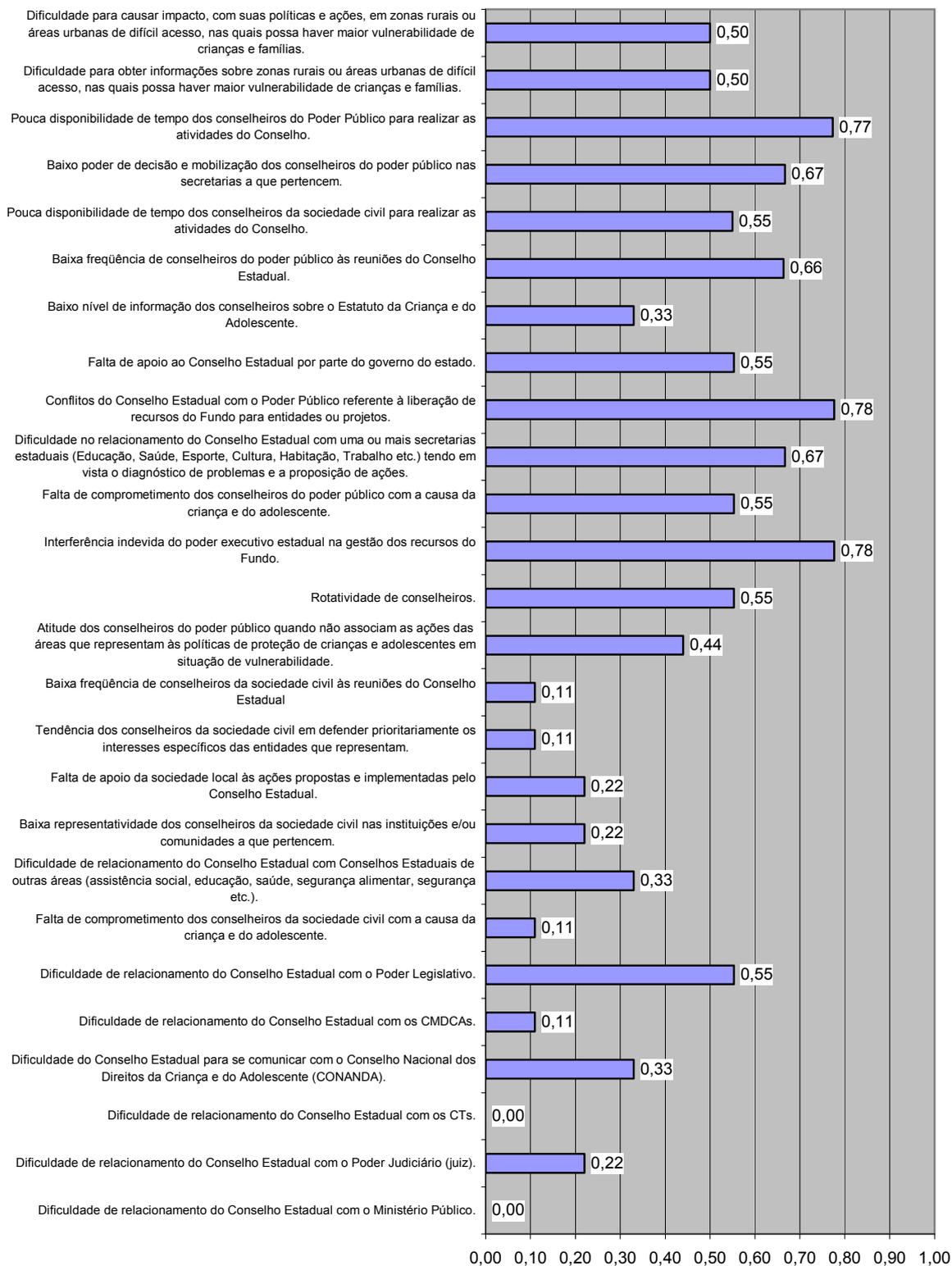
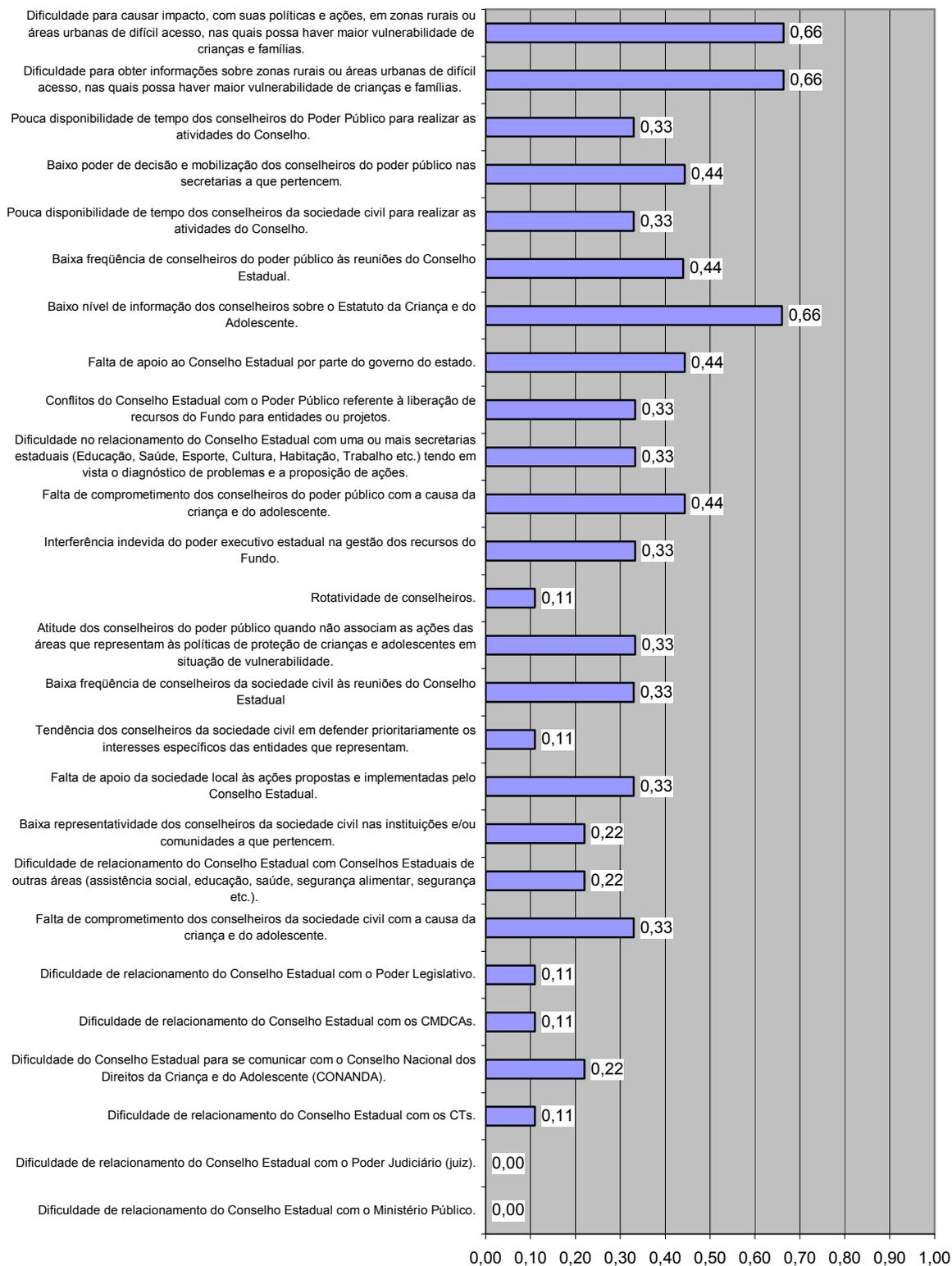


Gráfico 345

Índice de dificuldades sentidas pelos Conselhos Estaduais em seu dia-a-dia (Região Centro-Oeste)



Na questão aberta, em que os conselheiros foram estimulados a fornecer complementos espontâneos a respeito das dificuldades enfrentadas, nove dos 25 Conselhos Estaduais participantes não acrescentaram nada, deixando o espaço de resposta em branco.

Dentre os 16 que responderam à questão, dois temas foram recorrentes em metade dos Conselhos: a falta de recursos financeiros do Fundo Estadual e a falta de compromisso efetivo dos conselheiros com as atividades do Conselho. 30% dos respondentes alegaram como prioridade questões relacionadas à infraestrutura do Conselho e 25% indicaram a necessidade de capacitação dos Conselheiros e da equipe de apoio.

RESOLUÇÕES PRODUZIDAS PELOS CONSELHOS ESTADUAIS

Dentre as ações que os Conselhos Estaduais realizam para atingir seus objetivos está a emissão de resoluções que colaboram para a regulamentação das atividades inerentes ao tema da criança e do adolescente no estado. Embora não haja um parâmetro objetivo quanto à quantidade de resoluções emitidas, sabe-se que este é um sinal de que os Conselhos Estaduais estão em atividade.

Os dados sobre o número de resoluções emitidas pelos Conselhos Estaduais em 2005 estão na *Tabela 31*. Há grande discrepância entre os Conselhos, com a máxima chegando a 41 resoluções num Conselho do Nordeste e a mínima em um do Norte, que afirma não ter emitido nenhuma resolução no ano. Conforme os relatos, 241 resoluções foram tomadas pelos Conselhos Estaduais no país em 2005.

TABELA 31
RESOLUÇÕES EMITIDAS PELOS CONSELHOS ESTADUAIS

Variável	Regiões					Brasil
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Média	7,0	17,1	6,3	6,5	8,5	10,48
Mínimo	0	5	2	6	8	0
Máximo	18	41	12	7	9	41
Mediana	7	15	6	7	9	8
Soma	49	137	25	13	17	241
Branco	0	0	0	1	1	2

Os temas mais freqüentes dessas resoluções dos Conselhos Estaduais apresentam grande homogeneidade entre as regiões brasileiras. Quase na totalidade das respostas há citações a projetos e programas, sendo que alguns mencionam o projeto específico. Um exemplo de projeto bastante citado, com representação em todas as regiões, e destaque no Centro-Oeste e Nordeste, diz respeito aos programas de medidas sócio-educativas. O segundo tema mais recorrente são conferências regionais e estaduais dos direitos da criança e do adolescente, com exemplos nas diferentes regiões do país. Outro tema presente, embora com menor freqüência, é a aprovação de recursos, liberação do Fundo e planos de convênio. Com ocorrência bem baixa, mas ainda relevante, estão as eleições de conselheiros.

Apenas um Conselho Estadual não informou nem a quantidade de resoluções emitidas nem os temas mais frequentes dessas resoluções. Um Conselho informou a quantidade de resoluções, mas não os temas e outro, os temas das resoluções emitidas, mas sem a quantidade em 2005.

ABSORÇÃO DE RESOLUÇÕES DO CONANDA

A comunicação entre os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) vem ocorrendo de maneira fluida, para a grande maioria dos Conselhos Estaduais que tomam conhecimento das resoluções do órgão nacional. Apenas três deles, sendo um da Região Norte, um do Nordeste e um do Sul, declararam tomar conhecimento das resoluções nacionais às vezes e nenhum afirmou nunca tomar conhecimento.

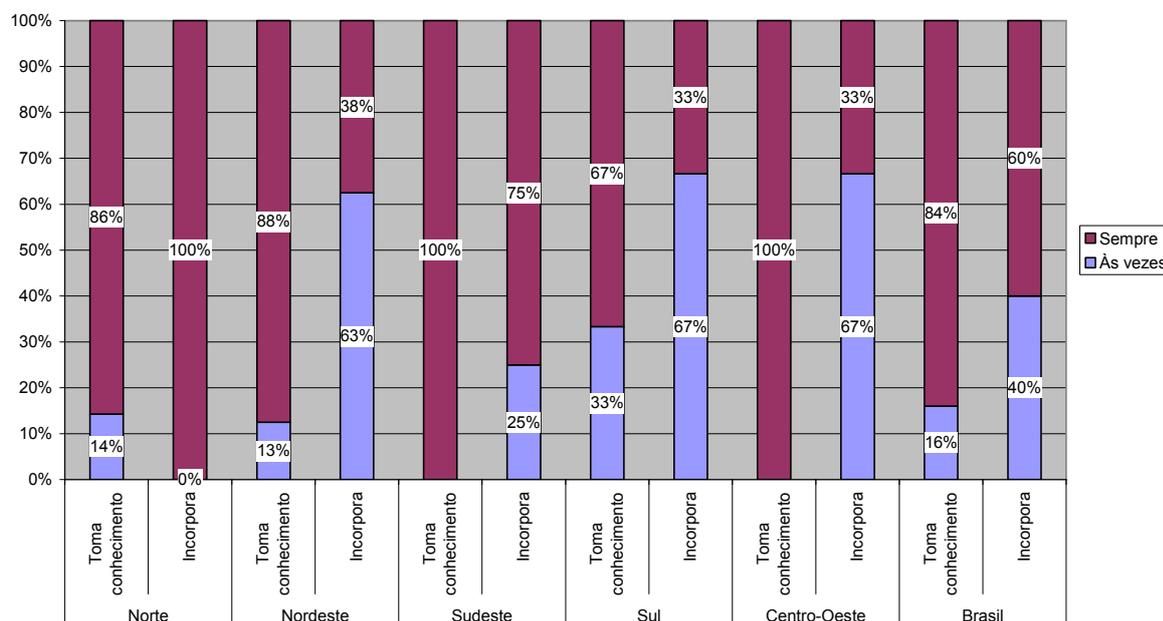
No que tange à incorporação dessas resoluções em suas atividades, 15 Conselhos Estaduais o fizeram e dez as incorporaram às vezes. Também aqui, nenhum declarou nunca incorporá-las. Assim como os entes da federação, há também autonomia entre os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais. As resoluções do CONANDA servem como diretrizes para os Conselhos Estaduais, assim como as resoluções deles orientam os CTs e CMDCA's. Sendo assim, os Conselhos Estaduais não têm obrigação de incorporar resoluções do Conselho Nacional.

Na distribuição por região, o Norte é a única região em que todos os Conselhos afirmaram sempre incorporar as resoluções do CONANDA. No Nordeste, cinco dos oito Conselhos que participaram da pesquisa declararam incorporá-las apenas às vezes. No Sul e no Centro-Oeste, essa proporção foi de dois dos três Conselhos de cada região. No Sudeste, um Conselho declarou incorporar somente às vezes as resoluções em suas ações.

Como os Conselhos Estaduais ficam sabendo das resoluções, mas nem sempre as incorporam, é o caso de buscar as causas desse comportamento para procurar tornar as resoluções do Conselho Nacional realmente efetivas e úteis para todos os Conselhos Estaduais do Brasil (*Gráfico 346*).

Gráfico 346

Frequência com que os Conselhos Estaduais tomam conhecimento e incorporam em suas ações as Resoluções do CONANDA (Brasil e Regiões)



As principais dificuldades de desempenho dos Conselhos Estaduais confirmam as evidências de que há elementos a serem enfrentados e melhorados no que concerne à gestão e principais atribuições dos Conselhos. O aspecto que aparece como uma das maiores dificuldades diz respeito à capacidade de desempenhar ações que influenciem áreas isoladas dos estados, como também obter informações dessas áreas. Tal dificuldade vem ao encontro da auto-avaliação de ineficiência em elaborar um diagnóstico do estado e monitorar a política de proteção integral relacionada.

Além disso, mesmo que com medianos índices, há dificuldades de relacionamento e apoio do poder público, que podem estar relacionadas com a falta de comprometimento e influência dos conselheiros representantes do governo.

Comparando informações fornecidas pelos Conselhos Estaduais com aquelas obtidas junto aos Conselhos Municipais e Tutelares, é possível inferir o isolamento e a fragilidade dos Conselhos Estaduais em organizar políticas e ações unificadas no âmbito estadual. Uma evidência desta inoperância é que, apesar dos Conselhos Estaduais alegarem emitir resoluções, menos de 20% dos CMDCA's e dos CT's informam sempre tomar conhecimento delas.

Necessidades de aprimoramento das ações dos Conselhos Estaduais

Visando subsidiar medidas de fortalecimento dos Conselhos Estaduais, foi perguntado sobre as principais demandas de apoio e aprimoramento dentro de uma série de temas – os Conselhos os classificariam como de pouca, média ou grande necessidade. Ao indicar em que medida sentem necessidade de apoio ou aprimoramento, todos os temas e aspectos sugeridos receberam a indicação de carecer de auxílio em alto e

médio grau. Nenhum item obteve índices⁷⁷ considerados de pouca ou nenhuma necessidade de apoio no país. Isso evidencia a grande demanda de suporte enfrentada pelos Conselhos Estaduais em todos os âmbitos destacados.

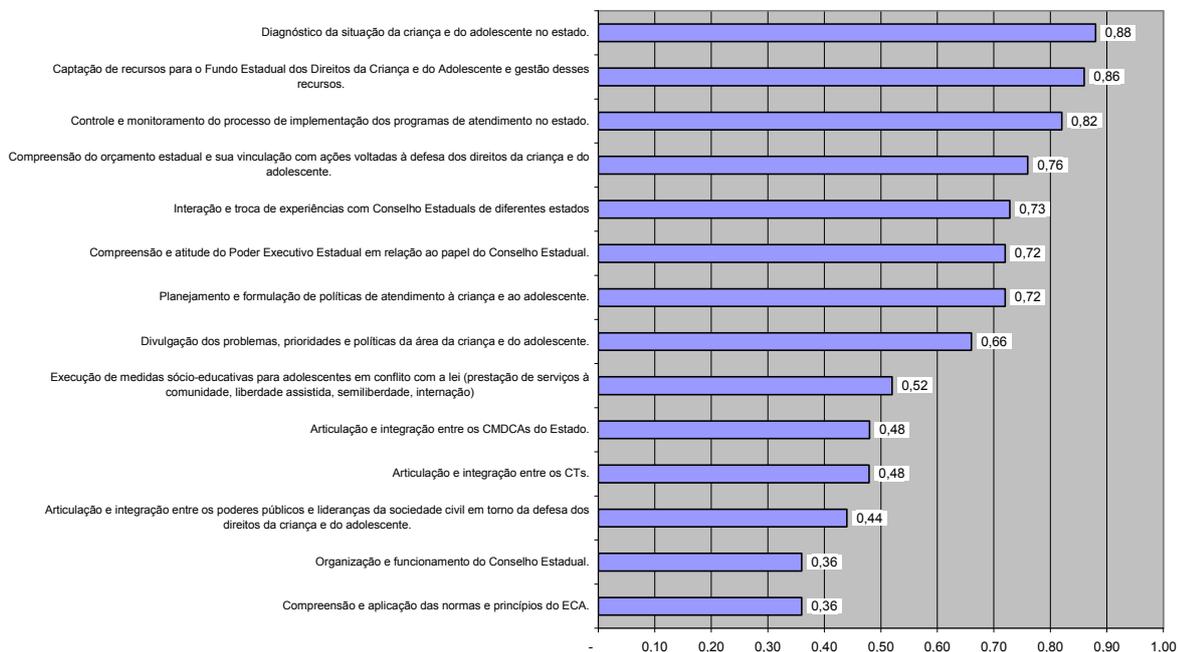
A maior necessidade de apoio, com índice 0,88, está na realização de diagnóstico da situação da criança e do adolescente. Mais uma vez, o diagnóstico apareceu como uma das maiores dificuldades dos Conselhos Estaduais. Também são muito necessários o apoio em ações de controle e monitoramento do processo de implementação dos programas de atendimento do Conselho, com índice 0,82, e o apoio ao planejamento e formulação de políticas de atendimento, com índice 0,72.

A alusão à falta de recursos também apareceu com grande força, sendo alta a necessidade de apoio em relação à captação de recursos para o Fundo Estadual e à gestão desses recursos, com o segundo maior índice (0,86). Seguiu-se a necessidade de apoio para compreensão do orçamento estadual e sua vinculação a ações pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, com índice 0,76.

Também destacaram-se a necessidade de interação e troca de experiências entre os Conselhos Estaduais (0,73) e a compreensão e atitude do Poder Executivo Estadual em relação ao papel do Conselho Estadual, com índice 0,72. Esse último acentua mais uma vez a dificuldade no relacionamento entre os Conselhos Estaduais e os governos estaduais.

Gráfico 347

Índice: aspectos em que os Conselhos Estaduais necessitam de apoio ou aprimoramento, Brasil



A análise regional (Gráfico 348 a Gráfico 352) mostrou diferenças consideráveis entre as regiões. Assim como nos índices nacionais, regionalmente apenas o Norte não apresentou nenhum aspecto visto como

⁷⁷ Este índice aponta o grau de importância visto pelos Conselhos Estaduais como sua necessidade de apoio ou aprimoramento nos temas e aspectos sugeridos: 0 a 0,33, baixa importância; 0,33 a 0,67, média importância; 0,67 a 1, alta importância.

pouco necessário. No Centro-Oeste, por sua vez, estavam os menores índices, em geral. Contudo, todas as regiões têm considerável quantidade de aspectos em que sentem grande necessidade de aprimoramento e apoio.

Gráfico 348

Índice de aspectos em que os Conselhos Estaduais necessitam de apoio ou aprimoramento (Região Norte)

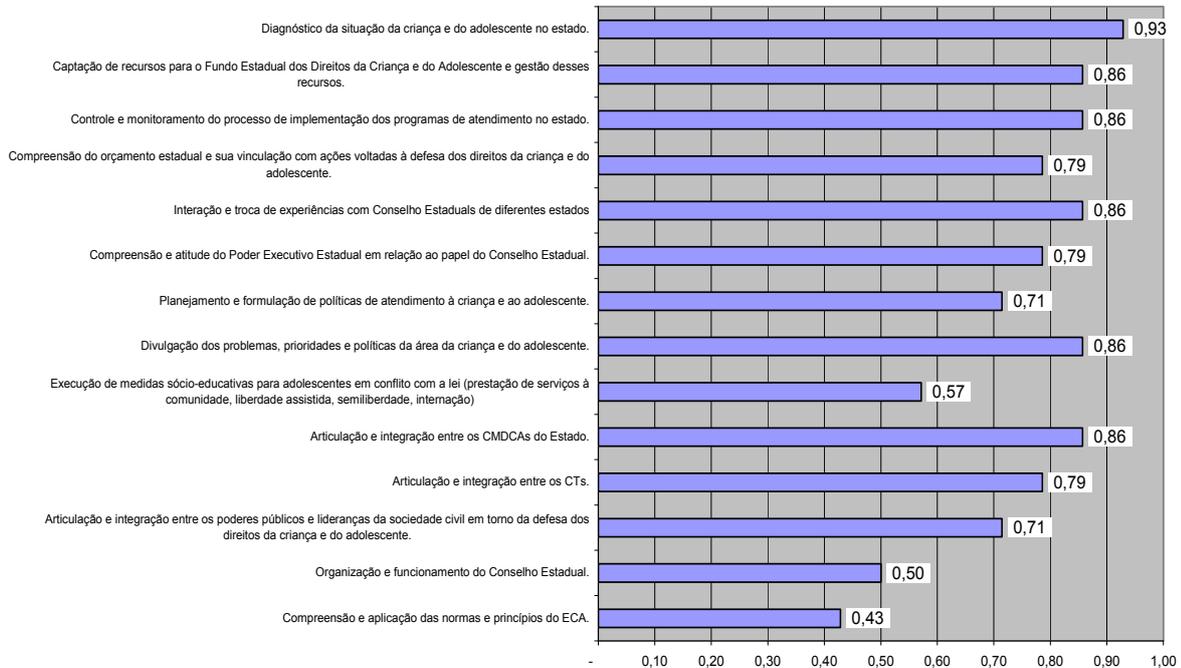


Gráfico 349

Índice de aspectos em que os Conselhos Estaduais necessitam de apoio ou aprimoramento (Região Nordeste)

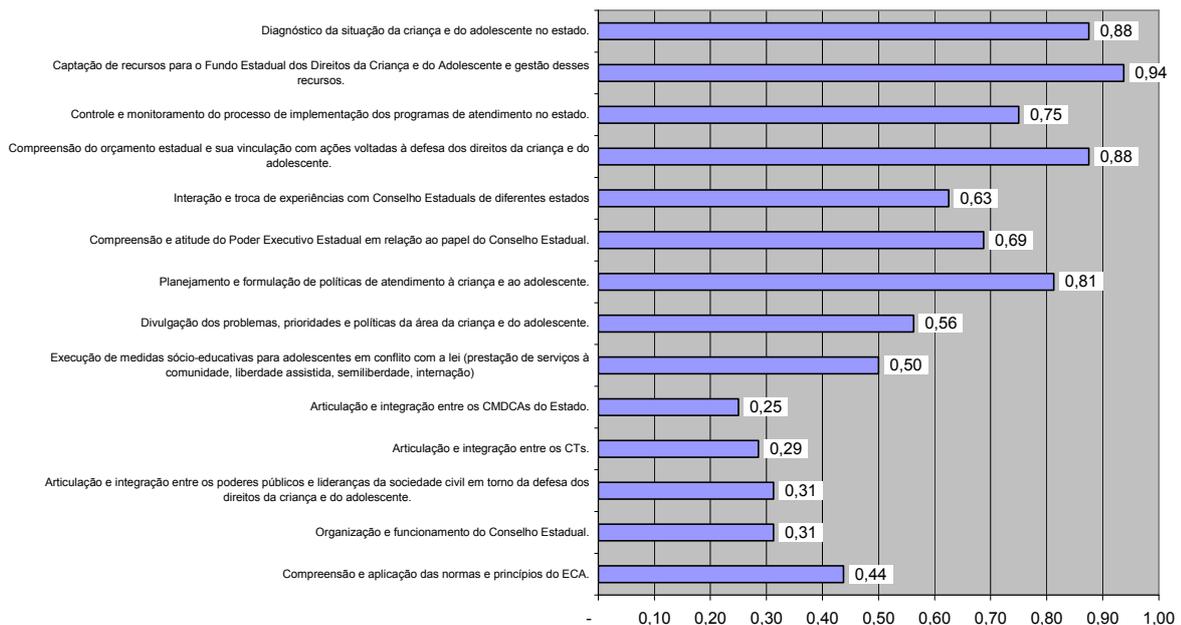


Gráfico 350

**Índice de aspectos em que os Conselhos Estaduais necessitam de apoio ou aprimoramento
(Região Sudeste)**

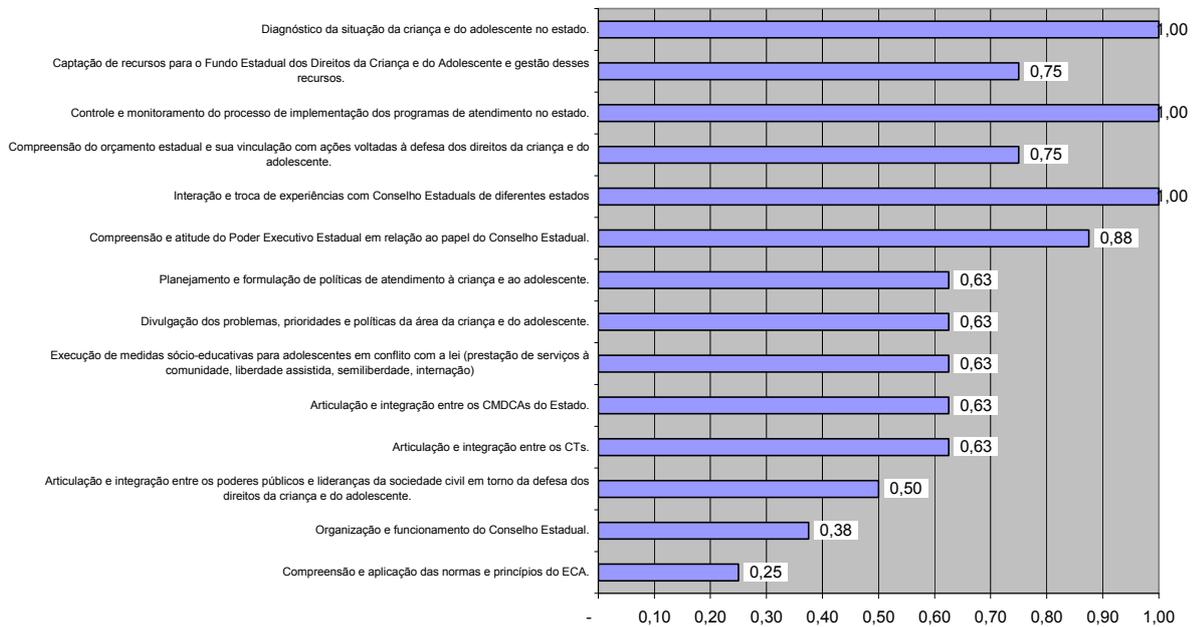


Gráfico 351

**Índice de aspectos em que os Conselhos Estaduais necessitam de apoio ou aprimoramento
(Região Sul)**

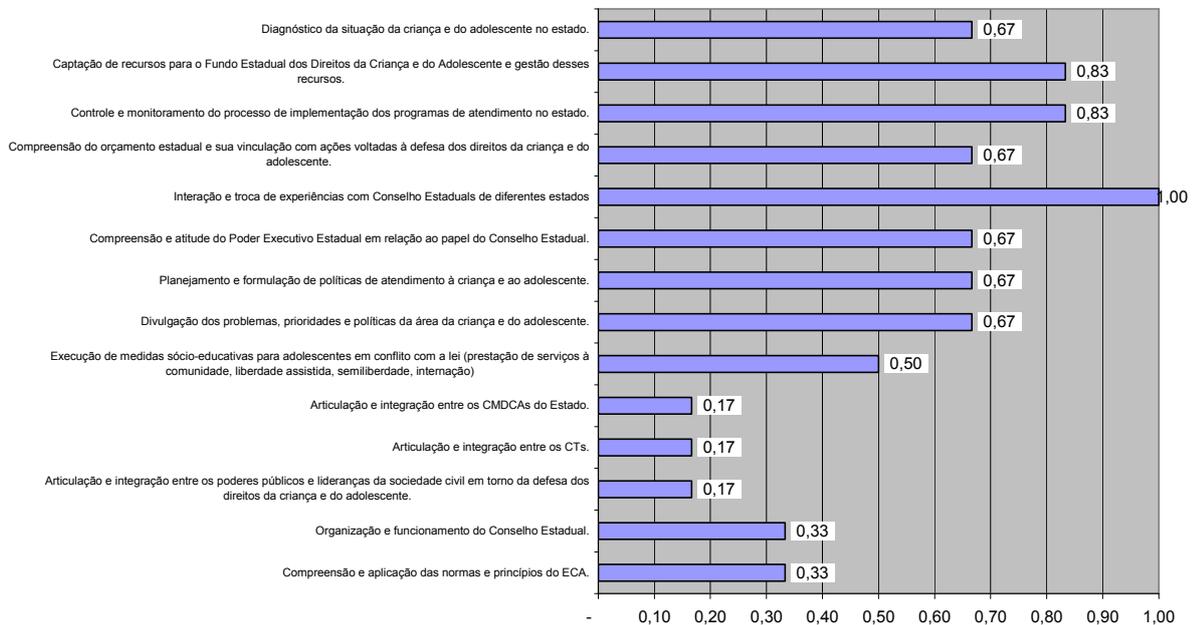
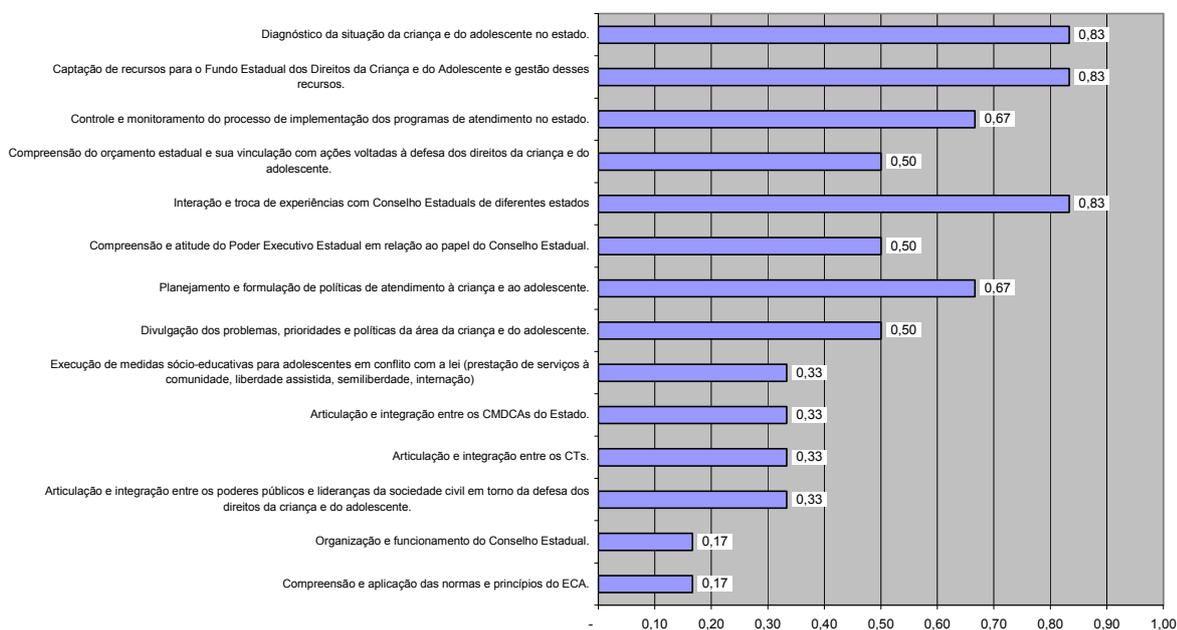


Gráfico 352

**Índice de aspectos em que os Conselhos Estaduais necessitam de apoio ou aprimoramento
(Região Centro-Oeste)**



Para completar o levantamento de necessidades de apoio e aprimoramento, foi perguntado, logo após a questão dirigida, se os Conselhos Estaduais gostariam de fornecer dados, espontaneamente, sobre ações, apoios ou medidas que poderiam contribuir para fortalecer sua ação no Conselho.

Mais uma vez, foi bastante destacada a necessidade de capacitação, tanto dos conselheiros (tutelares e dos direitos municipais e estaduais) quanto dos demais atores da rede de atendimento a crianças e adolescentes. Houve aí, respondentes que comentaram sobre a falta de comunicação e troca de informação entre os diferentes Conselhos, seja sob a forma de conferências, seja de sistemas de informação, como o SIPIA. Essa deficiência chegou a ser relacionada a um outro problema, qual seja a falta de diagnóstico sobre as reais condições dos municípios. Ainda neste sentido, alguns Conselhos citaram a perspectiva de criação de mais CTs e CMDCA's, como medida para melhorar e apoiar suas ações no estado.

Outro conjunto de medidas apontadas dizia respeito ao Fundo e a recursos financeiros. Alguns trataram da necessidade de serem capacitados para gerir o Fundo, outros pediram mais autonomia na gestão do Fundo e houve aqueles que indicaram a necessidade de campanhas para arrecadação de recursos financeiros para o Fundo.

Com menor ocorrência, alguns solicitaram medidas de melhoria da infra-estrutura, enquanto outros pediam mais apoio do poder público estadual, do governo federal e do CONANDA.

Na exposição sobre as principais medidas de fortalecimento e aprimoramento das ações dos Conselhos, certos temas e carências reapareceram, tais como: reconhecimento da dificuldade em fazer diagnóstico, necessidade de maior apoio do poder público estadual, maior captação de recursos, melhor comunicação com os demais Conselhos, (Estaduais, Municipais e Tutelares) além de demandas por capacitação em gestão dos Conselhos e atribuições específicas. Neste sentido, tais medidas de aprimoramento

parecem confirmar a linha de análise adotada, a partir da qual as principais dificuldades dos Conselhos Estaduais insurgem da sua fragilidade institucional.

IX. CONSOLIDAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

A Pesquisa *Conhecendo a Realidade* surgiu da consciência acerca dos imensos problemas historicamente enfrentados por crianças e adolescentes em nossa sociedade, e do movimento lento e inconstante no processo de atenção e proteção até os dias de hoje, quando se vê uma ação mais efetiva em prol dessa população, numa rota claudicante cujo curso foi dramaticamente alterado em dois momentos: 1988, com a promulgação da Constituição, e 1990, com a chegada do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente concretiza um modelo complexo e integrado de ações, e a iniciativa de sua criação denota entendimento da evolução da demanda social e da gravidade do freqüente desrespeito aos direitos desse público. Para que essa malha de ações seja eficaz e efetiva, deve haver orquestração da atividade dos Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos observou uma grave lacuna nas informações acerca desses colegiados e suas demandas. Faltavam dados de cadastro e contato, e informações sobre adequação de espaço, equipamentos e equipes, sobre a função e funcionalidade do SIPIA. Era necessário um diagnóstico em nível nacional para que a SEDH pudesse estruturar suas atividades pela manutenção e fortalecimento dos Conselhos, capacitando seus membros e formulando políticas públicas, e, em última instância, dando meios para que eles cumpram sua finalidade de promoção e proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A pesquisa

A Pesquisa *Conhecendo a Realidade* consistiu de um levantamento realizado através da resposta a questionários impressos, com informações concedidas pelas várias instâncias de defesa dos direitos da criança e do adolescente, a saber: Conselhos Municipais, Estaduais e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, e Conselhos Tutelares. A partir de um mapeamento de todos os conselhos existentes, os questionários (sendo um modelo para cada tipo de colegiado) foram enviados por correio e devolvidos preenchidos pela mesma via. Essa fase da pesquisa se deu entre maio e setembro de 2006.

O número de questionários respondidos e o percentual de respostas em relação ao número total de conselhos existentes encontram-se na tabela abaixo:

TABELA 32
NÚMEROS E PERCENTUAIS DE QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS

Conselho	Número de respondentes	Percentual de respondentes com relação ao total de Conselhos do país
CMDCAs ⁷⁸	2.474	49%
Conselhos Tutelares	3.476	71%
Conselhos Estaduais	25	96%

⁷⁸ Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (inclui o Conselho do Distrito Federal)

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente é a materialização da doutrina da proteção integral, conquistada no Brasil a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ele visa garantir legalmente as condições para que toda criança e todo adolescente possa ter assegurado seu pleno desenvolvimento físico, psicológico e social.

Este sistema se estrutura sobre três eixos: o de promoção dos direitos, o de controle social e o de defesa dos direitos. Estes três eixos são atribuições dos Conselhos dos Direitos, organizados nos âmbitos municipal, distrital, estadual e federal, enquanto que os Conselhos Tutelares têm a incumbência específica de atuar no terceiro eixo, de defesa dos direitos.

Por determinação do ECA, os Conselhos dos Direitos são estabelecidos de maneira paritária, isto é, são compostos por igual número de conselheiros representantes do Poder Executivo (os quais chegam ao cargo por indicação) e de conselheiros escolhidos pela sociedade civil para representá-la, todos necessariamente voluntários.

Já os Conselhos Tutelares são formados por cinco membros escolhidos pela comunidade local e, em geral, são remunerados.

A concretização dos direitos afirmados no ECA e a disseminação de políticas de promoção dependem, significativamente, da adequada estruturação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares – mecanismos de gestão inovadores previstos no próprio Estatuto. A análise dos dados gerados nesta pesquisa deve, em última análise, responder as seguintes questões: os Conselhos estão estruturados a ponto de cumprir o papel para o qual foram criados? Que fatores restringem sua capacidade de ação? Em que sentidos precisam ser fortalecidos?

Institucionalização dos Conselhos

A pesquisa demonstrou que, desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, houve um avanço na instituição de Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conselhos Estaduais e CMDCA) e de Conselhos Tutelares (CTs). Apesar de todos os estados já disporem de Conselhos Estaduais e quase 90% dos municípios brasileiros já contarem com seus CMDCA e CTs, ainda é preciso um impulso para que a cobertura institucional abranja a totalidade do país.

Contudo, a criação de Conselhos é apenas um passo incipiente na direção do estabelecimento de um aparato legal e operacional de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Ela não assegura a plena funcionalidade desses órgãos, o que deu margem a que a presente pesquisa não se restringisse a um mapeamento quantitativo de dados oficiais, mas buscasse a maior aproximação possível com a realidade de funcionamento dos Conselhos. Isto permitiu identificar na amostra de respondentes que um grande contingente dos Conselhos admite ter fragilidade de administração, gestão e operação, o que lhes dificulta atingir os objetivos para os quais foram criados. Foram relatadas situações de inoperância e períodos de cessação administrativa por 49% dos respondentes, além de carência de condições e recursos, indicando que o desafio

atual está mais em aperfeiçoar o funcionamento do que, simplesmente, em expandir a estrutura institucional de garantia integral dos direitos.

Uma minoria de diagnósticos locais precisos, retratando a situação da população infanto-juvenil, foi produzida pelos Conselhos. Contudo, de forma subjetiva, há concordância quanto ao panorama de violações dos direitos de crianças e adolescentes em todo o Brasil: o uso de drogas e álcool está entre as transgressões mais freqüentes, na visão dos respondentes (com índice 0,74 nos CMDCA's e 0,81 nos CTs⁷⁹), sem distinção de região do país ou porte do município. Além disso, gravidez e paternidade precoces, assim como problemas de conduta dos adolescentes, estão entre aqueles mais citados pela maioria dos Conselhos, com importantes variações quanto ao porte dos municípios. As questões que envolvem crianças são consideradas, em geral, como de impacto moderado, constituindo fator de preocupação dos conselheiros de municípios maiores (com mais de 50 mil habitantes menores de 18 anos).

Ainda que a ação dos Conselhos não esteja fundamentada em diagnósticos formais e as informações situacionais baseiem-se na vivência dos conselheiros, é convergente a percepção de quase 6 mil CMDCA's e CTs, além dos 25 Conselhos Estaduais participantes da pesquisa, guardando coerência inclusive nos recortes analíticos por região e por porte dos municípios. A ação cotidiana dos CTs tem relação direta com as situações de violação do ECA, o que lhes permite traçar um panorama bastante crítico da situação da criança e do adolescente, agravado pelas deficiências e carências que eles identificam na rede de atendimento. Quanto aos CMDCA's, 69% deles costuma dedicar não mais que 5 horas mensais a essa atividade e metade deles atuam representando o Poder Executivo Municipal. Estes respondentes podem ter amenizado suas opiniões acerca dos problemas das populações infantil e juvenil e das carências dos serviços públicos voltados ao seu atendimento.

Este cenário evoca algumas reflexões acerca do papel institucional e do efetivo funcionamento dos Conselhos. Uma questão que se coloca é de quanto esta visão genérica sobre os problemas mais graves que atingem os direitos das crianças e dos adolescentes corresponde à realidade. Sem um levantamento objetivo, periódico e sistemático de informações a respeito dessas populações, a tendência é subestimar ou superestimar as ocorrências atendidas pelos CTs. Isto coloca em pauta uma polêmica acerca das responsabilidades e atribuições do Conselho Tutelar: o atendimento das ocorrências deve ser realizado pelos CTs ou, ao contrário, ele deve ser o demandante de outros serviços públicos que garantam que crianças e jovens em risco desfrutem de seus direitos?

E, ainda, sem o respaldo de diagnósticos mais precisos, ampliam-se as possibilidades de percepções díspares entre os Conselhos dos Direitos e os Conselhos Tutelares de um mesmo município, o que dificulta a elaboração de políticas consistentes com as necessidades locais. As diferentes composições desses órgãos levam o primeiro a elaborar opiniões imprecisas ou comprometidas com a administração municipal ou ainda, muitas vezes, com as tendências político-partidárias de grupos no poder, enquanto os componentes do CT parecem propensos a considerar-se responsáveis pelo atendimento, seja por imprecisão no entendimento de

suas atribuições, seja por se sentirem mais valorizados ao assumir ações concretas, seja ainda porque não obtêm resposta satisfatória dos demais órgãos competentes quando fazem encaminhamentos. Em uma inversão de papéis, os CTs passam de demandantes a demandados, na relação com as demais esferas dos serviços públicos, tornando-se, algumas vezes, a porta de entrada e o único espaço de atendimento para crianças e jovens carentes da proteção legal do Estado.

Nesse quadro, foi patente uma visão mais branda e distanciada dos respondentes alocados nos Conselhos Estaduais e CMDCA's, enquanto os membros dos CTs acentuavam as dimensões de gravidade dos problemas e apontavam dificuldades e restrições para a solução.

Dentre os desafios ao fortalecimento dos Conselhos, está a necessidade de garantia de que o poder público local priorize os direitos da criança e do adolescente, o que deve concretizar-se em boas condições de atuação, tais como: infra-estrutura de trabalho, incluindo espaço físico e disponibilidade de equipamentos básicos para gestão e comunicação⁸⁰; a composição com pessoas de determinadas competências, que se dediquem à excelência no desempenho dos Conselhos; e a legitimidade política de sua atuação. Sem o compromisso das administrações municipal e estadual com a efetividade e continuidade de ação dos Conselhos, não haverá o fundamental enraizamento das políticas de proteção integral, que permanecerão no discurso e na letra da lei, sem se materializar na execução.

No que tange a seleção e participação de conselheiros, cabe indagar se a composição dos Conselhos, com a diversidade que abrigam, favorece uma atuação diagnóstica, propositiva e deliberativa, com foco no conjunto de problemas e oportunidades locais, ou tende a reproduzir enfoques parciais e interesses específicos – mais ou menos legítimos – de alguns grupos da sociedade local.

Do lado do poder público, é imprescindível que os conselheiros sejam oriundos de áreas com inclinação para os temas inerentes aos direitos da criança e do adolescente. Mais que isso, é preciso que estas pessoas tenham a capacidade de decisão e possam atuar junto aos órgãos e departamentos aos quais estão vinculados, para que estes influenciem positivamente na elaboração e execução de políticas públicas que assegurem tais direitos. Nos municípios em que o poder público reconhece a importância do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, os servidores públicos escolhidos para os cargos de conselheiros exercem papel fundamental na mobilização da máquina administrativo-institucional, viabilizando o cumprimento das atribuições dos Conselhos.

A presença de grande número de servidores públicos e pessoas vinculadas ao Estado – como membros do Legislativo e do Judiciário, por exemplo – fragiliza a participação da sociedade civil na composição dos Conselhos. Não obstante os representantes do poder público serem certamente servidores públicos, constatou-se que mais da metade dos conselheiros têm esta como sua principal ocupação, indicando que servidores públicos têm atuado como representantes da sociedade civil. Ainda, a presença de membros de

⁷⁹ Este índice informa em que medida as violações de direitos e os problemas apontados atingem crianças e/ou adolescentes no município: 0 a 0,33, violação ou problema é pouco grave; 0,33 a 0,67, de gravidade moderada, 0,67 a 1, muito grave.

⁸⁰ 17% dos CMDCA's não dispõem de espaço físico para atuar e menos de 30% contam com recursos como acesso à internet e bibliografia sobre a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

outros poderes, que não o executivo, além de ferir o princípio da autonomia, muitas vezes ocorre também ocupando as vagas de representantes da sociedade civil. Tudo isto comprova que tem havido desrespeito ao princípio da paridade.

De fato, a pesquisa permitiu inferir que a mobilização dos cidadãos em torno da gestão do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente é menos intensa e espontânea do que se pressupunha quando de sua concepção. Cabe aqui ressaltar o desconhecimento do ECA por grande parte da população, e a visão distorcida de que esta legislação seria dedicada apenas a crianças e jovens das classes com baixo poder econômico, o que pode contribuir para esse desinteresse por parte dos atores sociais. Para que a composição paritária se torne uma realidade, equilibrando as forças de representação entre o governo e a sociedade civil, é necessário o esforço, do governo e das organizações sociais dedicadas às crianças e aos adolescentes, para conscientizar e estimular essa participação da comunidade.

A despeito da força de lei do Estatuto, os mecanismos coercitivos não parecem um caminho eficaz para garantir o cumprimento dos preceitos essenciais de paridade e participação comunitária na composição dos Conselhos. Dentre as formas de realizar estes princípios de democracia participativa, que estão no espírito da lei, recomenda-se a conscientização dos dirigentes públicos acerca dos valores e determinações subjacentes ao ECA; a intensificação da divulgação do Sistema de Garantia por diversos meios de comunicação; e a abertura de canais que favoreçam e estimulem a atuação cidadã da sociedade civil na cobrança da concretização do Estatuto.

Criação de Conselhos Tutelares

Conforme diretriz do CONANDA, os municípios devem estabelecer, no mínimo, um Conselho Tutelar para cada 200 mil habitantes. Este parâmetro corresponde a 70 mil crianças e adolescentes do país, em média. No entanto, Conselhos Tutelares de municípios com mais de 20 mil habitantes abaixo de 18 anos têm apontado a necessidade de criação de mais CTs para atender a demanda local. Quanto maior o município, mais premente é a demanda.

Haveria maior coerência, se este critério focalizasse a população infanto-juvenil, por dois motivos: primeiro, por ser essa a população-alvo dos Conselhos Tutelares; portanto, seria um critério mais diretamente ligado aos seus objetivos finais. Segundo, porque municípios mais pobres têm maior proporção de crianças e adolescentes em comparação com a população adulta. Os municípios com IDH entre 0 e 0,653 têm, em média, 42% de sua população abaixo dos 18 anos, enquanto esta proporção, naqueles com IDH acima de 0,750, é de 31%⁸¹. É também nestes municípios que costumam ser mais freqüentes e mais graves as violações dos seus direitos.

Por outro lado, é importante frisar a determinação do Estatuto acerca da necessidade da presença de Conselhos Tutelares em todos os municípios, mesmo naqueles muito pequenos ou com poucos habitantes abaixo dos 18 anos. Por vezes, a obrigatoriedade de cinco conselheiros tutelares pode ser exagerada; em tais

⁸¹ IBGE, 2000.

casos, maior flexibilidade na composição deste órgão, mais coerente com as condições da prefeitura, permitiria atender mais adequadamente as necessidades da população.

Fortalecimento dos Conselhos Estaduais

Os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente têm a função principal de participar ativamente da construção de uma política estadual de proteção integral (promoção e defesa dos direitos) da população infanto-juvenil, de modo a articular um sistema de comunicação entre os CMDCA's e CT's do estado.

Conforme foi aferido nesta pesquisa, os conselheiros estaduais têm grau de escolaridade superior ao dos conselheiros municipais e tutelares, e dedicam até 20 horas por mês para as atividades do Conselho. Contam com equipes de apoio mais sólidas, e a infra-estrutura à sua disposição é nitidamente melhor, ainda que não seja plena em todos os estados — apenas os Conselhos da Região Sudeste dispõem de todos os recursos materiais inquiridos na pesquisa; os Conselhos das demais regiões indicaram conviver, em maior ou menor grau, com falta de computadores, materiais bibliográficos de orientação, acesso à Internet, entre outros.

Ainda assim, embora essencial, pouco mais da metade dos Conselhos Estaduais elaborou uma política estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente; quase um terço deles ainda não conta com plano de ação; apenas um quinto elaborou diagnóstico local. Por estarem incumbidos de um papel-chave para a integração de políticas nos estados, por estarem ligados às administrações estaduais, que lidam com orçamentos maiores do que os da maioria dos municípios, e por serem em número reduzido — o que facilita o recebimento de apoio do CONANDA — poderiam ter apresentado, no estágio atual, uma atuação mais consolidada. Ficou patente a necessidade de preparo mais sólido para o exercício da atividade específica de conselheiro estadual. Via de regra, não foram observadas práticas consistentes ligadas às principais atribuições destes Conselhos. Em vez disso, a heterogeneidade dos dados sugere a existência de soluções particulares, por vezes ainda experimentais.

Mesmo com a função de articular CT's e CMDCA's em seus estados, mais de 30% dos Conselhos Estaduais não têm cadastro desses órgãos ou contam com cadastro precário. Aqueles que os possuem, fazem atualizações esporádicas, ou por correspondência ou por iniciativa dos próprios Conselhos cadastrados. Além disso, a comunicação com CT's e CMDCA's é falha, tendo em vista que mais de 40% desses colegiados raramente tomam conhecimento de suas Resoluções. É fundamental ter em mente que, em parte, isso se justifica pelas imensas distâncias a serem percorridas entre estados e dentro deles, além da precariedade dos sistemas de comunicação em cidades mais remotas.

Porém, os Conselhos Estaduais são uma peça-chave na composição do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, por serem o elo de ligação entre os Conselhos Municipais de seu estado e entre estes CMDCA's e o CONANDA, fazendo circular as informações de contato e dados sobre suas realidades, e efetuando o controle da implementação das políticas nacionais e estaduais.

Deste modo, recomenda-se fortemente que sejam entendidas e consideradas as necessidades materiais e políticas dos Conselhos Estaduais, para que eles possam fazer frente a sua missão.

O diagnóstico como instrumento de gestão

Os CMDCA's têm encontrado dificuldade em atingir aquela que seria uma de suas mais importantes funções: conhecer objetivamente a situação de crianças e adolescentes, e apontar necessidades e oportunidades de mudança dessa realidade para propor políticas que garantam os direitos básicos deles. Como exemplo dessa lacuna visceral, notou-se que apenas 20% dos CMDCA's pesquisados contam com diagnóstico local documentado.

Tampouco os CTs se sentem capazes de apoiar os CMDCA's na proposição de programas e ações (o índice de eficiência dos CTs para esta função foi de 0,21⁸²), pois trabalham cotidianamente com os problemas e violações dos direitos da criança e do adolescente, pressionados a encontrar soluções concretas e ágeis em cada caso. É urgente a necessidade de desenvolver diagnósticos, sistemas de monitoramento e bancos de dados que possam ser empregados na definição das diretrizes estratégicas de atuação local do Sistema de Garantia; hierarquizar prioridades de ação e, portanto, de investimentos e de alocação de recursos financeiros; monitorar e avaliar a eficiência e eficácia das políticas implementadas para cobrir essa lacuna, qualificando os Conselhos como formuladores de propostas específicas para as necessidades locais.

Os Conselhos não podem mais prescindir de diagnósticos de suas localidades. O Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA) – sofisticada ferramenta de diagnóstico criada para promover o compartilhamento de dados estruturados – está operante em uma minoria de localidades, o que a torna ineficaz. 81% dos CTs respondentes relataram a inatividade do SIPIA, e mesmo a sua não-instalação.

A situação se agrava quando se infere que, nessas circunstâncias, os Conselhos dos Direitos participam da formulação orçamentária sem um conhecimento mais sistemático da realidade local em toda sua complexidade e diversidade. Na falta de diagnóstico da situação local, por exemplo, os CMDCA's apontam demandas e propõem ações que estão ao alcance de seu olhar – um olhar pouco investigativo e que não abrange a diversidade e complexidade do território. Por outro lado, a média mensal aferida de 5 horas de dedicação da grande maioria dos conselheiros municipais, sem o reforço de equipes técnicas e de apoio, inviabiliza a produção de diagnósticos e planejamentos consistentes.

A grande fragilidade é a não existência de diagnósticos tecnicamente dignos do nome. E sem diagnóstico, a ação fica (des)orientada, à mercê de uma política desinformada. Ou pior, atendendo a interesses parciais nada tendo a ver com o interesse público e o bem-comum. As atribuições dos CMDCA's e dos CTs dependem, para serem melhor desempenhadas, da existência de um diagnóstico que bem alimente o debate político e as decisões.

O valor da percepção convergente e coerente, muitas vezes coerente também com pesquisas e indicadores tecnicamente e metodologicamente bem produzidos, é apontarem para os mais “graves sintomas” (gravidez e paternidade precoces, uso de álcool e outras drogas, etc.) para os quais a estrutura de atendimento é insuficiente. E isso reforça ainda mais a importância de um diagnóstico que avance na compreensão das

⁸² Este índice denota a eficiência com que o Conselho Tutelar julga desempenhar o exercício de suas atribuições básicas: 0 a 0,33, baixa eficiência; 0,33 a 0,67, média eficiência; 0,67 a 1, alta eficiência.

especificidades desses “sintomas” nas realidades locais. Indica que a vivência dos Conselhos, sobretudo o Tutelar, pode ser um bom ponto de partida do processo diagnóstico (daí a relevância do SIPIA e da importância de se implantá-lo seriamente) e que se possibilite assim uma ação, agora sim orientada, por essa compreensão e por um debate político informado, transparente e comprometido com o interesse público.

O registro de programas e entidades de atendimento, outra atribuição dos CMDCA, ocorre numa pequena parte do universo estudado e é mais um indicativo das dificuldades de mobilização dos conselheiros e do desconhecimento das condições do seu município. Sem o registro, que deveria ser uma autorização de funcionamento, tais entidades e programas operam sem um controle que verifique a adequação das práticas aos preceitos do ECA. Ambos o CT e o CMDCA precisam dispor do mapeamento completo dos diversos recursos existentes na sua comunidade, constituindo-se em referência para a população local e possibilitando-lhe acesso a tais serviços.

O sistema de monitoramento das entidades de atendimento é composto pelo registro e controle por parte dos CMDCA e pela fiscalização realizada pelos CTs. Porém, há fissuras nesse sistema: a pesquisa registrou que, em média, somente 30% dos registros de entidades de atendimento e de programas são considerados bastante abrangentes. E na outra ponta, os próprios Conselhos Tutelares respondentes avaliaram-se como ineficientes para a fiscalização de entidades.

Aqui caberia uma reflexão sobre a pertinência desta atribuição: há requisitos técnicos envolvidos no ato de fiscalizar, pois é necessário conhecer a área de atuação das entidades e os parâmetros de adequação ética do serviço. Mas falta especificidade a este quesito no Estatuto, que não exige preparo técnico dos conselheiros, ao mesmo tempo em que os incumbe da fiscalização. É premente que se faça um esforço de orientação formal dos conselheiros na tarefa, ou mesmo que se questione sua execução.

O SIPIA como instrumento de gestão

O SIPIA é um sistema completo e complexo de sistematização do atendimento a denúncias de violações dos direitos de crianças e adolescentes, a partir de registro e informação pelos Conselhos Tutelares. Sua concepção é bastante arrojada, com planos de sistematização em todos os municípios brasileiros, não só para registrar todos os dados referentes a essas denúncias, como para manter um histórico e gerar estatísticas sobre os casos, além de padronizar o atendimento e a aplicação de medidas conforme as denúncias.

Entretanto, o SIPIA deve ser ajustado ao potencial de uso dos Conselhos Tutelares, que contam com equipamentos de informática e infra-estrutura física básica inadequados. Para sua efetiva implantação, deve-se ter em mente que, nesses colegiados, predominam membros com escolaridade até o nível médio, sem familiaridade ou aptidão para empregar o Sistema. Nos rincões do país onde os avanços tecnológicos não chegam com a rapidez dos grandes centros urbanos, os CTs ficam marginalizados do acesso aos meios de informação.

O retrato que se vê hoje é do SIPIA instalado em dois quintos dos CTs participantes desta pesquisa, e operante em apenas um quinto deles. Mesmo nos locais em que o Sistema está instalado e ativo, há casos de severa dificuldade de utilização, com problemas de ordem técnica (falta e inadequação de equipamentos, falta

de manutenção etc.) e de capacitação dos recursos humanos (dificuldade em entender o sistema, falta de capacitação em microinformática etc.).

Estas questões permeiam toda a realidade em que se insere o Conselho Tutelar. Para aumentar a efetividade de um Sistema com esse grau de complexidade, é fundamental introduzi-lo com passos preliminares, adequados ao perfil dos usuários e suas condições de trabalho, acompanhados de processos seqüenciais de capacitação que estimulem o progresso contínuo. Para fortalecer essa adesão, devem ser designadas tarefas cujo produto traga claro valor agregado para as atividades dos conselheiros, e que esse conhecimento e disseminação sejam reconhecidos.

No momento, é preciso investir na adequação dos equipamentos de informática dos Conselhos Tutelares, e redesenhar a forma de implantação, consolidação e expansão do Sistema. Depreende-se, aqui, que todo o projeto do SIPIA é bastante ambicioso em termos técnicos e talvez os aspectos sócio-culturais tenham sido subestimados e estejam exigindo uma revisão do plano inicial.

Entidades de atendimento

Programas e entidades de atendimento são o principal destino dos recursos financeiros dos Fundos Estaduais e Municipais, mas a carência de entidades de atendimento é apontada pelos CTs como o maior obstáculo ao seu bom desempenho. Apesar de os CTs se considerarem eficientes na aplicação das medidas de proteção, sua maior dificuldade (índice 0,77⁸³) consiste em encontrar entidades que executem as medidas e atendam as famílias. A simples determinação de certa medida não garante o ressarcimento da violação e nem evita a reincidência, se não for executada por entidade capacitada para tal.

As medidas protetivas são aplicadas com maior freqüência quando há estrutura de atendimento. Na falta de estrutura, deixam de ser aplicadas, mesmo se necessárias. Alguns dos problemas mais graves requerem a participação de entidades e programas de atendimento cuja oferta é insuficiente, o que gera a não-aplicação de medidas protetivas essenciais. O exemplo mais eloqüente disto é a alta incidência do uso de álcool e drogas (índice 0,81) apontado pelos conselheiros, e a baixa aplicação da inclusão em programa de auxílio (índice 0,26). Isto porque as poucas entidades atuando nessa área não estão preparadas para acolher todos os casos existentes. Embora o problema tenha impacto equivalente em todo o Brasil, a aplicação desta medida é muito mais freqüente no Sul do que no Norte, certamente porque a região conta com maior estrutura de atendimento.

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente foram instituídos pelo ECA para capitalizar recursos destinados ao financiamento de políticas, ações e atendimentos voltados à população infanto-juvenil, conforme deliberação dos Conselhos dos Direitos.

⁸³ O índice de grau de dificuldade apresenta em que medida o fator dificulta o trabalho no dia-a-dia dos Conselhos Tutelares pesquisados: 0 a 0,33, baixa dificuldade; 0,33 a 0,67, média dificuldade, 0,67 a 1, alta dificuldade.

À semelhança do que vem acontecendo com os CMDCA's, os Fundos Municipais e Estaduais têm sido criados e regulamentados lentamente, e mesmo aqueles já institucionalizados demoram para começar a receber recursos. Menos da metade dos Conselhos pesquisados já auferiram ingressos em seus Fundos. Há ainda Fundos Estaduais não implantados e outros não regulamentados; alguns não recebem recursos ou recebem valores irrisórios, e, em geral, eles são marcados pela variação das receitas e se deparam com fontes de recursos inexploradas: é o caso dos Conselhos Estaduais – apenas as Regiões Nordeste e Sudeste recebem montantes significativos destinados por pessoas jurídicas; e apenas os Conselhos da Região Sul recebem valores substanciais de pessoas físicas.

Uma característica constante observada acerca dos Fundos foi a falta de informações: os respondentes tiveram dificuldade para fornecer informações como: a data em que receberam recursos pela primeira vez; os valores recebidos discriminados por fonte; valores recebidos nos anos 2003 e 2004; e valores efetivamente utilizados pelos Conselhos.

Ao mesmo tempo em que os Conselhos reclamam de falta de recursos financeiros, a arrecadação está muito aquém do potencial de destinação, a julgar por estimativas feitas com base na renda de pessoas físicas e jurídicas. Um dos motivos da baixa captação, alegados pelos respondentes, é o pouco interesse e capacidade da comunidade em doar ou destinar recursos especificamente para os Fundos. Por um lado, certamente há municípios com maior renda *per capita* ou economia mais desenvolvida, que terão maior capacidade de destinação de recursos ao Fundo. Por outro, o potencial de arrecadação por renúncia fiscal em 2005 foi pelo menos 6 vezes maior do que o total efetivamente arrecadado através das declarações de imposto de renda. Além disso, existe a possibilidade de ocorrer transferências de recursos do imposto de renda de doadores para Fundos dos Direitos de qualquer município ou estado, permitindo que os Conselhos de localidades mais pobres captem recursos disponíveis em todo o país. Os dados colhidos nesta pesquisa indicam que as destinações de recursos feitas por pessoas jurídicas vêm aumentando nos últimos anos, o que dá indícios de um potencial ainda por ser explorado. Faltam campanhas de captação de recursos bem estruturadas, que lancem mão de formas modernas de propaganda para mobilizar estes recursos.

Associado a um amplo esforço de divulgação em âmbito nacional sobre o apoio ao Fundo por pessoas físicas e jurídicas, e de conscientização das administrações públicas a respeito da importância de repassar recursos aos Conselhos, recomenda-se o desenvolvimento de programas específicos de capacitação para a gestão financeira e o emprego eficaz dos recursos nas atividades operacionais.

Ademais, precisariam ser abordadas questões como o registro preciso de informações, a importância de informações históricas para avaliação do desempenho do Conselho e dimensionamento de campanhas de captação. Deve haver preocupação em estabelecer procedimentos que sejam incorporados pelo Conselho, e não apenas pelos conselheiros, para que perdurem através dos mandatos.

Ser conselheiro

Os conselheiros dos direitos e tutelares são pessoas experientes nos temas que dizem respeito aos direitos da criança e do adolescente, o que é essencial para sua atuação nos Conselhos. Esta experiência é

ligada à prestação de serviços diretos a esse público – é grande a presença de pedagogos, professores de ensino fundamental e médio, além de assistentes sociais, nos Conselhos. Porém, faltam-lhes conhecimentos sobre as atribuições específicas dos cargos que ocupam. Já existem algumas iniciativas no sentido de proporcionar aos conselheiros cursos de capacitação dirigida para a função, mas esta oferta é muito pequena — em apenas 45% dos Conselhos Tutelares todos os membros passaram por um processo de formação específica para o cargo.

As funções nas quais os Conselhos julgam-se eficientes estão relacionadas a atividades operacionais, tais como a criação de CMDCAs, no caso dos Conselhos Estaduais; o apoio aos CTs, no caso dos CMDCAs; e a determinação de medidas protetivas, no caso dos CTs.

Julgam-se ineficientes, no entanto, em funções estratégicas, e é nestas áreas que apontam a necessidade de apoio e capacitação para aprimorar sua atuação. Faltam conhecimentos sobre a importância e os métodos de levantamento de informações para elaboração de um diagnóstico da situação em seu município, assim como sobre os meios para tornar esse diagnóstico um instrumento gerencial eficaz e eficiente. Por exemplo, poder elaborar e propor políticas públicas, acompanhar e garantir sua execução através de planos de ação que atuem não só no ressarcimento de direitos, mas também na prevenção da violação. Esses conselheiros reconhecem não estar preparados para definir critérios de seleção de prioridades de ação e de aplicação dos recursos financeiros e para acompanhar os resultados produzidos. Esse despreparo se desdobra para a questão da responsabilidade pela transparência na gestão financeira, tanto em relação às entidades e programas quanto em relação aos doadores e às autoridades fiscais.

O Conselho tem também atribuições de captação de recursos para o Fundo dos Direitos e de divulgação do ECA e do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ambas são fundamentais para a existência do Sistema, mas exigem conhecimentos e habilidades de gestão da comunicação institucional que, ao que tudo indica, ainda não fazem parte do perfil de competências da maioria dos conselheiros.

Há, portanto, o desafio de superar essas fragilidades e ele abrange: a revisão dos papéis, atribuições e responsabilidades dos conselheiros; a redefinição dos critérios e meios de composição dos Conselhos; e criação de possibilidades amplas e seguras de investimento na capacitação dessas pessoas que assumem uma função essencial para a consolidação da cidadania.

Conselheiro tutelar

As condições de trabalho para conselheiros tutelares, conforme a opinião manifesta na pesquisa, indicam precariedade. Há falta de enquadramento da função em um sistema de regras inerentes às características do cargo, que demandam direitos e benefícios trabalhistas já conquistados por profissionais de áreas similares. Isso indica que, provavelmente, estejam brotando focos de conflitos latentes que poderão emergir sob a forma de ações judiciais.

Urge uma solução que torne mais coerente a situação legal dos conselheiros tutelares, porque a atual indefinição é propícia a reivindicações trabalhistas, que são incubadoras de uma profunda desestabilização do Sistema.

Trata-se de uma situação irregular e inconveniente, porque, enquanto o vínculo trabalhista não está definido, não é possível estabelecer parâmetros de atribuições, responsabilidades, desempenho e avaliação do ocupante da função.

Pelo menos metade dos Conselhos respondentes da pesquisa encontra-se em situação provisória de relação trabalhista, sem direitos, deveres e benefícios assegurados por lei.

Sabe-se que esta é uma discussão explícita entre a esfera pública e as Associações de Conselheiros Tutelares. Nesse quesito, Edson Sêda propõe a criação do cargo de conselheiro tutelar como cargo em comissão. Os conselheiros passariam a ser servidores públicos com todos os direitos e deveres daqueles que ocupam cargos na administração pública direta e teriam direito aos benefícios previdenciários e trabalhistas. Sêda argumenta que, nos municípios em que não se cria esse comissionamento, mantendo-se conselheiros sem nenhum vínculo empregatício com a administração municipal, os conselheiros ficam desprovidos das condições básicas para exercer direitos e deveres de funcionário público.⁸⁴

Relacionamento do CT com o Poder Executivo

Ao responder o questionário, 46% dos Conselhos Tutelares consideraram que têm dificuldades de relacionamento com o Poder Executivo e 36%, que falta clareza na divisão de papéis entre o CT e órgãos da prefeitura. Além disso, 63% deles acreditam que um melhor relacionamento com o Poder Executivo contribuiria para melhorar o desempenho do CT.

O relacionamento entre o Conselho Tutelar e o executivo é uma questão central da proteção integral das crianças e adolescentes, e, além dos problemas relatados, está abalada a legitimidade da autoridade dos conselheiros tutelares e a importância do órgão no âmbito municipal. O Poder Executivo local não costuma priorizar o fornecimento da infra-estrutura necessária para o trabalho, nem contribui para estimular a construção de uma rede de atendimento que torne efetiva a ação dos CTs.

Os Conselhos Tutelares foram muito insistentes na afirmação da precariedade da rede de atendimento. Para atuar na melhoria desta situação, eles poderiam priorizar um trabalho mais próximo aos CMDCA's, sobretudo em dois aspectos: no repasse de informações precisas sobre a rede de atendimento e suas demandas e na participação na elaboração do orçamento municipal, identificando as principais prioridades de investimento.

Capacitação

Na pesquisa, mostrou-se elevada a demanda dos conselheiros por capacitação, indicando a consciência que eles têm das próprias limitações e da complexidade da função, e mostrando também vontade

⁸⁴ (Edson Sêda – Fórum Portal Pró-Menino / RISolidaria http://www.risolidaria.org.br/vivalei/biblioteca/view_livro.jsp?lv=200509290008). Edson Sêda já foi consultor do UNICEF e participou da comissão redatora do Estatuto da Criança e do Adolescente.

de aprimoramento (37% dos CMDCA's, por exemplo, indicaram espontaneamente esta necessidade). Os temas mais carentes de capacitação, que puderam ser identificados a partir dos dados levantados, são: elaboração de diagnóstico local, planejamento de políticas, gestão do Fundo, comunicação com a sociedade e operação do SIPIA. Mas é preciso observar a premência de que o próprio órgão seja repensado em termos de sua atuação e das competências essenciais para realizar sua missão.

Contudo, a capacitação dos conselheiros, embora necessária, não é condição suficiente para o fortalecimento dos Conselhos. Estes órgãos devem ser compreendidos e fortalecidos enquanto instâncias inovadoras de gestão compartilhada de políticas sociais, cuja existência e forma de funcionamento deveriam estimular o aprimoramento da cultura da gestão pública vigente

Programas de capacitação devem levar em conta o perfil de escolaridade, formação e experiência do contingente de pessoas envolvidas nas atividades dos Conselhos, e precisam ser fortemente ligados à prática cotidiana, para que tenham foco nas competências que se deseja desenvolver entre os conselheiros e para favorecer sua fixação.

Apesar de os Conselhos existirem há 16 anos, não se tem atentado para a necessidade de gerenciar a transição entre uma gestão política e outra. Assim, a cada novo mandato, os Conselhos são "reinventados", conforme visão, valores e interesses políticos de indivíduos e partidos eleitos para o governo local, dificultando a consolidação do trabalho de proteção integral da criança e do adolescente.

A mudança dessa cultura certamente requer ações em várias frentes. Uma ferramenta útil para promover um processo de transição suave e que preserve o conhecimento acumulado pelos conselheiros é a elaboração e legitimação de um regimento interno, atualizado constantemente. O diagnóstico periódico e um sistema de monitoramento e avaliação associado podem constituir-se em instrumentos gerenciais eficazes para reduzir a instabilidade técnica e administrativa que vem limitando a evolução do desempenho dos Conselhos.

A mobilização e empenho ampliados de lideranças democráticas do poder público e da sociedade civil para a defesa e consolidação dos Conselhos como elementos de aprimoramento da gestão de políticas públicas, será componente decisivo para promover um ambiente político e institucional no qual a nova ética prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente possa prosperar.

ANEXO I – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 105 de 15 de junho de 2005**. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200506300021]. Acesso em: 05 out. 2006.

CURY, Munir (coord); et al. **Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários jurídicos e sociais**. 8ª edição. São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

FUNDAÇÃO ABRINQ; STANISCI, Sílvia Andrade; et al. **Perfil dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Fundação ABRINQ, 2006. Disponível em: [http://sistemas.fundabrinq.org.br/biblioteca/acervo/1719_PPAC.pdf]. Acesso em: 24 nov. 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000 – Resultados do universo**: Tabela - População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo os grupos de idade. Brasília: IBGE, 2000. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/defaulttab_brasil.shtm?c=1] Acesso em: 24 nov. 2006.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Brasília: IBGE, 2002. Disponível em: [<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>]. Acesso em: 24 nov. 2006.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados do Saeb 2003**. p. 37 - 38. Brasília: INEP, 2004. Disponível em: [<http://www.inep.gov.br/download/saeb/2004/resultados/BRASIL.pdf>]. Acesso em: 02 nov. 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios – 2005**. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp]. Acesso em: 15 out. 2006.

MODUS FACIENDI – Agencia de Responsabilidade Social. **Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: [http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200502230024#_ttn1]. Acesso em 09 nov. 2006.

PRESCIVALLE, Odair. **Estimativa do potencial de destinação do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Prattein – Consultoria em Educação e Desenvolvimento Social, 2006. Disponível em: [<http://www.prattein.com.br/prattein/texto.asp?id=135>]. Acesso em: 04 dez. 2006.

PRIORE, Mary Del (org). **História da Criança no Brasil.** 1ª edição. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

SÊDA, Edson. **Perguntas frequentes sobre o ECA.** Pró-menino/Risolidaria, 2005. Disponível em: [http://www.risolidaria.org.br/vivalei/biblioteca/view_livro.jsp?lv=200509290008]. Acesso em: 20 out. 2006.

SEDH - SUBSECRETARIA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.
Levantamento Estatístico do Número de Adolescentes Cumprindo Medidas Sócio-Educativas, no Brasil. Brasília: SEDH, 2004. Disponível em: [http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/Adolescentes_em_mse.doc]. Acesso em 15 nov. 2006.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord.); et al. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: IPEA; CONANDA, 2004. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/082/08201004.jsp?ttCD_CHAVE=2386]. Acesso em 09 nov. 2006.

ANEXO II – BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

BONS CONSELHOS. Belo Horizonte – MG: Instituto Telemig Celular, 2004-. Trimestral.

FORUM DCA-PB. **Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares** – um estudo acerca da presença e atuação no estado da Paraíba. João Pessoa - PB, Idéia Editora Ltda, 2004.

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

_____. **Seminários Regionais 2003 Programa Prefeito Amigo da Criança**. São Paulo – SP, Fundação ABRINQ, 2005.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino (org.). **Os Conselhos Tutelares e o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA, no Ceará**: registro de uma experiência como referência metodológica. 2ª Edição. Fortaleza – CE, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará – CEDCA-CE, 2002.

PALMA E SILVA, Luiz (org.). **Gestão da Política da Infância e da Adolescência no Brasil** Programa Prefeito Amigo da Criança e as possibilidades de transformação. São Paulo – SP, Fundação ABRINQ, 2005.

PRÓ-CONSELHO BRASIL. **Programa de Fortalecimento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares**. Secretaria Especial de Direitos Humanos; Instituto Telemig Celular. 2004.

SILVA, Edson; MOTTI, Ângelo (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente – Uma Década de Direitos** Avaliando resultados e projetando o futuro. Campo Grande – MS, Editora UFMS, 2001.

UNESCO; SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares**

do Brasil. Coleção Garantia de Direitos; Série Idéias e Idéias e Resultados; Tomo II. Brasília, 2002.