

# CADERNO II

## CURSO INICIAL PARA CONSELHEIRO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE



FORMAÇÃO CONTINUADA PARA CONSELHEIROS TUTELARES E CONSELHEIROS MUNICIPAIS  
DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DO PARANÁ



SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL  
CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE  
FORMAÇÃO CONTINUADA PARA CONSELHEIROS TUTELARES E CONSELHEIROS  
MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DO PARANÁ

**CADERNO II**  
CURSO INICIAL  
PARA CONSELHEIRO  
MUNICIPAL DOS DIREITOS  
DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE

Direitos reservados desta edição por

Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social  
Rua Jacy Loureiro Campos, sem número  
Palácio das Araucárias – Centro Cívico  
Curitiba-Pr – CEP: 80.530-915

**Ilustração e Capa:** Alexandre Nunes

**Diagramação:** Alexandre Nunes

**Impressão:** Departamento de Imprensa Oficial do Estado do Paraná

Dados internacionais de catalogação na publicação

Bibliotecária responsável: Neuza Lúcia Staub CRB 9/763

---

PARANÁ. Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social.

Curso inicial para Conselheiro Municipal da Criança e do

Adolescente. Caderno II.

Curitiba, SEDS, 2013

ISBN -

1. Direitos – Crianças – Adolescentes. 2. Assistência – Infância. I. Título. II. Paraná. Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social.

CDD - 362.7

---

## **GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ**

### **Carlos Alberto Richa**

Governador do Estado do Paraná

### **Fernanda Bernardi Vieira Richa**

Secretária de Estado da Família e Desenvolvimento Social

### **João Carlos Gomes**

Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

### **Édina Maria Silva de Paula**

Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

### **Universidade Estadual do Centro Oeste**

Reitor Aldo Nelson Bona

### **Universidade Estadual de Londrina**

Reitora Nádina Aparecida Moreno

### **Universidade Estadual de Maringá**

Reitor Júlio Santiago Prates Filho

### **Universidade Estadual do Norte do Paraná**

Reitor Eduardo Meneghel Rando

### **Universidade Estadual do Oeste do Paraná**

Reitor Paulo Sérgio Wolff

### **Universidade Estadual de Ponta Grossa**

Reitor Carlos Luciano Sant'Ana Vargas

### **Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá**

Diretor Mauro Stival



**EQUIPE DE  
SISTEMATIZAÇÃO:**

Márcia Tavares dos Santos  
Alison Regina Mazza  
Carla Andréia Alves da Silva  
Daniele de Fatima Taverna  
Carimi Schweitzer Dalmolin



CONSELHO EDITORIAL DO CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA  
PARA CONSELHEIROS TUTELARES E CONSELHEIROS DOS DIREITOS  
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

**Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social**

Titular: Carla Andréia Alves da Silva

Suplente: Daniele de Fatima Taverna

**Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

Titular: Silmara Cristina Sartori

Suplente: Luis Felipe Cunha dos Santos Silva

**Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Titular: Márcia Tavares dos Santos

Suplente: Elvis Felipe Teixeira

Titular: Jimena Djauara Nunes da Costa Grignani

Suplente: Débora Cristina dos Reis Costa

**Universidade Estadual de Maringá**

Titular: Paulo César Seron

Suplente: Maricelma Bregola

**Universidade Estadual de Ponta Grossa**

Titular: Selma Maria Schons

Suplente: Danuta Estrufika Cantóia Luiz

**Universidade Estadual de Londrina**

Titular: Silvia Alapanian

Vera Lúcia Tieko Suguihiro

**Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Paranaguá**

Titular: João Roberto Barros Maceno

Suplente: Geseli Antunes Guimarães

**Universidade Estadual do Norte do Paraná**

Titular Antonio Donizete Dernandes

Suplente: André Luis Salvador

**Universidade Estadual do Oeste do Paraná**

Titular: Marize Rauber Engelbrecht

Suplente: Vera Lúcia Martins

**Universidade Estadual do Centro-Oeste**

Titular: Maria Fátima Balestrin

Suplente: Solange Cristina Rodrigues Fiuza



## PALAVRA DA PRESIDENTE

Depois de 23 anos da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), infelizmente ainda são poucas as pessoas que conseguiram compreender sua complexidade, seu alcance e sua ideologia.

O prejuízo que isso causa para as crianças e adolescentes do Brasil será cobrado pela história, porque a nossa geração não está preparada para atuar de forma a garantir que os Direitos Humanos, ou seja, a dignidade da pessoa humana, ou ainda, em outras palavras, os direitos naturais que todo ser humano é portador ao nascer, sejam colocados em prática, garantindo que essa parcela mais vulnerável da população esteja a salvo de violações.

Nessa perspectiva, o projeto de formação continuada para Conselheiros Tutelares e Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, que o CEDCA proporciona junto com outros ilus-

tres parceiros, pretende, de maneira clara e objetiva, que mais e mais pessoas, principalmente aquelas que estão na linha de frente no atendimento e na formulação das políticas públicas, sejam preparadas para serem agentes transformadores dessa sociedade que aí está e ainda não compreendeu seu papel.

Mais que conteúdo programático, se as pessoas conseguirem perceber qual é a dimensão de seu papel nesse contexto, a criança e o adolescente do Brasil um dia vai perceber que homens e mulheres valorosos foram atrás para se aperfeiçoarem e darem o melhor de si, a fim de fazer com que a garantia dos direitos se tornassem uma realidade.

Que o sentimento de dever cumprido possa permear a alma de cada um e cada uma que participou dessa capacitação!

**Édina Maria Silva de Paula**



## PALAVRA DA SECRETÁRIA

O conhecimento da lei que rege as relações da sociedade brasileira com as crianças e os adolescentes é fundamental para a compreensão dos nossos deveres e obrigações para com aqueles que estão iniciando suas vidas, ainda tão dependentes do nosso amparo. E o Conselho Tutelar tem um papel fundamental neste processo.

Hoje a garantia de direitos está entre os objetivos fundamentais do Governador Beto Richa, genuinamente comprometido com a qualidade de vida da nossa gente, e principalmente das nossas crianças e adolescentes.

Sempre entendemos que valorizar e ampliar a defesa dos direitos da criança e do adolescente, como

instrumento de promoção social que beneficia diretamente não somente neste segmento, mas a seus pais e outros agentes de desenvolvimento social, é a política correta para mudar índices ruins de nossa realidade.

Estes instrumentos de mudança também passam pela qualificação e capacitação continuada de todos os atores do sistema de garantia de direitos. Ela passa pelas mãos valorosas dos nossos conselheiros tutelares e conselheiros de direitos.

Boa leitura e um bom aprendizado.

**Fernanda Richa**



Editorial **17**

**Disciplina 01**

Os Marcos Regulatórios da Proteção Integral à Infância e a Juventude

**18**



**Disciplina 02**

O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

**42**



**Disciplina 03**

Políticas Públicas e a Proteção Integral para a Infância e a Juventude no Brasil

**62**



**Disciplina 04**

A Intervenção Interdisciplinar, Intersectorial e Interinstitucional dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente na Formulação da Política da Garantia de Direitos

**86**



**Disciplina 05**

Atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na Construção da Política de Garantia de Direitos

**106**



**Disciplina 06**

Rotinas de Intervenção dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

**128**



**PARANÁ**  
GOVERNO DO ESTADO

## EDITORIAL

É com grande prazer que o Conselho Editorial do Curso de Formação Continuada aos Conselheiros Tutelares e dos Direitos da Criança e do Adolescente entrega o segundo dos cinco Cadernos que compõem o material didático do curso destinado aos conselheiros que atuam na área da infância e adolescência no Estado do Paraná.

O presente Caderno é referente ao Curso Inicial para Conselheiros de Direitos, sendo que os demais cadernos são, respectivamente, os referentes ao Curso Inicial para Conselheiros Tutelares (Caderno 01), Curso Avançado para Conselheiros Tutelares (Caderno 03), Curso Avançado para Conselheiros de Direitos (Caderno 04) e, por fim, um último caderno com as orientações metodológicas do Programa de Capacita-

ção como um todo.

Ao abrir o presente Caderno o leitor encontrará seis textos, cada um deles aborda um dos temas do Curso Inicial para Conselheiros de Direitos. Eles foram encomendados às Universidades parceiras da Secretaria Estadual da Família e Desenvolvimento Social (SEDS) e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PR) na execução do Curso, e elaborados por profissionais com larga vivência na área. Mesmo assim, não se propõem a ser nem uma abordagem completa, nem definitiva sobre os temas tratados.

O leitor poderá observar que cada um dos textos possui estrutura própria e independente, uma vez que a intenção não foi a elaboração de um material

didático único e sequencial, mas a existência de um texto de apoio, instrumento norteador, que oriente o debate de sala de aula, que inspire questionamentos e que permita uma unidade básica dos cursos ministrados em todo o Estado.

Cada um dos textos apresenta, ao final, exercícios, questões para reflexão, indicações de livros, sites, filmes e documentários, que podem ampliar e enriquecer o conhecimento dos conselheiros sobre o tema estudado, sem obviamente, esgotá-lo.

Para além de se constituir em um apoio aos cursistas, o material didático aqui apresentado é também um esforço de sistematização sobre temáticas que são específicas dos agentes que atuam na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, foi pensado para abordar de maneira simples questões complexas, o que se constituiu em

grande desafio para todos os envolvidos.

Com a certeza de que a elaboração deste material é apenas mais um passo na difícil tarefa de consolidação de um programa de formação permanente dos atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, desejamos que ele seja útil como apoio aos Conselheiros de Direitos em sua árdua tarefa de garantir os direitos de nossas crianças e adolescentes.

## **Conselho Editorial**



## **DISCIPLINA 1**

# OS MARCOS REGULATÓRIOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E A JUVENTUDE

**Autoras:** Andressa Kolody  
Cristiane Sonogo

# OS MARCOS REGULATÓRIOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E A JUVENTUDE

**Andressa Kolody**<sup>1</sup>

**Cristiane Sonogo**<sup>2</sup>

Para compreender quais são e como se constituem os marcos regulatórios da Proteção Integral de crianças e de adolescentes, é necessário situá-los no quadro mais amplo de construção dos direitos dos homens e mulheres na história, ou seja, dos direitos humanos.

Este texto busca refletir sobre a relação entre direitos humanos e cidadania e seus rebatimentos nas condições de vida das crianças, dos adolescentes e dos jovens. Busca, também, refletir sobre a importância do reconhecimento das desigualdades sociais e da formulação de normativas internacionais e nacionais para a delimitação de um sujeito de direitos: crianças, adolescentes e jovens.

## **DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA**

A um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam a organização e o funcionamento de uma área dá-se o nome de Marcos Regulatórios. Estes refletem uma construção social histórica sobre o que é possível ser aceito ou não: posicionamentos, ações, explicações, entre outros.

Para Cortes (2007), ao longo da história os valores sobre o que é justo e o que é o direito se modificam. Estas alterações se processam a partir do questionamento dos diferentes interesses existentes na sociedade que levaram à necessidade da criação de um conjunto de regras

---

1 Assistente Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro-Oeste. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa.

2 Assistente Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro-Oeste. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas, pela Universidade Estadual de Ponta Grossa.

e normas escritas para solução dos conflitos. Dentre estas regras e normas estão os Direitos Humanos.

Os valores sobre o que são os Direitos Humanos se contextualizam no tempo e no espaço – tem relação direta com a história da humanidade –, se transformam em “[...] padrões de referência de vida civilizada que carregam o potencial de expressar e traduzir os diferentes níveis de cidadania” (CFESS, 2007, p. 33).

Estes padrões são estabelecidos em virtude do reconhecimento do valor primordial da pessoa humana, de seus direitos essenciais e universais próprios de sua natureza: natureza humana. Em outras palavras, todo ser humano é reconhecido como um ser particular, que nasce com necessidades materiais, psicológicas e espirituais básicas.

Por isso, pode-se compreender que os direitos humanos “[...] são atributos naturais de todos os seres humanos, que nascem com eles e que a sociedade, o Estado, os governos ou quem quer que seja não podem restringir com legitimidade” (DALLARI, 2008, p.09).

Para o autor, vincula-se a este conceito a compreensão de dignidade humana; a compreensão de que embora as pessoas possam seguir regras legais diferentes, estas regras não podem afrontar a dignidade essencial de cada sujeito

Assim sendo, ao ser humano é reconhecida dignidade e, por isso, “[...] é imperativo que todos recebam proteção e apoio para a satisfação das necessidades básicas e para o pleno uso e desenvolvimento de suas possibilidades físicas e intelectuais” (DALLARI, 2008, p.09).

Contudo, a história mostra uma série de agressões à dignidade dos seres humanos, especialmente em virtu-

de das desigualdades sociais construídas e ampliadas. Esta realidade tem exigido respostas, tanto teóricas como práticas.

Uma destas respostas se apresentou no ano de 1789, durante a Revolução Francesa, momento em que a classe burguesa questionou o poder da monarquia. Naquele momento foi publicada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Esta Declaração, em seu artigo primeiro, afirma que “[...] todos os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, além de enfatizar que “[...] a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescindíveis do homem”, conforme seu artigo segundo. Estes direitos se referiam, ainda conforme o seu artigo segundo, “[...] a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

No século XIX, com a consolidação do capitalismo a classe burguesa, que antes havia assumido uma característica revolucionária, ampliou sua riqueza e seu poder econômico. Por outro lado, a população trabalhadora, que vendia sua mão de obra à classe burguesa em troca de um salário para garantir sua sobrevivência, passou a conviver com diversas situações de desigualdade, originárias do desemprego e da alienação do trabalhador em relação ao seu produto.

A classe burguesa defendia os princípios dos direitos humanos como estratégia de manutenção do seu poder, da ordem social e, principalmente, o direito à propriedade. Além disso, a noção de sujeito de direitos, relacionada à ideia de igualdade, era importante para que a compra e a venda da força de trabalho pudesse se desenvolver (TRINDADE, 2013).

A classe trabalhadora, então, ergueu-se em luta por direitos políticos e direitos sociais. Foi neste cenário que aumentaram as injustiças sociais (discriminação, miséria e violências) e os choques de ambições (disputas econômicas entre países), levando a duas guerras mundiais no século XX (DALLARI, 2008).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, organismos internacionais mobilizaram-se no sentido de proteger e promover a pessoa humana. Para tanto, se instituiu a Organização das Nações Unidas (ONU), organização que tem a proposta central de atuar pela paz.

A ONU aprovou, no ano de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, considerada um avanço importante para a humanidade. Isto porque, na Declaração evidencia-se o caráter universal e a defesa da indivisibilidade e interdependência dos direitos.

Universal porque defende a extensão universal dos Direitos Humanos, entendendo que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos. Indivisibilidade e interdependência porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos, culturais [...] e vice-versa, ou seja, quando um deles é violado, os demais também são (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p.13).

As afirmativas expressas nesta Declaração reforçam a compreensão do direito como uma conquista, com data, e do humano como permanente criação de si e do mundo.

A partir de então, no campo jurídico e teórico, reafirmou-se que o cidadão é livre e igual (ONU, 1948 - Art. I). Seus direitos devem ser defendidos e garantidos, especialmen-

te com a consideração de que o indivíduo é destinatário de direitos, independente do grupo ao qual pertença.

Contudo, não se pode deixar de considerar que o progresso humano é cheio de contradições:

A conquista dos direitos humanos não foi suficiente para transformar o mundo, devemos agora assegurar a sua efetivação como condição para o pleno desenvolvimento da civilização humana, livre da pobreza, da guerra, da opressão, da insegurança e do medo (CORTES, 2007, p. 45).

A efetivação dos direitos humanos nos diversos níveis e dimensões da vida humana, pessoal e coletiva, ainda é um desafio para a sociedade.

Embora a Declaração venha se apresentando como fonte de inspiração para as legislações internacionais e, conseqüentemente nacionais, na área dos direitos humanos, a materialização de suas propostas ainda se mostra um desafio.

Principalmente quando se trata de um país como o Brasil, que ainda convive com as “[...] heranças do seu passado escravocrata, patrimonialista, com um Estado oligárquico, que hoje se expressa na gravidade dos índices de desigualdade social, regional, racial e de gênero” (CORTES, 2007, p. 95). No contexto brasileiro, a construção de uma cultura de efetivação dos direitos humanos assume caráter político, de luta contra a opressão, a exclusão e a discriminação.

Não se trata apenas de assimilar novos valores no plano discursivo e cognitivo, mas de vivenciá-los como prática social cotidiana. Desse modo, a ampliação da cidadania está diretamente relacionada aos direitos humanos.

Mas, o que é cidadania? A cidadania pode ser compreendida como um “[...] conjunto de direitos e responsabilidades necessárias para garantir a cada indivíduo sua participação plena na sociedade” (MARCÍLIO, 1998, p.02). Em outros termos, a cidadania é a posse de direitos civis, políticos e sociais, a via para o bem comum. Ela se amplia na medida em que se constroem e materializam direitos na perspectiva de universalidade, de indivisibilidade e de interdependência.

## **O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E DAS CONDIÇÕES DE CIDADANIA DAS CRIANÇAS, DOS ADOLESCENTES E DOS JOVENS**

A ideia do que é ser criança e ser adolescente vai se transformando através dos tempos. Nesta transformação histórica, o século XX marca a conquista da proteção dos seus direitos; momento em que se reconhecem os seus direitos básicos e sua condição de pessoas em desenvolvimento, como evidencia Marcílio (1998, p.02):

O século XX é o século da descoberta, valorização, defesa e proteção da criança. No século XX formulam-se os seus direitos básicos, reconhecendo-se, com eles, que a criança é um ser humano especial, com características específicas, e que tem direitos próprios.

A consciência moral em relação à necessária, especial e inadiável proteção deste segmento se consubstanciou em documentos políticos e declarações de direitos, elaboradas por organismos como a ONU, que expressam a luta pelo respeito ao ser humano, como indivíduo, tendo por fundamento a dignidade.

Ao se considerar a atual configuração dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil tomou-se como referências documentos internacionais tais como a Declaração de Genebra (1924), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica - 1969), as Regras Mínimas de Beijing (1985) e as Regras Mínimas de Riad (1990).

Mas, foram a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) que se mostraram como normativas capazes de promover a mudança de paradigma na área da criança e do adolescente no cenário internacional e nacional.

A Declaração avança no sentido de reafirmar a garantia da universalidade, da objetividade e da igualdade de condições dos direitos das crianças e dos adolescentes, assim como é expresso em seu primeiro princípio:

Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família (ONU, 1959, p.01).

Contemplando o exposto na Declaração, a Convenção Sobre os Direitos da Criança reafirma que crianças e adolescentes devem ter garantido seu pleno desenvolvimento, que o “melhor interesse” destes sujeitos deve ser prioridade em todas as situações (ONU, 1989).

Elas buscam garantir o direito à proteção especial das crianças e adolescentes, bem como garantir a liberdade

de expressão e de participação na vida social (MARCÍLIO, 1998; VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010).

Estes aspectos caracterizam a chamada Doutrina de Proteção Integral, anunciada na Convenção Sobre os Direitos da Criança. O que reconhece a Doutrina de Proteção Integral? Esta Doutrina reconhece às crianças e aos adolescentes os direitos fundamentais de todo cidadão e, ainda, direitos especiais. Direitos estes que devem ser garantidos com prioridade absoluta.

Como orientações gerais que norteiam esta normativa, quatro princípios devem perpassar a formulação e a implementação de políticas na área da criança e do adolescente nos Estados signatários da Convenção, buscando garantir os direitos previstos. Conforme apontam Vannuchi e Oliveira (2010), estes princípios são:

O interesse superior da criança, que prevê que as decisões tomadas por autoridades e/ou instituições sobre a vida das crianças e dos adolescentes devem considerar, primeiramente, seu bem estar;

A não discriminação, que garante a igualdade de direitos para todas as crianças e os adolescentes, independente de sua situação socioeconômica, política ou cultural;

A sobrevivência e o desenvolvimento, que enfatiza que as ações desenvolvidas pelos Estados devem garantir o amplo desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, tanto em seus aspectos físico e psicológico, quanto em seus aspectos espiritual, moral e social e,

A participação, que aponta a garantia da liberdade de expressão de crianças e de adolescentes, tanto no meio familiar e comunitário, quanto na agenda política.

Estes são os princípios que orientam os direitos das crianças e dos adolescentes no cenário brasileiro atualmente.

Considerando as especificidades que caracterizam o acompanhamento histórico dos marcos regulatórios internacionais, a conquista dos direitos das crianças e dos adolescentes apresenta avanços importantes e desafios a serem enfrentados cotidianamente.

Para Kolody (2011), ao fazer uma incursão no processo histórico do reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, observa-se que a garantia dos seus direitos se apresentou como uma das mais intensas e desafiadoras lutas pelos direitos humanos ao longo dos diferentes contextos históricos, culturais e econômicos.

Ao citar Mafra (2007), a autora em tela destaca que no Brasil, entre os séculos XVI e XVIII, as crianças e os adolescentes conviviam com situações de exploração, abandono e escravidão. Nestas situações, emergiam entidades religiosas que desenvolviam ações de cunho caritativo e asilar. Além disso, as crianças e os adolescentes “[...] não constituíam uma preocupação de ordem política, o Estado era omissor e a assistência pública inexistente” (MAFRA, 2007, p.369).

Durante o século XIX e parte do século XX, este segmento foi marginalizado e criminalizado, principalmente em função das condições sociais em que se encontravam. Foi objeto de repressão por parte do Estado que, por muito tempo, isentou-se de sua centralidade na garantia de direitos e proteção das crianças e dos adolescentes.

Ao Estado cabia a intervenção na realidade de crianças e adolescentes considerados “menores”, estando estes em Situação Irregular. O que caracterizava a Doutrina de Situação Irregular para o Estado? Segundo Faleiros (2005), o Estado definia como situação irregular: privação

das condições de sustento, de saúde e de educação; situações de castigo e maus-tratos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta e de autoria de infração penal, tendo como fator desencadeador a omissão dos pais e/ou a desadaptação familiar.

Assim, a atenção às necessidades de crianças e adolescentes pautava-se na compreensão de que o Estado interviria apenas nas situações em que a família não se mostrasse capaz de cumprir seu papel, ou seja, o “[...] desenvolvimento da criança estava integrado ao projeto familiar, à vida doméstica, à esfera privada” (FALEIROS, 2005, p.172).

Nesta perspectiva, crianças e adolescentes foram considerados objeto de intervenções arbitrárias cuja intenção era o controle da infância pobre. A Doutrina de Situação Irregular, legitimada nos Códigos de Menores de 1927 e de 1979, norteou a intervenção do Estado junto à realidade de crianças e adolescentes no Brasil, reforçando ações assistencialistas e paternalistas.

A representação social da infância, neste contexto, pautava-se na ideia de criança enquanto objeto de proteção social, de controle, disciplinamento e repressão social. Reforçava-se a compreensão da criança como um problema a ser resolvido pelo Estado.

Foi na década de 1980, em meio à transição do país da ditadura para a democracia, que ativistas dos direitos da criança e do adolescente, entre os quais juristas e movimentos sociais, realizam forte mobilização pela implementação da Doutrina de Proteção Integral.

Essas mobilizações, impulsionadas pela sociedade civil, levam à Assembleia Constituinte de 1986 a defesa da concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de di-

reitos, prioridade absoluta e pessoas em desenvolvimento.

Neste momento, o trato com a criança e o adolescente passou a exigir uma lei adequada à nova forma de percebê-los, que se baseasse nos princípios da dignidade, da igualdade de direitos e de respeito às diferenças. O que reforça os valores presentes em todas as declarações dos direitos humanos: igualdade, pluralismo e democracia.

O reconhecimento da dignidade intrínseca a crianças e adolescentes significa estender a elas, incondicionalmente, o valor de ser pessoa humana, ou seja, o direito a ter direitos.

A igualdade deve se materializar entre crianças e adultos, na medida em que os dois são seres humanos e titulares dos mesmos direitos. Contudo, é preciso reconhecer que crianças e adolescentes são pessoas em fase especial de desenvolvimento, sendo esta vivenciada de modo distinto, peculiar, no que se refere à sua formação moral, de personalidade e à sua condição de fragilidade.

Estes princípios são reconhecidos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, marcos regulatórios nacionais que garantem os fundamentos da alteração de paradigma no trato com a criança e o adolescente no país.

Em se tratando do Estatuto da Criança e do Adolescente,

[...] os princípios e preceitos presentes no Estatuto estão afinados a um movimento internacional amplo que vem transformando os conceitos sobre a criança e o adolescente, bem como seu lugar no mundo contemporâneo. Eles passam a ser reconhecidos como cidadãos, cujos

Direitos Humanos devem ser respeitados e garantidos, como os de qualquer outra pessoa. Mais que isso, estes direitos têm que ser promovidos e garantidos de maneira muito especial, pois crianças e os adolescentes se encontram em pleno processo de desenvolvimento e de formação. É uma formação sutil e delicada, que envolve responsabilidades da sociedade como um todo (VANNUCHI; OLIVEIRA, 2010, p.10).

O Estatuto estende às crianças e aos adolescentes todos os direitos previstos na legislação nacional e internacional, independente da condição em que se encontrem (ricos, pobres, meninos, meninas, vivendo em casa ou na rua, com ou sem deficiência).

Esta é a primeira lei que, no Brasil, contempla as prerrogativas da Convenção Sobre os Direitos da Criança, uma vez que se articulam ao paradigma da proteção integral, que considera a criança e o adolescente sujeito de direitos, ser em desenvolvimento e prioridade absoluta (FALEIROS, 2005).

## **AS DESIGUALDADES SOCIAIS E OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Embora os direitos das crianças e dos adolescentes mostrem-se como uma conquista no Brasil, a proteção destes continua sendo objeto de constantes lutas, uma vez que historicamente o direito é tensionado pela significação das relações sociais, pelos juízos de valores e abordagens de senso comum que deslocam a relação entre direito e justiça para a questão do mérito.

Além disso, esse tensionamento encontra no modo de sociabilidade, uma série de determinantes e contradições

que concorrem para que a distância entre a legislação e o plano imediatamente político não seja superada.

No século XXI mudanças econômicas, tecnológicas, sociais e culturais modificam o cotidiano da sociedade brasileira, ampliando as situações de vulnerabilidade. O que é vulnerabilidade social e quais são as situações que a caracterizam?

A vulnerabilidade social é

[...] o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais econômicas culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (VIGNOLI; FILGUEIRA, 2001 apud ABRAMOVAY, 2002, p.13.)

Entre as situações que caracterizam a vulnerabilidade social a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) destaca aquelas que se originam pela situação de pobreza e falta de acesso à renda e serviços públicos e, ainda, pela fragilização de vínculos afetivos, sociais e familiares, devido à discriminação etária, étnica, de gênero ou por deficiência.

As situações de vulnerabilidade impõem vários desafios à materialização dos direitos das crianças e dos adolescentes, tais como o acesso universal e com qualidade à educação e à saúde; a eliminação das diversas formas de violência, entre elas o trabalho infantil e o abuso e exploração sexual comercial; o combate ao tráfico de drogas e armas, entre outros.

Enquanto estratégias de intervenção nesta realidade, várias são as ações propostas e desenvolvidas pelo Estado, entre as quais se pode citar: o Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE); o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; o Plano Nacional do Direito a Convivência Familiar e Comunitária; o Plano Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o Plano da Primeira Infância.

Vannuchi e Oliveira (2010, p.08) alertam que, além das discussões e ações já adotadas:

É necessário colocar em discussão também as formas perversas como setores de elite predispõem ao consumismo desenfreado, ao individualismo segregador que divide crianças e adolescente nas cidades, à corrida competitiva para assegurar seu lugar no futuro mercado de trabalho ou para corresponder aos apelos dos padrões estéticos, tecnológicos e de consumo ditados pelas mídias. Torna-se ainda prioritário confrontar os surtos punitivos da sociedade, que levam à banalização dos assassinatos de crianças e adolescentes pobres, em sua maioria negros, bem como ao tratamento degradante das instituições de atendimento, com rotineiras ocorrências de tortura.

Além das crianças e dos adolescentes, outros atores ganham destaque na conjuntura atual: os jovens. Isto porque as expressões da questão social têm repercussões significativas em suas vidas e, conseqüentemente, na sociedade.

[...] nos tempos atuais, os jovens têm se destacado como uma população vulnerável em várias dimensões, figurando com

relevo nas estatísticas de violências, desemprego, gravidez não-desejada, falta de acesso a uma escola de qualidade e carências de bens culturais, lazer e esporte. Este quadro se mostra particularmente grave ao se considerar que os jovens, além de uma promessa de futuro, são uma geração com necessidades no presente e, fundamentalmente, uma geração estratégica no processo de desenvolvimento de um país (UNESCO, 2004, p.15).

Em meio a esta realidade, emergem discussões sobre a garantia dos direitos dos jovens e, assim, o reconhecimento de suas demandas e de políticas voltadas à juventude brasileira, que caracteriza a pessoa entre 15 e 29 anos de idade.

Estas políticas devem ser compreendidas de/para/com a juventude:

- de – uma geração diversificada segundo sua inscrição racial, gênero e classe social, que deve ser considerada na formatação de políticas;
- para – os jovens considerando o papel do Estado de garantir o lugar e bem-estar social na alocação de recursos;
- com – considerando a importância de articulações entre instituições, o lugar dos adultos, dos jovens, a interação simétrica desses atores, e o investimento nos jovens para a sua formação e exercício do fazer política (UNESCO, 2004, p.20).

Entende-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente, aliado a implementação de uma política voltada aos jovens pode contribuir para o combate de situações de vulnerabilidade. Soma-se a esta aliança o Estatuto da Juventude, aprovado pelo Congresso Nacional em 05/08/2013

que prevê, entre outros direitos, o acesso dos jovens à educação, profissionalização, trabalho e renda.

Mesmo assim, compreende-se que as leis não transformam a sociedade simplesmente por existirem. Elas instituem referenciais para a transformação, apontam os caminhos e os papéis a serem assumidos pelos diferentes atores sociais para que, aos poucos, sejam observadas atitudes diferenciadas no trato com crianças, adolescentes e jovens, ou seja, para que se altere a cultura que envolve o imaginário sobre estes sujeitos.

Como foi apontado no decorrer deste texto, os direitos humanos perpassam e se afirmam na legislação nacional. A ratificação da Convenção Sobre os Direitos da Criança e a promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente são expressões desta afirmação.

Assim, torna-se necessário repensar o papel da criança, do adolescente e do jovem na sociedade e a responsabilidade de cada ator social na materialização deste papel, garantindo o desenvolvimento e a socialização destes sujeitos.

O que se espera, então, é que a cultura de valorização da criança, do adolescente e do jovem demonstre novas perspectivas de intervenção, novos olhares sobre estes sujeitos, concretizando os direitos afirmados historicamente e seu reconhecimento como parte e expressão da sociedade brasileira.

### **QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:**

1. Os marcos regulatórios figuram enquanto projeto para novas relações entre Estado, sociedade, crianças, adolescentes e jovens. Projeto este que foi ao longo do tempo escrito nas legislações. Pode-se dizer que as no-

vas relações se referem à construção de uma cultura de promoção e proteção da criança e do adolescente. Por mais que esta seja uma tarefa de muitas mãos, os atores do Sistema de Garantias de Direitos são os protagonistas desse movimento. Como você vê a atuação do Conselho nesse processo? As ações do conselho podem acrescentar nesse movimento que se propõe a interferir positivamente na realidade deste segmento?

2. O Estatuto da Criança e do Adolescente exige a desconstrução de concepções e práticas antigas, estamos preparados para avaliar nossa visão de mundo e reorientar nossas ações? Como podemos fazer isso?

3. Embora as leis não transformem a sociedade simplesmente por existirem, elas apontam os caminhos e os papéis a serem assumidos pelos diferentes atores sociais para que, aos poucos, sejam observadas atitudes diferenciadas no trato com crianças, adolescentes e jovens. Cite duas ações do Conselho que você participa que se constituem como atitudes diferenciadas no trato com este segmento? Dentre as ações, existe alguma ação da equipe que precisa ser reorientada para esta finalidade?

4. Que desafios se colocam no processo de defesa dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens? Quais alternativas podem se constituir via de enfrentamento ou superação destes desafios?

## **EXERCÍCIOS:**

1. Identifique na poesia os direitos fundamentais estabelecidos no ECA.

# ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Todos nós temos direitos  
uns menos outros mais  
mas existem alguns direitos  
chamados fundamentais

direito fundamental  
é o direito de nascer  
o direito de mamar  
o direito de crescer

direitos fundamentais  
todos temos que saber  
se quisermos garantir  
o direito de viver

Nós temos tantos direitos  
que não podemos contar  
o direito de ir e vir  
o direito de opinar

o direito de brincar  
de procurar diversão  
o direito de criar  
o direito de expressão

nós temos tantos direitos  
que é importante observar  
se a vida nos dá direitos  
direito é participar

Conviver com nossos pais  
com os avós e vizinhos  
é direito e é razão  
pra não vivermos sozinhos

os nossos pais verdadeiros  
ou nossos pais adotivos  
formam a nossa família  
nos tornam ainda mais  
vivos com amor e amizade  
é que podemos crescer  
faz parte da nossa vida  
a arte de conviver

O trabalho é um direito  
é preciso trabalhar  
observando a idade  
o modo certo e o lugar  
crianças e adolescentes  
têm direito à proteção

antes de ter trabalho  
têm que ter educação  
pois só o conhecimento  
e uma boa orientação  
podem possibilitar  
a escolha da profissão

Também é nosso direito  
o direito de saber  
investigar, pesquisar,  
observar e conhecer

não basta a escola da vida  
para ensinar a viver  
o professor e o livro  
ajudam a compreender  
o cinema e o museu  
a biblioteca e a TV  
o estudo é permanente  
ninguém pára de aprender

Mas em questão de direito  
temos que ter atenção  
pra que o direito não sofra  
ameaça ou violação

está decretado agora  
e para sempre será  
a lei é pra prevenir  
não dá pra remediar

crianças e adolescentes  
são seres em formação  
quem não cuida da semente  
perde toda plantação

As crianças têm direitos  
e nós a obrigação  
de oferecer atendimento  
e especial atenção  
pra que ninguém sofra abuso  
crueldade ou opressão  
nem seja submetido  
a qualquer exploração  
a família e a sociedade  
e estado e a união  
todos são responsáveis  
por essa proteção

Porém se a criança erra

comete uma transgressão  
o castigo com violência  
não é a melhor solução  
está provado e comprovado  
não há por que duvidar  
o ser humano que erra  
pode voltar acertar

nós temos tantos direitos  
até o direito de errar  
o milagre da existência  
é a gente poder mudar

Crianças e adolescentes  
só poderão ser felizes  
se crescerem sem traumas  
sem cortes sem cicatrizes

se os pais tiverem trabalho  
justiça e dignidade  
ensinarão aos seus filhos  
o amor e a liberdade  
ser livre é crescer com fé  
com alegria e esperança  
é saber olhar o mundo  
com os olhos de criança

A lei é linda porque  
sem lei não há liberdade  
sem liberdade não pode  
existir felicidade

a liberdade não é  
fazer o que se pretende  
ser livre é cumprir a lei  
assim a gente se entende  
crianças e adolescentes  
merecem ser respeitados  
para que todos tenham  
seus sonhos realizados.

**Eliakin Rufino**  
FORUM DCA/ROR

## INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:

### SUGESTÃO DE TEXTOS

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)** / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - rev. e atual. Brasília: SDH/PR, 2010.

**Leis e Normas Internacionais na Área da Criança e do Adolescente-** <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=350>

**Leis e Normas Federais na Área da Criança e do Adolescente-** <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=347>

NETO, M. M. B. **Cordel do Estatuto da Criança e do Adolescente** - [http://www.escrita.com.br/escrita/leitura.asp?Texto\\_ID=12390](http://www.escrita.com.br/escrita/leitura.asp?Texto_ID=12390)

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais** - <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2012/default.shtm>

ZIRALDO. **Os Direitos Humanos. Brasília:** UNESCO/ MEC/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/CartilhaZiraldo.pdf>>.

### SUGESTÃO DE FILMES

Carnaval de Violações de Direitos de Crianças e Adolescentes - <http://www.youtube.com/watch?v=CiQkccp02b0>

A invenção da infância - <http://www.youtube.com/>

watch?v=QJarYnX8YXI

O Estatuto da Criança e do Adolescente – Universidade Federal de Goiás;

### **SUGESTÃO DE POESIAS**

Ao Contrário, as Cem Existem – Loris Malaguzzi

Os Direitos das Crianças Segundo Ruth Rocha

Cordel do Estatuto da Criança e do Adolescente – Manoel Messias Belizario Neto

### **SUGESTÃO DE MÚSICAS**

“Direitos Humanos” – Cólera

“Todos estão surdos” – Roberto Carlos.

“Deveres e direitos” – Toquinho.

“Imagine” ou a “Give peace chance” - John Lennon.

“O Meu País” – Zé Ramalho

“Nunca Pare de Sonhar” – Gonzaguinha

### **SUGESTÃO DE PÁGINAS**

<http://www.dhnet.org.br>

<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1217>

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ABROMOWAY, M., et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na**

**América Latina:** desafios para políticas públicas. Brasília. UNESCO. BID. 2002.

BRASIL. **Política nacional de assistência social - PNAS/2004.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome, 2004.

DALLARI, D. de A. **Direitos Humanos:** sessenta anos de conquista. Direitos humanos. n.1. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, dezembro de 2008. (p.08-11).

FALEIROS, V. de P. Políticas para a Infância e Adolescência e Desenvolvimento. **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** v. 11. Brasília: Ipea, ago de 2005 (p.171-177).

KOLOGY, A. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapuava/PR: A sociedade civil e o controle social.** Ponta Grossa. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais Aplicadas. UEPG, 2011.

MAFRA, N. Criança e Adolescente. RECH, Daniel et al (coord). **Direitos humanos no Brasil 2:** diagnóstico e perspectivas. Ano 2, n. 2. Rio de Janeiro: CERIS/Mauad, 2007. (p.366-397).

MARCÍLIO, Maria Luiza. A lenta Construção dos Direitos da Criança Brasileira. Século XX. **Revista USP.** v.37. São Paulo: USP. Mar-Abr-Mai 1998 (p. 46-57).

PARANÁ. **Município que respeita a criança.** Curitiba: Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2009.

TRINDADE, J. D. DE L. **Anotações sobre a História Social dos Direitos Humano.** Disponível em: < <http://www>.

dhnet.org.br/direitos/anthist/damiao\_hist\_social\_dh.pdf>.  
Acesso em: 17/06/2013.

VANNUCHI, P. de T.; OLIVEIRA, C. S. de. **Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: 20 anos do Estatuto**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

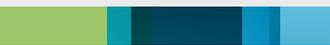
ONU. **Declaração dos Direitos da Criança (1959)**. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 23/03/2013.

\_\_\_\_\_. **Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989)** Disponível em: < [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso em: 23/03/2013.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 26/05/2013.

UNESCO. **Políticas públicas de/para/com as juventudes**. Brasília: UNESCO, 2004.





## **DISCIPLINA 2**

# O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

**Autora:** Marília Luvizotto de Pinho  
Rodrigo Ramires Ferreira

# O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

**Marilia Luvizotto de Pinho**<sup>3</sup>

**Rodrigo Ramires Ferreira**<sup>4</sup>

Escrever sobre Sistema de Garantia de Direitos implica em abordar os diversos atores que o compõe. Nesse caso, toda a rede de atendimento faz parte desse Sistema, todos os órgãos, serviços e programas que atendem crianças e adolescentes são atores ativos no Sistema de Garantia de Direitos. Como preconiza o Estatuto, é dever de todos, família, sociedade e Estado, garantir às crianças e aos adolescentes a prioridade e a proteção integral, devido à sua peculiar situação de desenvolvimento.

## **PENSANDO A POLÍTICA DE ATENDIMENTO: PARTICIPAÇÃO POPULAR, DESCENTRALIZAÇÃO E O TRABALHO EM REDE DE SERVIÇOS**

Primeiramente deve-se esclarecer que a política de que tratamos aqui, não se refere ao conceito de poder político, mas sim a estratégias para ações referentes a determinados assuntos ou problemas em que a sociedade e o governo buscam uma resolutividade. Políticas sociais, políticas de saúde, são exemplos destas estratégias.

A Lei nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente – reservou, na Parte Especial, um Título destinado

---

3 Especializanda em Ciências Penais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Atuou como advogada junto ao Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude (NEDDIJ – UEM).

4 Especialista em Saúde Mental e Intervenção Psicológica pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Graduação em Psicologia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Psicólogo do Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude (NEDDIJ – UEM).

à Política de Atendimento. Antes de aprofundar o tema, é necessário explicar que essa Política consiste no pilar indispensável para o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes previsto na atual legislação brasileira e normativas internacionais.

Assim, toda a política de atendimento voltada às crianças e aos adolescentes deve respeitar o Princípio da Proteção Integral, que teve como um marco definitivo a Constituição Federal de 1988, e sob o qual foi construído o Estatuto em 1990. Esse princípio garante a prioridade absoluta nas políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes devido ao caráter peculiar de desenvolvimento dessa faixa da população, como traz o artigo 227 da Constituição.

É relevante lembrar que o Estatuto substituiu pelo Princípio da Proteção Integral a “Doutrina da Situação Irregular” estabelecida pelo Código de Menores – Lei nº 6.697/79, que adotava uma política repressiva e assistencialista, com medidas paliativas e insuficientes por atacarem sempre e apenas as consequências do problema e nunca as suas causas.

Partindo deste pressuposto, veremos a seguir como se aplica a Política de Atendimento reconhecida pelo atual Estatuto.

## **PARTICIPAÇÃO POPULAR**

A participação da sociedade na articulação, implantação e efetivação das políticas de atendimento voltadas à criança e ao adolescente é prevista tanto pela Constituição Federal, quanto pelo Estatuto. É de suma importância e pode ocorrer através de referendos, plebiscitos, direito do voto, como exemplo.

Outrossim, pode ser efetivada através de representa-

ções nos Conselhos de Direitos, que são os órgãos responsáveis por deliberar e fiscalizar as ações voltadas às políticas públicas em prol da criança e do adolescente.

Os Conselhos de Direitos são previstos para existência no âmbito municipal, estadual, federal e distrital. Têm como principal característica a autonomia, pois são independentes da administração pública. Representantes da sociedade civil organizada, juntamente com representantes governamentais, em um número igualitário de representação, reúnem-se minimamente uma vez ao mês para deliberar sobre as ações e políticas de atendimento a serem implementadas.

Assim, todas as políticas voltadas às crianças e aos adolescentes devem passar pela deliberação dos Conselhos de Direitos, cabendo a estes fiscalizar a administração, bem como fiscalizar a eficiência e a correta aplicação dos recursos em políticas públicas voltadas à criança e à adolescência, como dito anteriormente. Por isso a importância de representantes da sociedade civil, do governo, dos Conselhos Tutelares, Poder Judiciário nas reuniões dos Conselhos de Direitos, para assim garantir um debate amplo nas deliberações em relação às políticas de atendimento.

Os representantes da sociedade civil nos Conselhos de Direitos são independentes em relação ao Poder Público. Desse modo, este não pode influenciar na escolha, e tampouco na decisão a ser tomada pelos conselheiros nas reuniões.

A eleição dos conselheiros não governamentais deve ser realizada de acordo com cada Lei Municipal, podendo ser por assembleia popular, ou por representações de entidades não governamentais. Os representantes governamentais devem ser escolhidos pelo Poder Público,

sugere-se que sejam priorizados os Secretários ou Chefes de Departamentos ligados direta ou indiretamente à área da criança e adolescente. Deve-se sempre respeitar a paridade – igualdade numérica entre representantes governamentais e não governamentais - para que a participação popular seja realmente efetiva, garantindo assim o exercício real da democracia participativa.

## **DESCENTRALIZAÇÃO**

Na Constituição Federal de 1988 está prevista a descentralização das ações governamentais na área da assistência social, conforme artigo 204, inciso I. Significa dizer que há a partilha efetiva de recursos, competências e poder entre as esferas de governo federal, estadual, municipal e distrital. Deste modo, o executivo municipal tem certa autonomia em relação às demais esferas de governo.

O Estatuto, seguindo a mesma linha de inteligência previu como diretriz das políticas de atendimento a municipalização (artigo 88). De tal modo, a municipalização é importante para que seja possível atender as necessidades das crianças e dos adolescentes, devido às características específicas de cada região. Além do mais, quanto mais próximo dos problemas existentes e conhecendo as causas dos problemas, será mais eficaz e célere sua resolução, já que as demandas exigem respostas rápidas, dada a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Nesse sentido, o princípio da descentralização político-administrativa é de grande importância para a criação de políticas de atendimento municipalizadas, visando garantir que o município tenha uma rede serviços que dê conta de diagnosticar e solucionar as demandas apresentadas nos casos de violação ou ameaça de direitos.

Cabe aos municípios criar e manter estruturas na rede de atendimento que garantam os direitos fundamentais, definindo estratégias e ações que devam fazer parte desta rede municipalizada tendo como princípio a Proteção Integral.

Todavia, a municipalização não significa que apenas o município é responsável por essas políticas, cabendo também ao Estado e à União garantir um suporte técnico e financeiro para essas ações, uma vez que tais esferas do governo são igualmente responsáveis pela garantia dos direitos.

Além disso, cabe ao município reivindicar ao Estado e à União a contrapartida necessária para a efetivação das políticas voltadas à crianças e adolescentes. Podemos dizer de uma forma simplificada que a União é a responsável pela coordenação e definição de normas gerais das políticas de atendimento; ao Estado complementar a coordenação da União e executar políticas que vão além da capacidade municipal, e aos Municípios, a coordenação da política local, e a execução direta da maioria de programas de atendimento<sup>5</sup>.

Em outras palavras, cabe ao município, sem deixar de fora o Estado e a União, o poder de decisão e responsabilidade sobre a estruturação de toda a política de atendimento local, respeitando as legislações e dando voz à sociedade.

Como exemplo da descentralização, observa-se a competência do município em criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, como a prestação de serviços à comunida-

---

5 TAVARES, P.S., A Política de Atendimento. In: MACIEL, K. R. F. L. A. Curso de Direito da Criança e do Adolescente : aspectos Teóricos e Práticos. [coord.] 3ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

de e a liberdade assistida. Já as medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, são atribuições do Estado, conforme a Lei nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

## **O TRABALHO EM REDE DE SERVIÇOS**

Todo o conjunto de ações voltadas à garantia dos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias fazem parte da rede de serviços nas políticas de atendimentos. É importante que essa rede seja articulada e ordenada para uma real efetivação da proteção dos direitos, ou seja, é imprescindível que haja integração operacional entre os todos os eixos do Sistema de Garantias de Direitos.

Ao se deparar com um problema no caso concreto, o órgão envolvido em sua resolução deve considerar o plano coletivo, ainda que o atendimento seja individual. Para tanto, deve ter como objetivos o envolvimento da família; da escola; dos setores de saúde; da comunidade; dos projetos de cultura, esporte e lazer; dos serviços de assistência social; do ministério público; da justiça da infância e juventude; da defensoria pública; das organizações da sociedade civil; da delegacia de proteção; e da sociedade de modo geral.

Ocorre que nenhum setor é completo ao ponto de garantir a atenção integral à criança e ao adolescente, e cada um é igualmente importante na atuação da garantia dos direitos.

Portanto, o funcionamento efetivo desses serviços em uma rede organizada pode assegurar com maior eficácia, a promoção, efetivação e defesa dos direitos das crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

## **OS DIVERSOS ATORES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: RESPONSABILIDADES E DESAFIOS**

Segundo a Resolução 113/2006 do CONANDA, alterada pela Resolução nº 117, o Sistema de Garantia de Direitos pode ser dividido em três eixos que congregam seus diversos atores: Promoção dos Direitos; Defesa dos Direitos; Controle e Efetivação dos Direitos.

As responsabilidades desses atores do Sistema de Garantia de Direitos estão bem claras no artigo 2º, caput, da mencionada Resolução, ou seja, dependem de todos esses atores a real efetivação do princípio da proteção integral observando a peculiar situação de desenvolvimento de crianças e adolescentes, colocando-os a salvo da ameaça ou violação de seus direitos.

Infelizmente todo esse Sistema ainda não funciona de forma efetiva, e esse é o principal desafio de todos os atores no Sistema de Garantia de Direitos, lutar para que o trabalho em rede seja feito de forma articulada para que essas ferramentas possam garantir a real efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

## **OS ATORES NO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS: CARACTERÍSTICAS, COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES EM CADA EIXO**

Como mencionado no tópico acima, o Sistema de Garantia dos Direitos é composto por três frentes: Promoção dos Direitos; Defesa dos Direitos; Controle e Efetivação dos Direitos.

O eixo da promoção de direitos humanos se caracteriza pelo desenvolvimento de políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, isto é, as ações devem ser norteadas de modo a priorizar e qualificar como

direito o atendimento das necessidades básicas de crianças e adolescentes.

Antes de explorar o tema, é importante esclarecer que “políticas públicas” são medidas adotadas pelo Estado para fazer com que as decisões no âmbito da política sejam concretizadas, e assim, a implementação compete primordialmente pelo Poder Executivo, em suas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

O artigo 86 do Estatuto remete que a política de atendimento será realizada por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Enquanto que a Resolução nº 113 do Conanda ainda remete que tal política deve ser operacionalizada de maneira transversal e intersetorial, no sentido de articular todas as políticas públicas, sejam elas infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais, e integrar suas ações.

As necessidades da população são variadas e cada qual apresenta seus graus de complexidade. Mesmo assim, os atores precisam agir de forma conjunta e não desvinculada, ou hierarquizada, pois esse compartilhamento de responsabilidades e experiências implica no fim comum.

Na mesma Resolução estão previstas as três espécies de programas, serviços e ações públicas que integram a promoção dos direitos: serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, relacionadas aos fins da política de atendimento à crianças e adolescentes; serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos; e serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

Para que os resultados das ações sejam garantidos de maneira permanente, eficaz e universalizada foram

criados mecanismos jurídicos e políticos para garantir a participação popular no controle social, podendo ser citados os conselhos de direitos no âmbito municipal, estadual, distrital e federal, mencionados anteriormente. Ainda, a democracia participativa ampliou os diversos canais de interlocução do Estado com os movimentos sociais, através das Conferências, Comissões, Ouvidorias, Mesas de Diálogo, etc.

Já o eixo da proteção, também denominado “controle da efetivação dos direitos humanos”, é definido pelo controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente. Nesse sentido, dentro da visão dos princípios da prioridade absoluta e proteção integral, os órgãos encarregados pela formulação de políticas públicas devem ser monitorados constantemente.

A partir daí, o monitoramento das ações públicas pode ser realizado pelo Poder Legislativo, Ministério Público, Defensorias Públicas, Poder Executivo e pela sociedade civil organizada. Ademais, também devem ser objeto de apreciação e deliberação dos Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes, Conselhos Setoriais de formulação e controle de políticas públicas (Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, etc.), e demais órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988.

Com relação ao artigo 4<sup>a</sup> do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual introduz o princípio da prioridade absoluta, Guilherme Freire de Melo Barros expõe o tema com clareza:

Em relação ao atendimento pelo Poder Público dessas prioridades – mormente quanto à formulação e execução de polí-

ticas públicas (“c”) e destinação dos recursos públicos (“d”) -, comumente se diz que a fiscalização deve ser exercida pelo Ministério Público (art.129, III). No entanto, parece-nos que essa função compete também à Defensoria Pública, pois as políticas públicas são dirigidas principalmente ao atendimento da população de baixa renda. Atualmente, a Defensoria tem plena legitimidade para propositura de Ação Civil Pública para buscar a tutela coletiva dos necessitados (art. 5º, Lei 7.347/85), poderoso instrumento de correção de desvios na atuação do Poder Público. Além disso, o Poder Legislativo também exerce importante função fiscalizadora, na medida em que é responsável pela aprovação de orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias. Por fim, a sociedade civil – ONG’s, entidades filantrópicas, associações, imprensa etc. – não deve deixar de cobrar dos governantes uma atuação efetiva na proteção da criança e do adolescente.<sup>6</sup>

No que se refere à participação da sociedade civil nos Conselhos de Direitos, é relevante mencionar que tal fato vem se tornando importante instrumento de controle social e garantia de transparência dos atos do poder público.

Dentro do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente também é previsto o plano da defesa dos direitos humanos, que na definição prevista no artigo 6º da Resolução do Conanda,

caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto.

---

6 BARROS, Guilherme Freire de Melo. Estatuto da Criança e do Adolescente. 6ª Ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 25.

O acesso à justiça é garantido pela Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”) e pelo Estatuto (artigo 141), dispondo a garantia do acesso de toda criança ou adolescente à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, por qualquer de seus órgãos.

A regra é de que todo brasileiro tem o direito de ser representado gratuitamente em processos judiciais sempre que não tiver condições de pagar por esse serviço. Com o Estatuto, crianças e adolescentes também passaram a ter esse direito garantido por lei, com prioridade, dada sua situação peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A Resolução do Conanda, em seu artigo 7º, ainda apresenta um rol dos atores incumbidos da defesa, quais sejam:

I - judiciais, especialmente as Varas da Infância e da Juventude e suas equipes multiprofissionais, as Varas Criminais especializadas, os Tribunais do Júri, as comissões judiciais de adoção, os Tribunais de Justiça, as Corregedorias Gerais de Justiça; II - público-ministeriais, especialmente as Promotorias de Justiça, os centros de apoio operacional, as Procuradorias de Justiça, as Procuradorias Gerais de Justiça, as Corregedorias Gerais do Ministério Público; III - Defensorias Públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária; IV - Advocacia Geral da União e as Procuradorias Gerais dos Estados; V - Polícia Civil Judiciária, inclusive a Polícia Técnica; VI - Polícia Militar; VII - Conselhos Tutelares; e VIII – Ouvidorias

Parágrafo único. Igualmente, situa-se neste eixo, a atuação das entidades sociais de defesa de direitos humanos, incumbidas de prestar proteção jurídico-social, nos termos do artigo 87, V do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>7</sup>.

---

7 Art. 134, caput – “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

A tendência das atuais normativas sugere a criação de núcleos especializados nos Órgãos que prestam atendimento às crianças e adolescentes, pois tal medida fortalece a relação entre os atores do Sistema e resulta em atendimentos com respostas mais eficazes aos problemas.

O Ministério Público, dentro de suas funções institucionais previstas nas Leis Orgânicas e Constituição Federal de 1988 (artigo 129), basicamente exerce o papel de guardião da sociedade e das instituições democráticas, tendo atuação obrigatória em todos os processos de competência da Justiça da Infância e Juventude.

Quanto à Defensoria Pública, a Constituição Federal de 1988 a assegurou como instituição essencial à função jurisdicional, ou seja, sua criação e manutenção é dever do Estado, e não mera escolha. Ademais, dentro dela também se destaca a importância dos núcleos especializados. Em síntese, pode atuar em duas frentes: de proteção quando os direitos são ameaçados ou violados; e de defesa quando é atribuída aos adolescentes a prática de atos infracionais.

Todavia, é sabido que as Defensorias Públicas da maioria dos Estados do país não possuem estrutura e organização de modo a possibilitarem atendimento a toda população hipossuficiente. Nessas hipóteses, quando o município não conta com o serviço do defensor público, a população depende de advogados dativos nomeados pela Justiça, ou também pela presença de núcleos de prática jurídica de universidades.

Atualmente, algumas regiões do Estado do Paraná têm a presença do Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e da Juventude – NEDDIJ, o qual é vinculado ao Programa Universidade sem Fronteiras, da Secretaria da

Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Subprograma Incubadora dos Direitos Sociais -, e promove a intervenção administrativa e judicial na defesa de direitos individuais e coletivos de crianças e adolescentes em situação de risco, bem como aos adolescentes a quem se atribua a prática de ato infracional.

As Universidades paranaenses que contam com a atuação dos NEDDIJ que atendem as comarcas das cidades em que estão instalados são: Universidade Estadual de Londrina – UEL; Universidade Estadual de Maringá – UEM; Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG; Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO em Guarapuava; Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE campi de Marechal Cândido Rondon, Francisco Beltrão e Foz do Iguaçu e Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, campus de Jacarezinho. Além do trabalho técnico realizado pelo NEDDIJ descrito acima, cabe lembrar a importância também dos trabalhos na área científica, como produções de artigos científicos, projetos de pesquisa, grupos de estudo e promoção de eventos, todos ligados à área dos direitos de crianças e adolescentes.

## **A ATUAÇÃO EM REDE: INTERDISCIPLINARIDADE E INTERSETORIALIDADE**

O trabalho articulado na rede de atendimento é de suma importância para garantir o Princípio da Proteção Integral, e isso envolve a atuação dos diversos atores que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos. Vale dizer que o trabalho entre os atores deve ser realizado de maneira coordenada, articulada e integrada.

Cada ator é igualmente importante para o funciona-

mento desse Sistema complexo, suas ações não podem ser hierarquizadas, devem ser pensadas horizontalmente, e os envolvidos devem sempre manter o diálogo com todos os atores, garantindo que o serviço prestado seja feito de forma efetiva.

É preciso saber que nenhum serviço isolado conseguirá dar conta de todas as demandas relacionadas aos direitos da criança e do adolescente, o acompanhamento e o desenvolvimento das ações deve ser feito por todos os serviços, não basta somente encaminhar ou atender uma demanda e esquecê-la.

Os atores devem ter a consciência de como o seu serviço pode ser útil para o problema apresentado, e sempre dialogar com outros setores que possam ajudar no acolhimento daquela demanda, levando em consideração a troca de informações e a importância do trabalho em rede.

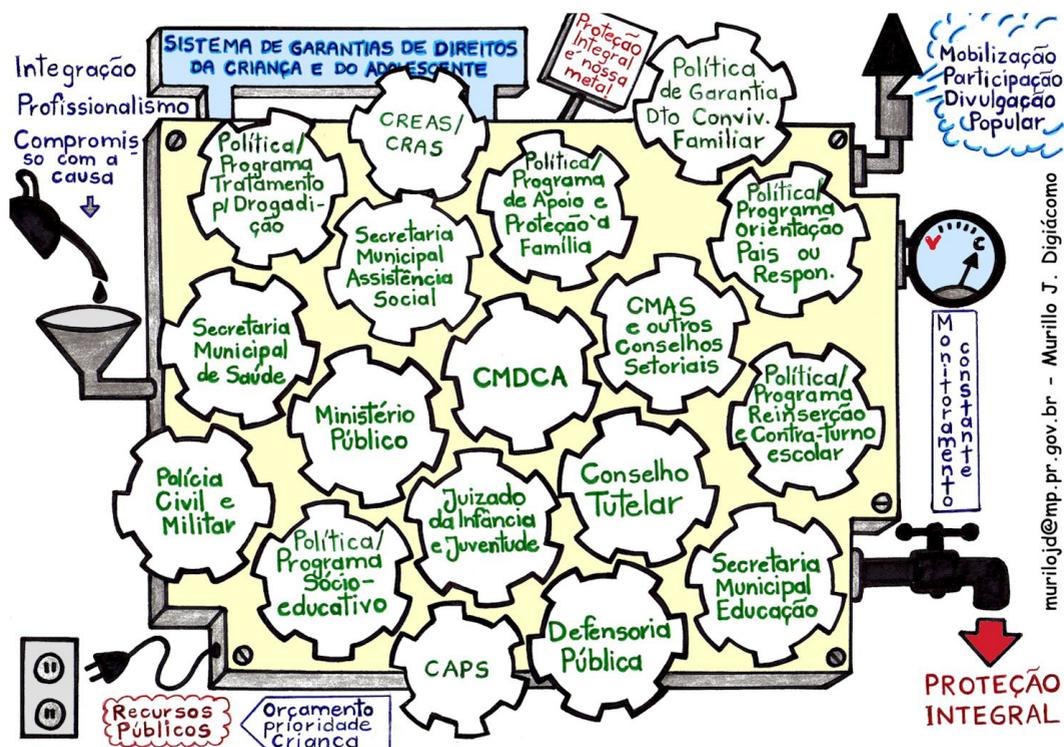
Deve-se aproveitar a multiplicidade de saberes envolvidos nos diversos setores e serviços. Vale dizer que o trabalho em rede de forma articulada consiste na participação ativa através de diálogos com todos os atores que compõem o Sistema. Pode ainda ocorrer através de reuniões dos conselhos de direitos, fóruns e conferências relacionadas à efetivação do Sistema de Garantia de Direitos.

Dessa maneira, a participação e o aumento dos debates sobre a efetivação de políticas públicas que visam à garantia de direitos de crianças e adolescentes, só faz aumentar o conhecimento das demandas locais, e quais as melhores estratégias para atendê-las.

### **QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:**

1. a) Identifique na imagem abaixo os atores de cada eixo que compõe o Sistema de Garantia dos Direitos Huma-

nos da Criança e do Adolescente, de acordo com o texto apresentado anteriormente. b) Ao olhar a imagem você consegue apontar carências na rede de atendimento do seu Município?



(Imagem disponível em <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=235>>)

2. No seu município existem serviços especializados para tratar de assuntos da Criança e do Adolescente, como, por exemplo, Varas de Infância e Juventude, Ministério Público com atribuições na área, e outros órgãos da rede? Você acredita que os serviços existentes em sua cidade são suficientes para tratar da demanda e apresentar respostas de maneira eficaz?

## EXERCÍCIOS:

1. Conselheiro Tutelar, imagine-se na seguinte situação: “Populares acionaram o Conselho Tutelar relatando que

João, de 10 (dez) anos de idade, estaria dormindo na praça da cidade há 03 (três) dias e consumindo “crack”. Quais medidas devem ser tomadas no caso em questão? Quais órgãos do município devem atuar?

2. Rosana compareceu no Conselho Tutelar relatando que está há 03 (três) dias com a criança Maria, de 01 (um) ano de idade, pois seus pais não possuíam condições financeiras de cuidá-la. Rosana ainda afirma que os pais biológicos consentiram com que a filha permanecesse com ela, mas foram residir em outra cidade, em busca de melhores condições de vida. Como Conselheiro Tutelar, quais são os encaminhamentos necessários que devem ser operados? O Conselho Tutelar pode emitir “Termo de Guarda”? Quais os atores do Sistema de Garantia de Direitos estão diretamente envolvidos no caso?

3. Uma família com a mãe e dois filhos, um de 5 (cinco) anos e outro de 8 (oito) anos, de outro Estado, muda-se para a cidade de sua atuação no início de março. A mãe vai até uma escola para matricular seus filhos, porém ela não possui a documentação e a escola se recusa a fazer a matrícula. Qual a providência a ser tomada no caso?

4. Admita a seguinte situação hipotética: Uma adolescente indígena abrigada em uma instituição de acolhimento do município relata a você que está no local há 10 (dez) meses, não frequenta a escola, é obrigada a realizar os serviços domésticos e a seguir a doutrina religiosa da instituição. Quais violações de direitos estariam sendo praticadas na mencionada instituição de abrigamento? Quais os encaminhamentos adequados?

## INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:

### SUGESTÃO DE SITES

Secretaria Direitos Humanos: [www.sedh.gov.br](http://www.sedh.gov.br)

Sistema de Garantia de Direitos: [www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd](http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd)

Portal dos Direitos da Criança e do Adolescente: [www.direitosdacrianca.org.br](http://www.direitosdacrianca.org.br)

Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente – Ministério Público do Estado do Paraná: [www.crianca.caop.mp.pr.gov.br](http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br)

Conselho Nacional de Justiça: [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)

Promenino Fundação Telefônica: [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br)

Fundação Abrinq: [www.fundabrinq.org.br](http://www.fundabrinq.org.br)

UNICEF: [www.unicef.org/brazil](http://www.unicef.org/brazil)

Fundação Itaú Social: [www.fundacaoitausocial.org.br](http://www.fundacaoitausocial.org.br)

### SUGESTÃO DE FILMES

**Querô.** 2007, Brasil, Gullane Filmes. Sinopse: Filho de uma prostituta, Querô é um adolescente pobre e órfão, que vive sozinho na região portuária de Santos. Achando-se dono do próprio destino, Querô não se dobra à disciplina opressora da Febem, ao jogo fácil do tráfico de drogas e, muito menos, aos policiais corruptos que o perseguem. Paga por isso um preço alto.

**Documentário Ônibus 174.** 2002, Brasil, Zazen Produções. Sinopse: Trata-se de um documentário sobre o seqüestro de um ônibus em plena zona sul do Rio de Janeiro, ocorrido em 12 de Junho de 2000.

## SUGESTÃO DE LEITURA

Notícia: **“Tribunal de Justiça do DF inaugura núcleo de atendimento a adolescentes”** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/23802-tribunal-de-justica-do-df-inaugura-nucleo-de-atendimento-a-adolescentes>> Acessado aos 30/03/2013.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da criança e do adolescente**. 6ª ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à convenção americana sobre direitos humanos: Pacto de San José da Costa Rica**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

TAVARES, P.S. **A política de atendimento**. In: MACIEL, K. R. F. L. A. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos. [coord.] 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL, Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)> Acesso em: 30 mar 2013.

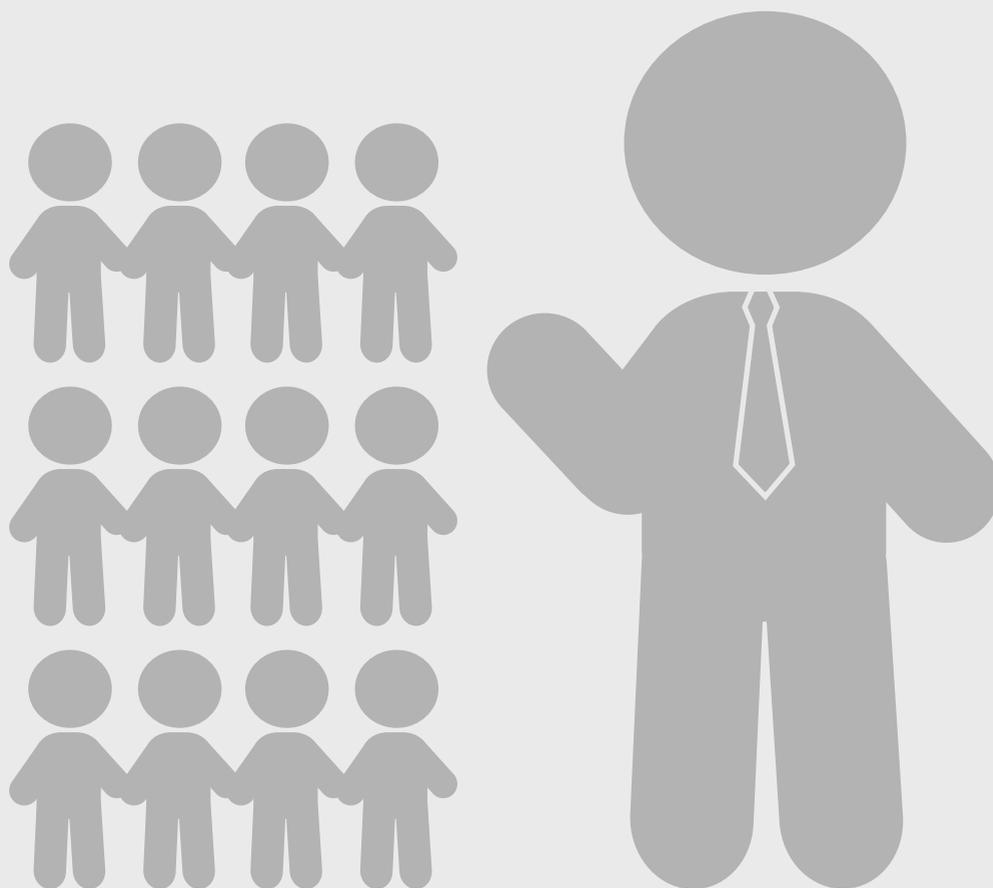
BRASIL, **Resolução nº 113**, 19 de abril de 2006, do CONANDA. Disponível em <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/.arquivos/.spdca/.arqcon/113resol.pdf>> Acesso em: 30 mar 2013.

BRASIL, **Resolução nº 117**, 11 de julho de 2006, do CONANDA. Disponível em <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/.arquivos/.spdca/.arqcon/117resol.pdf>> Acesso em: 30 mar 2013.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do**

**Brasil de 1988.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em 30 mar 2013.

BRASIL, **Decreto nº 678**, de 6 de Novembro de 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)> Acesso em: 30 mar 2013.



### **DISCIPLINA 3**

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO INTEGRAL PARA A INFÂNCIA E A JUVENTUDE NO BRASIL**

**Autoras:** Zelimar Soares Bidarra  
Luciana Vargas Netto Oliveira

# POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO INTEGRAL PARA A INFÂNCIA E A JUVENTUDE NO BRASIL

**Zelimar Soares Bidarra**<sup>8</sup>

**Luciana Vargas Netto Oliveira**<sup>9</sup>

A ampliação permanente de conhecimentos é um requisito indispensável para uma atuação mais qualificada dos conselheiros tutelares e conselheiros dos direitos, cujo papel é decisivo para a estruturação, a organização e o funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD) para todas as crianças e adolescentes brasileiros. O desenvolvimento e o nível de abrangência do SGD estão previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/1990 – com atualizações) e nas Resoluções<sup>10</sup> do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

## **A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA, AO ADOLESCENTE E AOS JOVENS**

No Brasil, durante os períodos colonial (de 1500 a 1822) e imperial (de 1822 a 1889), havia altos índices de mortalidade infantil e para as sobreviventes a socialização era

---

8 Docente do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), campus de Toledo/PR. Professeure Associée da Faculté Science Sociale da Université Laval/Canadá. Graduada em Serviço Social (UFF), mestrado em Serviço Social (UFRJ), doutorado em Educação (Unicamp). Membro do Grupo de Pesquisa e Defesa dos Direitos Humanos Fundamentais da Criança e do Adolescente (CNPq). E-mail: zelimar@yahoo.com.br

9 Docente do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), campus de Toledo/PR. Graduada em Serviço Social (ITE) e em Direito (Unipar) com Mestrado em Direito pela UFPR (2005). Membro do Grupo de Pesquisa e Defesa dos Direitos Humanos Fundamentais da Criança e do Adolescente (CNPq). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Unioeste, em estágio de pesquisa no Centre de Recherche sur les Innovation Sociales (CRISES/ Université du Québec à Montreal, Canadá). E-mail: lucianavno@uol.com.br

10 Principalmente nas Resoluções n° 75/2001, n° 105/2005, n° 112/2006, n° 113/2006, n° 116 /2006, n° 11/2006, n° 139/2010. Para melhor conhecimento do conteúdo de cada uma, pode-se acessar o seguinte sitio: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/conanda/resol>

feita com base numa modalidade de educação influenciada pela doutrina jesuíta, também responsável pela catequização dos indígenas. Essa educação não-formal e comunitária incluía a doutrina cristã, leitura e o ensino de um ofício as crianças, a partir de sete anos, pois o trabalho era considerado uma condição de dignidade e um “caminho para a salvação” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

Também era habitual o abandono de crianças devido às questões ligadas à pobreza e à moralidade, pois filhos nascidos fora do casamento ou de “mães solteiras” ameaçavam a estabilidade e a ideia da família. Assim, para evitar maiores problemas oriundos desse abandono, nos espaços rurais, elas eram acolhidas espontaneamente por “famílias substitutas” e quando atingiam idade suficiente prestavam serviços domésticos como forma de “pagamento” pelo acolhimento.

Nas áreas urbanas foram criadas em 1726 as Rodas dos Expostos que consistiam em um dispositivo cilíndrico instalado na parte da frente de entidades de caridade. Assim, as pessoas podiam depositar a criança rejeitada nesse mecanismo, sem serem identificadas, e acionar a campanha avisando para que alguém de dentro viesse recolhê-la. Nesses locais, a assistência à criança abandonada era prestada por um período de mais ou menos sete anos e, esgotado esse tempo, a mesma era encaminhada ao juiz, para que seu futuro fosse decidido. Segundo Piloni e Rizzini (1995), a Roda dos Expostos deixou de existir formalmente em 1927, porém na cidade do Rio de Janeiro funcionou até 1935 e em São Paulo até 1948.

Durante o século XIX criou-se no Brasil um aparato institucional voltado ao disciplinamento pelo trabalho e ao controle social das crianças com práticas de recrutamen-

to e de moralização. Em relação à legislação, não havia dispositivos de proteção à criança, mas existia uma excessiva preocupação com a disciplina, o controle e a repressão. No final do século, com o regime republicano, intensificaram-se as práticas assistenciais, influenciadas pelo pensamento higienista<sup>11</sup>.

A preocupação com o “problema do menor”<sup>12</sup> refletiu-se na legislação do país, o Código Penal da República, de 1890 regulava a responsabilidade penal da seguinte forma: o menor de 9 anos era isento; de 9 a 14 anos era aplicada a teoria do discernimento, ou seja, o juiz decidia caso a caso se o “menor” tinha ou não consciência do ato praticado e, a partir desse julgamento, aplicava-lhe a sanção; os “menores” acima de 14 anos eram julgados e penalizados como os adultos. O objetivo era recolher e educar os “menores viciosos<sup>13</sup> e abandonados” em reformatórios, escolas correcionais e institutos, oportunizando a educação industrial para meninos, qualificando-os para o mercado de trabalho, e a educação doméstica para meninas, preparando-as para serem empregadas domésticas ou para o casamento. Esse atendimento prestado ligava-se à lógica do sistema capitalista, fundamentado na naturalização de uma sociedade desigual.

Por um longo período os juízes tiveram o poder de suspender ou retirar o pátrio poder<sup>14</sup> dos genitores e apreender os “menores”, mesmo sem o conhecimento

---

11 O movimento higienista foi composto por profissionais que trabalhavam questões ambientais e as condições higiênicas no atendimento às crianças e famílias (PILOTTI; RIZZINI, 1995).

12 O termo “menor” foi utilizado no texto conforme a legislação da época, porém esclarece-se que a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, a terminologia a ser utilizada é criança para as pessoas de 0 a 12 anos incompletos e adolescente para pessoas de 12 a 18 anos incompletos.

13 Aquele que “[...] tem ou em que há vício; corrompido, desmoralizado; defeituoso, imperfeito; contrário a certos preceitos ou regras.” (FERREIRA, 1988, p. 672).

14 O termo “pátrio poder” foi substituído para “poder familiar”, no Código Civil de 2002, Lei nº 10.406/2002, significando que esse poder/dever deve ser exercido em igualdade de condições pelos responsáveis pela família.

dos pais ou responsáveis. Tais medidas resultavam da ideia de que este tipo de família, em condição de pobreza, não possuía “capacidade” para cuidar de seus infantes, rotulando-se as mães de “prostitutas” e os pais de “alcoólatras” e “viciados”, considerava-os como “avessos ao trabalho”, o que servia como motivo para a intervenção do Estado na esfera familiar.

No início do século XX, durante congressos internacionais, alguns juristas começaram a defender a ideia de um “novo direito”, de uma justiça humanitária e protetiva voltada para uma reeducação da infância e juventude, em contraposição à punição. Nesse sentido, o primeiro documento de caráter amplo e universal relacionado a tal proteção à criança<sup>15</sup> foi a Declaração de Genebra, de 1924, aprovada unanimemente pela Assembléia Geral da Liga das Nações, órgão antecessor da Organização das Nações Unidas (ONU), e conhecida como a “Carta da Liga sobre a Criança” (DOLINGER, 2003).

No Brasil, desde 1921, ocorria uma organização da assistência social (com presença estatal) aos “menores”, em termos de saúde, moral e trabalho. A intervenção do Estado na esfera da família crescia com o objetivo de promover a “segurança da sociedade”. A movimentação em torno da elaboração de leis de proteção e assistência à infância culminou na criação do primeiro Juizado de Menores no Rio de Janeiro, então capital federal, em 1923, e na aprovação do Código de Menores em 1927. Essas leis criaram um sistema jurídico e de assistência social que foi posteriormente reproduzido pelos demais estados do país.

---

<sup>15</sup> É importante esclarecer que a terminologia “criança”, para o Direito Internacional, engloba todas as pessoas entre zero e dezoito anos, não havendo diferenciação entre criança e adolescente.

O Código combinou medidas de assistência, institucionalização e proteção ao “menor abandonado”, ou seja, aquele considerado em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem; e ao “menor vadio”, entendido como aquele que vivia na companhia dos pais, tutores ou guardiões, mas se mostrava resistente a receber instrução ou a trabalhar. Também previa a suspensão do pátrio poder aos pais que deixassem os filhos em estado habitual de vadiagem ou mendicância. Para este Código eram inimputáveis os menores de 14 anos; e de 14 a 18 anos, se considerados culpados pelos atos infracionais, os “menores delinquentes” cumpririam a pena em estabelecimentos especiais, separados dos adultos. Em termos de proteção, previa a proibição de trabalho aos menores de 12 anos. As medidas de assistência e de institucionalização focavam-se na instrução, saúde, profissionalização e vigilância, pois o “menor” era sinônimo de “coisa perigosa” (BRASIL. Código de Menores, 1927).

Apesar da Constituição Federal de 1934 estabelecer a instrução como direito de todos e condenar a exploração do trabalho infantil, durante a vigência do Código de Menores observaram-se várias distorções no trato com esses “menores”: as instituições configuravam-se como verdadeiros “depósitos de crianças”; o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941 pelo governo de Getúlio Vargas, revelou-se um sistema de práticas autoritárias e correccionais repressivas, local onde a corrupção, a promiscuidade e a violência imperavam, sendo considerado como equivalente ao sistema penitenciário para os “menores”.

Após a II Guerra Mundial, sob a necessidade de se construir parâmetros mínimos de convivência e respeito,

a Assembleia Geral da ONU aprovou, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como um ideal a ser atingido por todas as nações no sentido de que o reconhecimento “[...] da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;” (DECLARAÇÃO..., 1948 apud PIOVESAN, 2003, p. 351). Esta Declaração, no artigo 24, expressa as medidas de proteção aos direitos de toda criança, sem qualquer tipo de discriminação, por parte da família, da sociedade e do Estado. Na década seguinte, em 1959, a ONU aprovou a Declaração dos Direitos da Criança (Resolução nº 1386), reconhecendo especificamente os direitos da criança e convocando os países-membros da Organização a esforcem-se para que esses direitos fossem transformados em legislações pátrias, conforme os dez princípios estabelecidos<sup>16</sup>. Nela apresentou-se a questão dos direitos da criança como uma especificação dos direitos do homem, devido à imaturidade física e intelectual a criança necessita de proteção particular e de cuidados especiais (BOBBIO, 1992). Desde então, as crianças passaram a ser reconhecidas como “sujeitos de direito internacional”.

No Brasil não houve tempo hábil para transformar em ações de atendimento o espírito de proteção integral inscrito na Declaração de 1959. Pois, no ano de 1964 houve um golpe de Estado que transformou o regime político do país numa ditadura militar. No primeiro ano desta ditadura, inspirada na Doutrina da Segurança Nacional, foi

---

16 Segundo Dolinger (2003), resumidamente, esses princípios se referem à não discriminação; à proteção especial para um desenvolvimento saudável em condições de liberdade e dignidade; ao direito a um nome e a uma nacionalidade; aos serviços de saúde, educação, habitação, recreação, dentre outros; à proteção especial contra qualquer forma de negligência, crueldade ou exploração.

criada a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) e permaneceu o atendimento ao “problema do menor” de modo autoritário, discriminatório e repressivo (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009). As formas escolhidas para lidar com tal “problema” não alcançaram êxito e em 1979 lançou-se no Brasil o “novo” Código de Menores (Lei nº 6.697, 1979) que consagrou juridicamente a concepção e as práticas da “Doutrina da Situação Irregular”<sup>17</sup>. O Código de 1979, na visão de Silva (2005), nasceu defasado porque prolongou a filosofia do Código de 1927. Para a autora, as críticas a este Código podem ser agrupadas em duas divisões: a primeira é que os “menores” eram punidos por estarem em “situação irregular”, pela qual não tinham responsabilidade, pois esta era fruto das condições de pobreza em que viviam e pela falta de políticas públicas; a segunda refere-se à apreensão dos “menores” por suspeita de ato infracional, submetendo-os à privação da liberdade sem o direito à ampla defesa e ao devido processo legal (SILVA, 2003).

O Código fortaleceu as desigualdades, o estigma e a discriminação, ressaltou a cultura do trabalho como forma de “regeneração” dos desvios e reforçou a ideia da associação entre pobreza e patologia social, entendida como uma doença manifesta pelos indivíduos que não conseguiam demonstrar comportamentos compatíveis com as exigências sociais das elites dominantes. O binô-

---

17 Art. 2º Para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor:

I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsáveis; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsáveis para provê-las; II – vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis; III – em perigo moral, devido a: a) encontrar-se de modo habitual em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV – privado de representação ou ausência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V – com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI – autor de infração penal. [...] (BRASIL. Lei n. 6.697, 1979).

mio correção-repressão produzia práticas violentas, tidas como legítimas porque eram operadas pelos aparelhos do Estado - poder policial e poder judiciário. Por isso, muitas dessas crianças pobres foram subtraídas da convivência familiar e institucionalizadas em reformatórios, orfanatos e escolas de formação/ofício. Esse direcionamento da política de atendimento implicou numa ampla conivência das autoridades públicas para com a situação de exploração e trabalho infantil a que crianças pobres foram submetidas. Os serviços de atendimento eram indiferentes para com as necessidades de desenvolvimento peculiares da infância e, mesmo sendo financiados com recursos públicos, a quase totalidade deles era prestado por entidades da iniciativa privada, geralmente de cunho religioso, cuja finalidade era prestar uma ação caritativa (assistencialista) destituída de qualquer compromisso com a noção de cidadania.

Os movimentos da sociedade brasileira na década de 1980 trouxeram a público as críticas ao modelo da Doutrina da Situação Irregular, evidenciando a falência das instituições fechadas, a centralização das políticas públicas e a dicotomia de tratamento para o “menor” e para a “criança”. Mesmo no contexto da ditadura militar no Brasil (1964-1985), diferentes forças sociais se mobilizaram para construção de uma nova ordem política e jurídica, expressa na Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988. Os movimentos organizados tiveram participação direta na elaboração desta Constituição que, além dos princípios democráticos gerais, em seu artigo 227 consagra um princípio essencial no que diz respeito aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes brasileiros: a Doutrina da Proteção Integral. A Constituição afirma os

princípios do respeito aos direitos humanos, da igualdade de todos perante a lei, da não-discriminação e eliminação de todas as formas de preconceitos, inclusive de raça, sexo, cor e idade. Seu cumprimento afirma o respeito para com a dignidade da pessoa humana (SILVA, 2000).

A partir dessa premissa constitucional e de compromissos firmados no âmbito internacional pelo Estado brasileiro ao aderir à Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989<sup>18</sup>, ganharam força novas discussões e mobilizações que culminaram com a promulgação da Lei Federal nº 8.069/1990: o Estatuto da Criança e do Adolescente. Ele estabelece um sistema participativo de formulação, controle e fiscalização das políticas públicas e prevê a criação de uma rede de atendimento caracterizada por ações integradas. Constituem essa rede as organizações governamentais e não-governamentais, os movimentos sociais, grupos religiosos, comunidades locais, entidades nacionais e internacionais, trabalhadores e a própria população. Com o Estatuto, as crianças e os adolescentes passam a ser concebidos como pessoas com direito à Proteção Integral, porque em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos da história, de direitos humanos e de cidadania, devendo participar nas decisões sobre sua vida. O princípio da prioridade absoluta, previsto no artigo 4º do Estatuto, estabelece a primazia de crianças e adolescentes receberem proteção e socorro, a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, a preferência na formulação e na execução de políticas

---

<sup>18</sup> Após dez anos de estudos e propostas foi aprovada a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança em 1989, cuja adesão foi a mais ampla já vista na história da ONU com a assinatura do documento por 191 Estados-membros desta Organização.

públicas e na destinação dos recursos públicos. Para facilitar a compreensão dos aspectos modificados tem-se o seguinte quadro:

<b>Estatuto da Criança e do Adolescente</b>	<b>Códigos de Menores (1927 e 1979)</b>
<p>Crianças e adolescentes tornam-se sujeitos de direitos e deveres civis, humanos e sociais previstos na Constituição e em outras leis. São considerados cidadãos em desenvolvimento, (Doutrina da Proteção Integral).</p>	<p>Os menores eram tratados como seres “inferiores”, objetos tutelados pela lei e pela justiça. Os Códigos previam a assistência e vigilância do “menor” que se encontrasse abandonado ou que apresentasse desvio de conduta (Doutrina da Situação Irregular).</p>
<p>Distinguiu a criança (0 a 12 anos incompletos) do adolescente (12 a 18 anos).</p>	<p>Todo indivíduo, em condição de pobreza, com idade inferior a 18 anos era considerado “menor”.</p>
<p>Estabeleceu os direitos referentes à saúde, à educação, à alimentação, à informação, ao lazer, ao esporte. Ampliou e dividiu a responsabilidade pelo cumprimento de direitos e deveres entre a família, a sociedade e o Estado.</p>	<p>O bem-estar de crianças e adolescentes era reduzido aos serviços sociais prestados por entidades públicas e privadas. Determinava que as atividades que os atingissem seriam regradas e não os caracterizava como sujeitos de direitos.</p>
<p>Exigiu a efetivação de políticas públicas que possibilitem o desenvolvimento sadio e harmonioso e definiu seu atendimento por intermédio de um conjunto de ações governamentais e não-governamentais. Estabeleceu um sistema participativo de formulação, controle e fiscalização dessas políticas, dividindo as responsabilidades. Determinou a criação de órgãos como os Conselhos Tutelares e Conselhos (Municipal, Estadual, Nacional) dos Direitos da Criança e do Adolescente.</p>	<p>O Poder Judiciário era a única instância que controlava as omissões e os abusos. Cabia ao juiz de menores atuar diante do que pudesse causar danos ao “menor”, que eram considerados portadores de desvio de conduta de acordo com o entendimento do juiz e, neste caso, poderiam ser submetidos a tratamento educacional em instituições fechadas. Na prática, a saída para aquele que se encontrasse em situação irregular (abandono material, vítima de maus-tratos, autor de infração penal) era a privação de sua liberdade de ir e vir e a perda dos vínculos familiares.</p>

**FONTE:** Adaptado pelas autoras a partir de Pastorelli (2001, p. 34-35).

O compromisso em garantir a proteção integral para

que se realize o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes torna essencial ampliação do rol de políticas públicas necessárias para tal finalidade. A começar por aquelas que o Estatuto denominou como políticas básicas (educação, saúde, cultura, esporte, moradia, segurança pública, justiça, direitos humanos) que têm caráter universal e devem ser acessíveis a todas as crianças e adolescentes. Prosseguindo, com as políticas de caráter especial, ou suplementar, como a de assistência social, que só podem ser acessadas por aqueles que dela necessitarem, em virtude da ausência ou precariedade de cobertura das políticas básicas.

O Estatuto responsabiliza e exige que o Estado brasileiro, seja através de governos municipais, estaduais ou federal, demonstre que está atendendo ao princípio da prioridade absoluta, através da destinação de recursos financeiros, materiais e humanos para o desenvolvimento de programas, projetos e serviços que assegurem às crianças e adolescentes uma vivência familiar e comunitária em condições de dignidade. A materialização desse compromisso dá-se pelas políticas públicas. Mas, o que se pode compreender por política(s) pública(s)?

Como ponto de partida importa esclarecer que o conceito de “políticas” não se confunde com o conceito de poder político. Quando se fala em “políticas”, como por exemplo, política social, política econômica, política fiscal, política de saúde, política habitacional, política de assistência, política educacional, está se falando em estratégias governamentais voltadas para determinado assunto ou problema para os quais a sociedade e o governo buscam estabelecer acordos possíveis, que representem medidas de solução para aquilo que pode ser entendido

como uma ameaça à paz social ou diz respeito aos direitos subtraídos. Em tais políticas estão contidas relações de força existentes na sociedade, travadas entre grupos diferentes, para a defesa dos seus interesses. Nesse sentido, a política constitui-se como uma arena de conflitos de interesses, sendo o espaço onde pessoas e grupos disputam a direção, as orientações e as opções sobre os temas/problemas em relevo, podendo a disputa ser feita por meio da coerção, da força, da negociação e da sedução (NOGUEIRA, 2001 apud PEREIRA, 2008).

São denominadas de públicas quando estas ações são comandadas por agentes estatais. As políticas públicas são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos em função do interesse público. Elas se destinam a alterar as relações sociais estabelecidas (DERANI, 2002).

É importante esclarecer que as políticas públicas, elaboradas e qualificadas para atender o rol dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes previstos pelo Estatuto, devem atender aos princípios da universalidade, ou seja, todas as crianças e adolescentes brasileiros devem ser abrangidos por elas; da descentralização política e administrativa, o que significa uma distribuição clara e de forma compartilhada de competências, papéis, atribuições e responsabilidades entre as três esferas de governo (união, estados e municípios); da participação e controle social, ou seja, prevê a participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas através dos conselhos dos direitos e/ou outros órgãos como um importante instrumento de controle social e garantia de transparência dos atos do poder públi-

co; da articulação entre as esferas de poder, prevendo a integração do poder executivo com os poderes legislativo e judiciário; e o princípio da articulação, integração e intersectorialidade das políticas, programas e serviços (BRASIL. Conanda, 2009).

Com a formulação e execução das políticas públicas destinadas à faixa etária compreendida entre zero e dezoito anos, as questões relativas ao jovem acima de 18 anos ficaram obscurecidas, em razão da maior visibilidade das lutas e dos movimentos de defesa da prioridade dos direitos da criança e do adolescente. A isto pode ser acrescida a visão preconceituosa e a pouca disponibilidade para se lidar e acolher as expressões da chamada “juventude problema”. Muitas vezes, os jovens que aparecem na cena pública são aqueles que transgridem as normas e regras sociais e seus atos são repudiados pela sociedade.

Com isto forjam-se mecanismos de “congelamento” da “juventude perigosa” nas bordas das periferias urbanas das cidades brasileiras. Para esses seres esquecidos costuma estar suprimida a possibilidade de usufruir da condição de ser jovem, de viver as transições e rituais estruturantes da formação da pessoa adulta. Para eles, a condição de juventude tende a ser abreviada pelo acúmulo de pressões e responsabilidades para com a sobrevivência de seu núcleo familiar e social.

Desde os anos 1990 predominou um direcionamento nas iniciativas desenvolvidas, o qual se focou na prevenção de delitos e na contenção da violência. Partiu-se do ponto de vista de que tais jovens não eram sujeitos de direitos e que eles não estavam em “situação de risco”, mas eram os agentes de risco e/ou os “elementos problemáti-

cos” da vida social. Projetos específicos centraram-se na “ressocialização” do jovem, através de atividades culturais, esportivas e de iniciação ao trabalho destinadas principalmente aos moradores dos bairros pobres das grandes cidades. As ações desenvolvidas visavam o controle social do tempo livre dos jovens (SILVA; ANDRADE, 2009).

Com isto acreditava-se ser possível reduzir os números da violência e da criminalidade que se relacionavam com a participação de jovens. Durante muito tempo despenderam-se energias e esforços para pensar e desenhar medidas de atendimento aos jovens sem sequer conhecer suas aspirações. Por isto, muitas das iniciativas não alcançaram os resultados pretendidos, visto que estavam distantes das formas de ser, de pensar e de se reconhecer dos próprios jovens.

No entanto, a sociedade foi ampliando o entendimento de que a juventude vai além da adolescência<sup>19</sup>, dado que o jovem passa por processos complexos que geralmente incluem os estudos de nível médio e superior, a definição e início da vida profissional, o momento da partida da casa dos pais, muitas vezes, para a formação de uma nova família. O jovem representa uma parcela significativa da população que, como sujeito de direitos humanos fundamentais, deve ter suas necessidades básicas satisfeitas no que diz respeito à saúde e alimentação, educação, esporte, cultura e lazer, profissionalização e preparação para o ingresso no mercado de trabalho.

A importância e a presença da juventude no cenário brasileiro ganharam outro espectro de visibilidade a partir

---

<sup>19</sup> Para maior detalhamento das propostas e das conquistas alcançadas em termos de direitos da população jovem, consultar [www.conjuve.gov.br](http://www.conjuve.gov.br)

dos anos 2000, ocasião em que os países integrantes da ONU, dentre eles o Brasil, lançaram e aprovaram o Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ), no qual se reconhece que os jovens, assim como suas visões e aspirações, são essenciais para enfrentar os desafios impostos às sociedades e às futuras gerações. Com os movimentos iniciados nas décadas anteriores e que ganharam força nos anos 2000 teve-se elementos concretos para uma primeira delimitação e caracterização de uma política pública de caráter nacional para a juventude, elaborada ao longo do ano de 2005, cujo texto refletiu um processo de diálogo entre governo e organizações sociais.

Desde então, o desafio tem sido conciliar uma política que garanta a proteção em relação às diversas situações de vulnerabilidade e de risco social enfrentadas pela população jovem e que, ao mesmo tempo, favoreça o desenvolvimento integral e a inclusão do jovem nas várias esferas sociais (SILVA; ANDRADE, 2009).

Com este fim, em fevereiro de 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), órgão executivo ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República, através de Medida Provisória posteriormente transformada na Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. A Secretaria é responsável por articular os programas e projetos destinados aos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos; fomentar a elaboração de políticas públicas; interagir com os poderes Judiciário e Legislativo e promover espaços para que a juventude participe da construção destas políticas (BRASIL, 2006). Ela coordena o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) em suas diversas modalidades.

Além disso, foi criado o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) como um espaço permanente de diálogo

entre a juventude brasileira, a sociedade civil e o governo. Nesta dinâmica de movimentação, em 2006 foi aprovada a Política Nacional de Juventude, a qual enfatiza os princípios de gerar oportunidades e assegurar direitos aos jovens brasileiros de 18 a 29 anos. A definição de uma Política Nacional de Juventude traz em si o desafio de cumprir e concretizar o direito de todo ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do processo (PEREIRA, 2008).

Corroborando com as conquistas mais recentes, o Senado Federal aprovou em 23 de julho de 2010 a Emenda Constitucional nº 65 que alterou a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal, que se tornou “Da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso” (grifo nosso) e modificou o seu artigo 227, que dispõe sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude. Como se observa, são passos importantes para o reconhecimento dos jovens como “sujeitos de direitos”, o que os coloca numa posição de protagonistas de sua própria história e qualifica cada vez mais o diálogo entre este segmento e os poderes públicos. Todavia, como se trata de um processo de inscrição democrática de direitos sociais, nos marcos da sociedade burguesa brasileira, é imperiosa a continuidade da mobilização, articulação e pactuação entre as forças sociais que constroem a institucionalidade do Estado de Direito no país para que se possa avançar no campo das conquistas democráticas para os jovens que, durante muitas décadas, ficaram relegados ao segundo plano no quadro das prioridades nacionais.

Em resumo, diante deste cenário é preciso assinalar

que uma Política para a Juventude que está sendo efetivada mediante a intervenção de expressivas parcelas de jovens não pode se sentir intimidada por ter que lidar com ambientes e formatos incomuns (não rotineiros). É preciso que a Política de Juventude tenha na política de educação um fundamento inquestionável, contudo não se pode atribuir a esta política setorial a exclusividade da missão de cumprir a promessa de construir patamares mais dignos de civilidade para estes muitos brasileiros.

### **QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:**

1. Refletir sobre os desafios para a construção de políticas sociais universalizantes de direitos para crianças e adolescentes no atual cenário político da sociedade brasileira, no qual convive-se com a ampliação e agravamento dos índices de desigualdade social.

2. Discutir a seguinte afirmativa: Para que a comunidade internacional reconhecesse a necessidade e importância do estabelecimento de padrão normativo/regulador de proteção dos direitos humanos foi preciso que o Homem revelasse para o próprio Homem na convivência coletiva, durante o século XX, tanto o seu potencial construtivo e destrutivo. Dentre os parâmetros para a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, quais aspectos podem ser destacados como mais significativos nos documentos a seguir relacionados:

1. Declaração de Genebra 1924,
2. Declaração dos Direitos Humanos de 1948,
3. Declaração dos Direitos da Criança de 1959,
4. Convenção dos Direitos da Criança de 1989.

3. Considerando a construção da história social de pro-

teção da infância, reflita e discuta sobre o que significa a “coisificação/objetificação” da criança e como tal referência se contrapõe a noção de sujeito de direitos.

4. Se legislação social e política social são mecanismos que intervêm na regulação da vida em sociedade e se eles resultam dos embates, confrontos e disputas entre grupos sociais opositores, como devemos atuar para que a premissa da Proteção Integral esteja presente na garantia, na oferta e no usufruto dos direitos fundamentais estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente?

5. Refletir sobre porque os adolescentes e os jovens estão mais expostos à violência do que as pessoas das demais faixas etárias.

6. Que tal conhecermos um pouco sobre o qual é o perfil do principal grupo de risco em relação às violações de direitos e violências no Brasil? O que você(s) sabe(m)/conhece(m) sobre as estatísticas (os números) disponíveis no país e no município onde reside?

## **EXERCÍCIOS:**

1. O professor deve pesquisar e coletar artigos de jornais e revistas que tragam notícias e/ou reportagens sobre crianças e adolescentes, com conteúdos variados. Vai notar que a mídia traz as questões relativas à criminalidade com títulos e tratamento da criança/adolescente como “menor”, “menor infrator” ou outros adjetivos pejorativos. Quando o assunto das reportagens é relativo a aspectos como moda, música, consumo, cinema, arte, o tratamento dado a essa faixa etária é “criança”, “adolescente” ou “jovem”. Trazer esses artigos para a sala de aula, dividir a turma em grupos e distribuí-los para leitura e reflexão sobre os termos utilizados, ligando com o conteúdo da

aula (Trajetória histórica, social e política do atendimento às crianças e adolescentes).

2. Pesquisar em grupos sobre as principais características e diferenças entre a política de atendimento à criança e ao adolescente antes e depois do Estatuto da Criança e do Adolescente em relação aos programas assistenciais referentes às políticas básicas.

## **INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:**

### **SUGESTÃO DE FILMES**

**O Contador de Histórias.** 2009. (105 minutos). Direção: Luiz Villaça.

**Sinopse:** Biografia de Roberto Carlos Ramos, menino pobre de Belo Horizonte que cresceu na Fundação Educacional do Bem Estar do Menor (Febem) e teve sua vida mudada ao conhecer uma pedagoga francesa. Mesmo após ser considerado irrecuperável por seus educadores, Roberto Carlos tornou-se pedagogo e um dos maiores contadores de histórias do Brasil.

**Querô.** 2007. (88 minutos). Drama. Colorido. Dirigido por Carlos Cortez, baseado na obra de Plínio Marcos. É uma produção da Gullane Filmes, com o apoio do .Porto de Santos

**Sinopse:** O personagem principal - Querô (seu apelido porque sua mãe morreu após se embriagar com uma garrafa de querosene) é um menor abandonado, criado pela vida. Sobrevivendo sozinho na região portuária de Santos, em situação de pobreza e abandono, Querô não se

dobra à disciplina opressora da Febem, ao jogo fácil do tráfico de drogas e, muito menos aos policiais corruptos que o perseguem. O filme conta com atores experientes como Maria Luisa Mendonça, Ailton Graça, Milhem Cortaz e Angela Leal contracenando com o estreante Maxwell Nascimento e mais 40 garotos capacitados pelo projeto de inclusão social Oficinas Querô.

**Capitães da areia.** 2009. (100minutos) Direção: Cecília Amado.

**Sinopse:** Na capital baiana Salvador, nos anos de 1930, menores abandonados que vivem nas ruas enfrentam toda sorte de dificuldades. Conhecidos como “**capitães da areia**”, são liderados pelo jovem Pedro Bala, praticando crimes como roubo e estupro. Adaptação para cinema do romance escrito por Jorge Amado.

**Sonhos Roubados.** 2010. (1h25min). Diretora: Sandra Werneck.

**Sinopse:** Jéssica, Daiane e Sabrina são adolescentes e moram em uma comunidade carioca. Elas eventualmente se prostituem, no intuito de conseguir dinheiro para satisfazer seus sonhos de consumo. Entretanto, mesmo com os problemas do dia a dia, elas tentam se divertir e sonhar com um mundo melhor.

**Pro dia nascer feliz.** 2006. (88 minutos). Direção: João Jardim.

**Sinopse:** Documentário sobre as adversas situações que o adolescente brasileiro enfrenta dentro da escola. Meninos e meninas, ricos e pobres, revelam precariedade, preconceito, violência e esperança. Adolescentes falam da vida

na escola, projetos e inquietações numa fase crucial de sua formação. Professores também expõem seu cotidiano profissional, compondo um quadro complexo das desigualdades e da violência no país a partir da realidade escolar.

**Como nascem os anjos.** 1996. 100 minutos. Diretor Murilo Sales

**Sinopse:** Maguila mata, sem querer, o chefe do tráfico do morro Dona Marta (RJ). Perseguido pelos “soldados” do tráfico é obrigado a fugir da favela com Branquinha, menina de 13 anos, que diz ser mulher de Maguila. Na confusão, acabam levando Japa, fiel amigo de Branquinha. No meio da fuga, o trio pára na porta de uma mansão onde encontram William. Maguila pede para usar o banheiro e William pensa que é uma tentativa de assalto. Uma reação inesperada faz o trio da favela a entrar na casa. Lá, os personagens viram reféns de uma estranha situação que, num crescendo de tensão e suspense, toma proporções que jamais poderiam prever.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Código de menores.** Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Disponível em: [http://www.risolidaria.org.br/vivalei/outrasleis/cod\\_menor1979.jsp](http://www.risolidaria.org.br/vivalei/outrasleis/cod_menor1979.jsp)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>

\_\_\_\_\_. Decreto nº 17.943, de 12 de outubro de 1927. **Código de menores.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>

\_\_\_\_\_. **Estatuto da criança e do adolescente.** Lei n. 8.069/90. Curitiba: Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento social (SEDS), 2012.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de juventude.** SP: CONJUVE; Friedrich Ebert, 2006.

\_\_\_\_\_. CONANDA. **Descritores dos eixos prioritários.** Disponível em [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/conanda/Principal.2009-03-26.0445](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/Principal.2009-03-26.0445). Acesso em 12/06/2009

CUSTÓDIO, André V.; VERONESE, Josiane R. Petry. **Crianças esquecidas.** Curitiba: Multidéia, 2009.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos.** SP: Max Limonad, 2002.

DOLINGER, Jacob. **A criança no Direito Internacional.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FERREIRA, Aurélio B. de H. **Dicionário aurélio escolar da língua portuguesa.** 1. ed. – 2. impr. – Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira S.A., 1988.

NOGUEIRA, F.M.G. (org.). **Estado e políticas sociais no Brasil.** Cascavel: Edunioeste, 2001.

NOVAES, Regina C.R. Prefácio. **Juventude e políticas sociais no Brasil.** In: CASTRO, Jorge A. et all (orgs.). Brasília: Ipea, 2009.

PASTORELLI, Ivanéa Maria. **Manual de imprensa e de mídia do estatuto da criança e do adolescente.** São Paulo: OrangeStar, 2001.

PEREIRA, Potyara A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.R.; SALES, M. **(In)visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáforas da violência**. SP: Cortez, 2008.

PILOTTI F.; RIZZINI I. (Org) **A arte de governar crianças**: Instituto Interamericano Del Nino/Editora Universitária Santa Úrsula, Amais, 1995.

PIOVESAN, F.; PIROTTA, W.R. B. Os Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes no Direito Internacional e no Direito Interno. **Temas de Direitos Humanos**. PIOVESAN, Flávia. SP: Max Limonad, 2003.

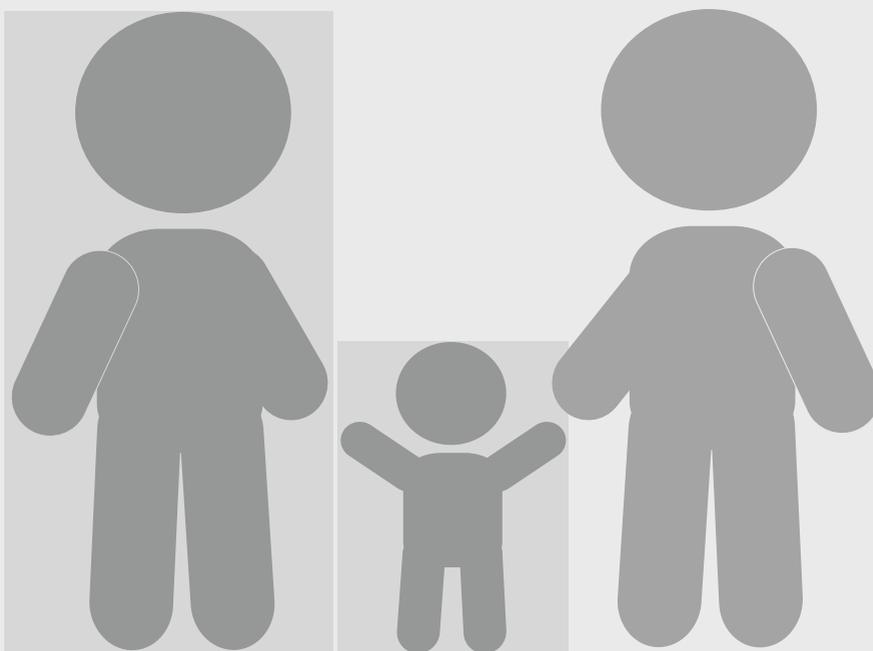
RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**. RJ: PUC-Rio; SP: Loyola, 2004.

SÊDA, E. **A proteção integral**. Campinas (SP): Adês, 1997.

SILVA, Enid R. A. da; ANDRADE, Carla C. A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, J. A. et all (orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

SILVA, José A. **Curso de direito constitucional positivo**. SP: Revista do Tribunais, 2000.

SILVA, Maria Liduina O. **O controle sócio-penal dos adolescentes com processos judiciais em São Paulo**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – PUC/SP, 2005.



#### **DISCIPLINA 4**

A INTERVENÇÃO INTERDISCIPLINAR, INTERSETORIAL E INTERINSTITUCIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE DIREITOS

**Autora:** Ailton José Morelli

# A INTERVENÇÃO INTERDISCIPLINAR, INTERSETORIAL E INTERINSTITUCIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE DIREITOS

**Ailton José Morelli**<sup>20</sup>

O final da década de 1980 representa no Brasil um momento de mudanças, ou melhor, de efetivação legal no campo dos direitos das pessoas em geral e, em especial, das crianças e dos adolescentes. É nesse contexto que os Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes são construídos. O país estava saindo de um processo de suspensão geral dos direitos em 20 anos de ditadura militar. Somando-se a esse processo, a implantação do Código de Menores em 1979 consolidava a linha de trabalho da FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-estar do Menor) e das FEBEN's, nos estados, demonstrando a ideia conflituosa do período.

O processo de abertura democrática que o país estava vivendo permitiu que diferentes processos políticos e sociais aflorassem e pudessem voltar a público, como as propostas de substituição do Código de Menores por uma legislação pautada na educação, saúde e lazer e não na repressão como permaneceu desde o início do século XX. Os debates sobre essa necessidade e os caminhos possíveis aconteceram em diferentes frentes, como, por exemplo, em organizações profissionais, universidades, órgãos

---

<sup>20</sup> Professor efetivo da Universidade Estadual de Maringá. Possui graduação em Licenciatura de História (1992) e mestrado em História e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1996) e doutorado em História Econômica pela Universidade de São Paulo (2010) com a tese Memórias de infância em Maringá. Participa do Programa Multidisciplinar de Estudos, Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente, com publicações em História da Infância e atuação em políticas públicas.

de direitos e movimentos sociais. Nessa parte, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) transformou-se em um marco, demonstrando e defendendo um princípio que ainda está longe de ser reconhecido pela sociedade: o protagonismo infanto-juvenil.

Considerar o protagonismo de crianças e adolescentes colocou em cheque todos os movimentos e ações de defesa das crianças e dos adolescentes até a década de 1980 e ainda se percebe os reflexos até os dias de hoje. Imaginar crianças e adolescentes opinando nas ações do poder executivo era quase impossível e o MNMNR mostrou essa possibilidade. Essa prática da sociedade civil na reivindicação e participação começa a acontecer também em outras políticas como na saúde, na assistência social, ouvindo-se os usuários em geral, se construindo um dos pontos fundamentais da reformulação aprovada na Constituição Federal (CF) de 1988. (MULLER, MAGER, MORELLI, 2011).

A CF de 1988 é fundamental para se pensar o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, como apresentado até o momento. A confirmação em seu artigo 5º de que os brasileiros possuem DIREITOS, apesar de soar estranho, é uma conquista muito importante para um país marcado pelo patriarcalismo e pelo patrimonialismo (MORELLI, 1996), o público e o privado passam a ter noções mais claras na legislação, a pessoa não recebe um “benefício” pela bondade de alguém e, sim, enquanto direito, independente da vontade do responsável pelo poder público. No artigo 6º essa questão fica mais clara com a definição dos direitos sociais:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência so-

cial, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2012).

O artigo 227 reconhece à criança e ao adolescente enquanto pessoas em condições especiais, dotadas de direitos essenciais e merecedoras de atenção privilegiada, confirmando o artigo 6º e estabelecendo a “absoluta prioridade”:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 2012).

Nos parágrafos do artigo são indicados alguns dos princípios que possibilitarão a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A plena garantia dos direitos estende-se às pessoas com menos de 18 anos os mesmos direitos garantidos aos adultos e, ainda, determina como papel do Poder Público a responsabilidade e prioridade em buscar todas as formas de garantir a efetivação desses direitos.

A ação do Poder Público traz outra novidade, ainda que vagarosamente, a qual consiste na participação da sociedade na fiscalização do poder executivo e na formulação das políticas públicas, conforme o Art 204:

As ações governamentais na área da assistência social se-

rão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2012)

A descentralização político-administrativa ao instituir o município como parte integrante oficial, tem representado um ganho, tanto na proposição como na execução das políticas públicas em geral e nas sociais, levando em consideração as especificidades de cada município. As câmaras de vereadores ficam com a incumbência de legislar as questões de interesse do município, respeitando as definições estadual e federal e de suplementar a legislação das outras instâncias conforme os artigos 29 e 30 da CF (BRASIL, 2012). O Legislativo também tem confirmado seu caráter fiscalizador e definidor dos gastos públicos.

Essas e outras mudanças aprovadas na CF de 1988 possibilitaram as bases necessárias para a substituição definitiva do Código de Menores, pois este não representava os novos princípios nela indicados. Dessa forma, grupos e pessoas empenhadas nesse propósito possuíam uma articulação nacional no Fórum Permanente das Entidades Não-governamentais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, subsidiando e defendendo a necessidade das mudanças e a formulação de um substituto do

Código de Menores.

A importância dos Fóruns, nacional, estaduais e municipais, foi (e é) de máxima importância nesse processo<sup>21</sup>. A participação popular na defesa e mesmo na elaboração das propostas do texto da nova Lei, através dos fóruns regionais, marca o papel dos Conselhos que seriam criados com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ESTATUTO), sancionado em 13 de julho de 1990 como Lei Federal n. 8069/90.

## **CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Para atender a orientação da sociedade ter em todas as instâncias o papel de controladora e formuladora das políticas, foi criado o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente que está no Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme o artigo 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.

É importante deixar claro que o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente está fundamentado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do

---

21 Hoje Fórum Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes - FNDCA <http://www.forumdca.org.br/>

Adolescente e, desde 1990, o Estatuto e a CF tem recebido mudanças e regulamentações no campo federal e estadual. Os municípios ficaram responsáveis pela lei de criação do conselho e geraram as regulamentações na área da saúde, educação, assistência social, lazer; é muito importante que essas leis sejam divulgadas e verificadas para o bom funcionamento dos CMDCA's. Além das políticas sociais nos municípios, também foram criados, em grande maioria do território brasileiro, os conselhos tutelares e o fundos da infância e da adolescência. Todos esses pontos contribuem para discutir o papel do CMDCA, conforme indicado e profundamente trabalhado no livro de capacitação organizado pela Fundação Oswaldo Cruz:

elaboração do planejamento das ações do conselho; realização do diagnóstico situacional da localidade em que se situa o conselho; formulação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; e monitoramento e avaliação dos programas e das ações desenvolvidas na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. (ASSIS, SILVEIRA, BARCINSKI, SANTOS, 2009, p. 67).

Como pode ser verificado nessas poucas páginas, o funcionamento do CMDCA é relativamente complexo e abrange várias áreas, estando diretamente relacionado com o funcionamento das políticas no município. Um fator complicador nesse período de mais de duas décadas de existência do Estatuto é a cultura de políticas públicas no Brasil, sendo uma marca a própria falta de políticas. O que ocorre é a implantação de ações isoladas e sem continuidade e as práticas voltadas para crianças e adolescentes ainda são caracterizadas pela prática assistencialista, pró-

prias do período anterior à criação da Lei Orgânica da Assistência Social, em geral, marcadas com a ideia de atendimento para “pobres”. Isso tem contribuído para que as ações dos Conselhos Municipais se voltem para a esse tipo de prática.

Os próprios estudos das políticas públicas possuíram realmente impulso apenas no final da década de 1970 (HOCHMAN, ARRETCHE, MARQUES, 2007, p. 13). A criação e disseminação de centros de pesquisa e de assessoramento, programas de graduação e pós-graduação também contribuíram nesse processo, porém, ainda há uma distância entre esses avanços e as práticas dos conselheiros. Essa distância tem diminuído nos últimos anos, mas ainda é muito presente. Um dos grandes problemas dessa distância é a falta de elementos para que os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente exerçam plenamente suas funções, principalmente de formulação das políticas e, para tanto, a efetivação da ação paritária do CMDCA.

A participação popular paritária é um problema que ultrapassa a formalidade. Quando um conselho é criado a lei deve prever a sua formação, quantos conselheiros e a origem de indicação desses conselheiros. A quantidade precisa ser metade do poder executivo e metade das representações populares, ou seja, não governamental. A escolha dos representantes governamentais é de responsabilidade do próprio executivo que define a escolha, em alguns casos a lei prevê preferências, como representante da saúde, educação, transporte, etc. No caso da participação popular as definições são mais variadas, afinal quem representa as crianças e os adolescentes?

A resposta dada para essa pergunta tem reflexo na primeira atividade do CMDCA “elaboração do planejamento

das ações do conselho”. Como dito anteriormente, a tradição das ações governamentais e não governamentais para crianças e adolescentes, além da saúde e educação, remete frequentemente ainda em nossos dias para a área da assistência. Portanto, é comum ainda hoje a presença de representantes de entidades, alguns casos com definição, por exemplo, que atuam na área da família, da educação, das pessoas com deficiência, representantes de órgão de profissionais liberais. A representação nesses casos é dos órgãos ou das entidades, a pessoa não é votada e sim escolhida pela entidade ou órgão que foi mais votado. Em alguns municípios esta situação mudou e a pessoa física se candidata para a cadeira de conselheiro.

A forma de escolha desses representantes deve ter por princípio a participação popular para garantir a paridade efetiva, com o máximo de transparência e a divulgação pública. A escolha dos participantes é uma forma privilegiada para divulgar a importância do CMDCA, suas características e funções, buscando na sociedade o apoio e a articulação. A busca de transparência nesse processo também deve fazer parte da rotina de funcionamento do Conselho por meio de reuniões abertas e divulgação para a sociedade de suas decisões e encaminhamentos.

A prática desenvolvida pelos fóruns na primeira década de existência do Estatuto foi amplamente defendida nas conferências regionais, estaduais e nacional que foram coordenadas pelo CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente). Isso reforça a ideia de que uma das ações dos Conselhos é a divulgação do Estatuto e do debate de temas relacionados com os direitos da criança e do adolescente.

A compreensão das funções do CMDCA é elemento

básico na elaboração de suas ações e deve contar com práticas contínuas que possibilitem um “diagnóstico situacional da localidade em que se situa o Conselho” sempre atualizado. As discussões em torno de gestão passam, obrigatoriamente, pela necessidade de um diagnóstico que forneça os dados necessários para pensar as ações. Essa é a sequência para o Conselho formular as políticas para crianças e adolescentes.

A realização do diagnóstico pode ser pontual, por exemplo, a situação do acesso das crianças de 4 e 5 anos na escola. Esse trabalho, podendo ser realizado pelo poder executivo ou este contratando serviços de terceiros, possibilita que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente avalie a situação e proponha as medidas necessárias, o prazo para execução e as diretrizes. Portanto, a formulação dessas diretrizes deverá ser incluída no Plano Plurianual Financeiro do município, para poder orientar na formulação do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), da Lei Orgânica Anual (LOA), e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Essa é outra atividade que mostra como os Conselhos precisam de uma estrutura mínima incluindo espaço físico, pessoal, material de consumo e outros. Os primeiros Conselhos possuíam menos de 12 conselheiros e quando muito realizando uma reunião mensal, infelizmente em alguns lugares ainda é assim. Essa prática desconsidera a quantidade de atribuições do CMDCA, são necessárias comissões específicas para cadastramento e acompanhamento de serviços, programas e entidades (mesmo contando com apoio do executivo); comissão de finanças para acompanhar o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, ainda, as ações junto ao orçamento

municipal como indicado no parágrafo acima; comissão de políticas públicas objetivando o trabalho direto na formulação e acompanhamento das políticas, inclusive no trabalho de interação com os outros Conselhos.

A formulação das políticas, por outro lado, não é algo simples. Como foi mencionado, a produção bibliográfica sobre gestão pública e gestão de projetos sociais tem demonstrado como as ações sociais ainda estão essencialmente marcadas na assistência social. No relatório do CONANDA e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Pesquisa Conhecendo a Realidade, fica evidente essa tendência, indicado como fatores principais desse problema, a falta de tempo dos conselheiros para se dedicarem mais ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e falta de formação técnica para formular políticas diferentes e acompanhar os diagnósticos. (BRASIL, 2007)

Nessa mesma linha, as ações, programas e políticas voltadas a crianças e adolescentes no país foram escassas, sendo as ações mais efetivas aquelas estabelecidas pela política nacional de assistência social, ou seja, o mais próximo que se verifica nas ações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é o acompanhamento da implantação municipal das orientações federais. Além disso, variando a proximidade com áreas metropolitanas, a ação desses programas e projetos fica majoritariamente a cargo de entidades não governamentais. Essa tendência também foi verificada em outra pesquisa onde as principais ações desenvolvidas pelos Conselhos no Brasil “criar e apoiar entidades, projetos e ações destinados ao atendimento de crianças e adolescentes” correspondem a 59% (enquanto prioridade). Isso

não seria um problema se os indicativos de diagnóstico, planos de ação ou de garantia dos direitos não ficassem abaixo dos 15%. (ASSIS, SILVEIRA, BARCINSKI, SANTOS, 2009, p. 99). Isso significa que a grande maioria dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente dedica mais da metade de sua força e tempo no encaminhamento de recursos via o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para projetos, sem um diagnóstico e sem um plano definido.

Superar essas dificuldades de ação que se constituem um traço cultural do modelo de políticas centralizadas é um dos grandes problemas enfrentados na implantação efetiva de um sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. Num período de 20 anos, o processo de garantia de direitos parece não ter avançado, mas essa ideia não condiz com a realidade, pois hoje conseguimos discutir a dificuldade das ações sociais funcionarem em rede, e isso mostra que elas funcionam minimamente e o mais importante é que o funcionamento em rede, com todos os serviços, é uma realidade em alguns lugares. A dificuldade, ainda, é superar essa nossa herança patriarcal e patrimonial que gera e alimenta a ideia de que a sociedade não decide nada e o Conselho não tem poder de decisão. Isso precisa ser analisado com calma

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é responsável pelas políticas em geral para as crianças e adolescentes, quais sejam o de organizar as atividades do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (incluindo um Regimento Interno), realizar e manter diagnósticos da situação das crianças e adolescentes do município (contando com o poder executivo, o Ministério Público e o conselho tutelar), formular políticas públicas e acompanhar

a realização das políticas públicas e as ações não governamentais relacionadas com as crianças e os adolescentes.

As responsabilidades são muitas e é importante deixar claro que o Conselho não é executor das políticas. Ele formula, define e, principalmente, em plenária o Conselho DELIBERA o que deve ser executado pelo poder público. A nota abaixo deixa claro o caráter deliberativo do Conselho:

Como decorrência de suas prerrogativas constitucionais já mencionadas, lógico concluir que uma resolução do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que consiste na materialização de uma deliberação do Órgão, tomada no pleno exercício de sua competência constitucional específica, VINCULA (OBRIGA) o administrador público, que não terá condições de discutir seu mérito, sua oportunidade e/ou conveniência, cabendo-lhe apenas tomar as medidas administrativas necessárias a seu cumprimento (e também em caráter prioritário, ex vi do disposto no art. 4º, par. único, alínea “c”, in fine, da Lei n. 8.069/90 c/c art. 227, caput da Constituição Federal), a começar pela adequação do orçamento público às demandas de recursos que em razão daquela decisão porventura surgirem. (DIGIÁCOMO, 2007, p.. 117).

A decisão encaminhada na forma de resolução deve ser acatada pelo executivo. Nesse caso, os encaminhamentos serão no sentido de viabilizar e não de analisar ou resolver quanto ao mérito do que foi definido. Novamente, surge a questão da importância de um diagnóstico bem feito, um banco de projetos e um sistema de fiscalização.

A interação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente com o judiciário é fundamental, ou seja, além do suporte, das ações conjuntas previstas no Estatuto, o

não cumprimento das definições do CMDCA como o cadastramento de entidades, deve ser encaminhado ao Ministério Público e ao Juiz da Vara da Infância e da Juventude da Comarca ou a quem responda por ela, juntamente com o Conselho Tutelar, lembrando que um Conselho não “manda” no outro, é possível um trabalho integrado para garantir os direitos previstos no Estatuto.

A interação do CMDCA com os outros Conselhos municipais também é fundamental, por exemplo, com os Conselhos Municipais do Idoso (considerando ações conjuntas na parte de serviços, denúncias), da Pessoa com Deficiência, da Assistência Social, da Saúde, da Educação e outros. Uma das questões básicas é que pensar a garantia dos direitos das crianças e o dos adolescentes passa pelas políticas básicas de saúde, educação, esporte e lazer, trabalho, habitação, transporte, segurança e assistência social. A integração dessas políticas é um passo importante que o Brasil começa a dar e os Conselhos são agentes fundamentais.

Alguns exemplos permitem esclarecer melhor essa questão. Com base no Estatuto no âmbito da saúde foi possível ampliar e tornar mais dignos os serviços de atendimento para as mulheres no período da gravidez, no parto e nos meses seguintes. Os direitos da criança estão previstos, assim, antes e depois de seu nascimento. Mais do que isso, a questão da garantia dos direitos passa pela garantia dos direitos da criança em sua convivência familiar.

A reformulação da educação infantil gerou um conflito entre duas áreas: a educação e a assistência social. Esse exemplo é importante para identificar a resistência dos serviços públicos em desenvolver trabalhos que envolvam secretarias ou setores diferentes, mostrando que

a ideia de rede ainda está no campo de encaminhamento entre os serviços e não o desenvolvimento de ações por serviços conjuntos. A ampliação da educação para as primeiras idades tem colocado em cheque a ideia de creche, a necessidade de um serviço que permitisse às mães “deixarem” seus filhos para poderem trabalhar fora de casa, vai sendo substituída pelo direito da criança ingressar no ensino cada vez mais cedo e ser atendida por outros serviços quando não está no horário padrão das escolas ou da educação infantil.

É importante lembrar que antes dessa mudança as entidades que realizavam ou realizam o trabalho de creche recebiam recursos federais e estaduais dentro das políticas de assistência social. Como os recursos foram repassados para a educação, as instituições de caridade não puderam continuar, pois não se constituíam uma instituição de ensino. Da mesma forma, a interação dessas entidades para suprir a deficiência de serviços para implantação da educação integral e em tempo integral ainda não conseguiu solução federal, porém, pode conseguir amparo legal, dependendo do trabalho dos conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social (COMAS) e Educação (CME). Essa interação permite formular ações nas secretarias ou serviços correspondentes no executivo que realize e encaminhe para o Legislativo formular as regulamentações e encaminhamentos legais necessários, principalmente, a definição dos recursos necessários e a forma de investimento nos serviços.

A criação dos Centros da Juventude em várias cidades do Paraná gerou um conjunto de problemas que podem se tornar muito positivos nos municípios. Primeiro, para funcionar é necessário a integração das secretarias (ou

órgãos equivalentes, dependendo do município) da Assistência Social, do Esporte e da Cultura, pois exige a realização de oficinas para atender a clientela das três secretarias. Isso tem exigido um trabalho não muito comum entre os representantes de diferentes secretarias sentarem e definirem os recursos investidos de cada uma, os funcionários que cada uma deslocará ou contratará em sua pasta e, por fim, a quem caberá a coordenação do Centro. Segundo, sendo um centro da juventude, as pessoas atendidas ultrapassam o limite etário do Estatuto e não atinge as crianças, ou seja, a ideia de jovem e sua relação com crianças e adolescentes, enquanto políticas integradas, surge como um fato novo que precisa ser resolvido. Afinal, os recursos investidos devem seguir as normas vigentes. O CMDCA, o COMAS e o CME novamente interagindo para acompanhar as atividades.

Essa interação de secretarias e conselhos pode colaborar com a efetivação de uma prática urgente entre os municípios a criação de serviços e programas através de consórcio. A prática do consórcio permite que municípios menores, que não possuem grande demanda em determinados serviços e se caracterizam pela reduzida capacidade de investimento na área social, atuem em conjunto com um município maior ou vários do mesmo porte. Estes poderão, assim, formular projetos conjuntos e contar, inclusive, com o apoio do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A quantidade de temas relacionados ao CMDCA é inúmera. Encontramos muito material bibliográfico disponível, sites especializados, serviços de assessoria e capacitação. Para encerrar, salientamos a importância dos Fóruns DCA como um ponto que precisa de constante discussão. A im-

portância do Fórum Municipal é, além de manter o contato com os Fóruns regionais, estadual e federal, espaço de divulgação permanente da dos Direitos da Criança e do Adolescente enquanto prioridade absoluta na sociedade. A difusão do Estatuto e das ações de garantias de direitos a essa parcela da população, que ainda precisam ser implantadas, combatendo, dessa forma a herança de que criança deve trabalhar cedo para aprender a viver, que devem ficar calados diante dos adultos ou qualquer dinheiro que “recebem” já é muito, pois são “apenas” crianças.

É uma oportunidade de divulgar os trabalhos do CMD-CA, dos Conselhos Tutelares, trocar informações das diferentes áreas envolvidas com as políticas e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, contribuindo com um dos maiores avanços da Constituição Federal de 1988, a participação popular na formulação de políticas, na fiscalização das ações governamentais e não governamentais e em seu reconhecimento como agente de mudança e controle social.

## **QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:**

Vamos retomar a fala do Promotor de Justiça no Estado do Paraná Murillo José Digiácomo:

Como decorrência de suas prerrogativas constitucionais já mencionadas, lógico concluir que uma resolução do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que consiste na materialização de uma deliberação do Órgão, tomada no pleno exercício de sua competência constitucional específica, VINCULA (OBRIGA) o administrador público, que não terá condições de discutir seu mérito, sua oportunidade e/ou conveniên-

cia, cabendo-lhe apenas tomar as medidas administrativas necessárias a seu cumprimento (e também em caráter prioritário, ex vi do disposto no art. 4º, par. único, alínea “c”, in fine, da Lei n. 8.069/90 c/c art. 227, caput da Constituição Federal), a começar pela adequação do orçamento público às demandas de recursos que em razão daquela decisão porventura surgirem.

Diante dessas afirmações, o CMDCA e o CT estão interagindo no encaminhamento da implantação e aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente?

A interação do CMDCA com os outros conselhos municipais também é fundamental, por exemplo, com os Conselhos Municipais do Idoso (considerando ações conjuntas na parte de serviços, denúncias), da Pessoa com Deficiência, da Assistência Social, da Saúde, da Educação e outros. Uma das questões básicas é que pensar a garantia dos direitos das crianças e o dos adolescentes passa pelas políticas básicas de saúde, educação, esporte e lazer, trabalho, habitação, transporte, segurança e assistência social.

5. Identifique quais os conselhos estão instalados em seu município e as leis de criação.

6. Descreva como eles estão integrados com os encaminhamentos das políticas públicas voltadas para as crianças e os adolescentes.

## **EXERCÍCIOS:**

Analise esse modelo e compare com o Regimento Interno do seu município.

[http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/conselhos\\_direitos/REGIMENTO\\_INTERNO\\_DO\\_CMDCA\\_modelo.pdf](http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/conselhos_direitos/REGIMENTO_INTERNO_DO_CMDCA_modelo.pdf)

Você conhece o CONANDA?

<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/conanda>

## **INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:**

### **SUGESTÃO DE LINKS, PALESTRAS E DOCUMENTÁRIOS DE INTERESSE**

#### **Palestra do professor Antonio Carlos sobre o ECA**

<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/Conteudold/bca18fc3-96f7-4a11-83f6-5cb89e-78ffe5/Default.aspx>

#### **Seminário “Cidades que protegem: formando as redes municipais de proteção a crianças e adolescentes”**

(Seminário marca 21 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente)

<http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=147>

#### **O Papel do Conselho de Direitos no Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente**

<http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=143>

#### **Criança a alma do negócio**

<http://defesa.alana.org.br/post/28846064502/crianca-a-alma-do-negocio-mostra-como-no-brasil>

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ASSIS, SG de; SILVEIRA, LMB da; BARCINSKI, M; SANTOS, BR dos (org.) **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente.** Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola nacional de Saúde Pública Sérgio

Arouca, 2009.

BRASIL. **Pesquisa Conhecendo a Realidade.** Brasília, CONANDA/Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2007

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 2012. Disponível [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_29.11.2012/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.11.2012/CON1988.pdf) acessado em 15/03/2013.

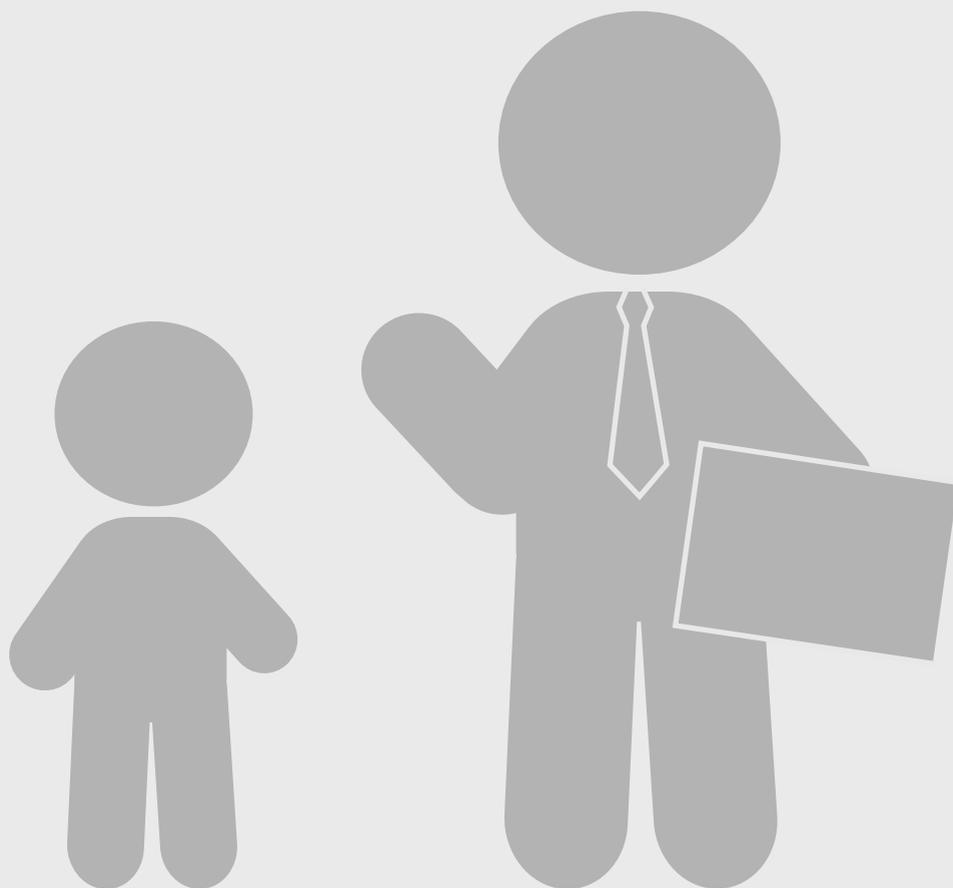
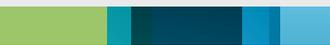
BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente:** lei n. 8.69, de 13 de julho de 1990. 9a. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2010.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações. in LAVORATTI, Cleide (org.) **Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência:** o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa, Ed. UEPG, 2007. p. 113-122

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 65- 86.

MORELLI, Ailton José. **A criança, o menor e a lei.** 1996. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual Paulista, Assis, 1996.

MÜLLER, VR; MAGER, M; MORELLI, AJ. Crianças do Brasil: percursos Históricos para a conquista de direitos. MÜLLER, VR (org.) Crianças dos países de língua portuguesa: histórias, culturas e direitos. Maringá: EDUEM, 2011. p. 67-106.



## **DISCIPLINA 5**

# ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE DIREITOS

**Autora:** Cristiane G. Souza  
Karla Beatriz R. Silva

# ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE DIREITOS

**Cristiane G. Souza**<sup>22</sup>

**Karla Beatriz R. Silva**<sup>23</sup>

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem parâmetros para as políticas de atendimento a esse segmento adotando o princípio da municipalização das políticas e nesse contexto, cabe aos municípios a execução das políticas enquanto a esfera federal fica responsável pela normatização das mesmas. Sinalizam também que na formulação, execução e fiscalização das políticas de atendimento à infância e juventude a sociedade civil pode e deve participar ativamente através dos conselhos municipais, estaduais e conselho nacional.

Uma vez que o CMDCA participa do processo de formulação, execução e fiscalização das políticas, nesse texto iremos abordar sobre a atuação do Conselho e sua participação na construção da Política de Garantia de Direitos, enfatizando que nesse processo de construção de políticas a realização de diagnóstico e mapeamento dos serviços disponíveis na realidade local, bem como a formulação de um planejamento estratégico de ações é fundamental para potencializar as ações das políticas, programas e projetos.

---

22 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas – UEPG. Graduada em Serviço Social – UEPG.

23 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas – UEPG. Graduada em Serviço Social – UEPG.

## **DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO E MAPEAMENTO DA REDE DE SERVIÇOS**

O diagnóstico participativo diz respeito a uma estratégia de ação que tem como finalidade “[...] desenvolver um processo de reflexão sobre a realidade local consolidando a participação da sociedade civil no planejamento, execução e monitoramento das políticas de atendimento [...]”. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004, p. 09)

Consubstanciado em um conjunto de técnicas e ferramentas o diagnóstico participativo visa ao estabelecimento de um novo paradigma de gestão da política, pois parte do pressuposto da construção de ações conjuntas, e enfatiza a articulação entre os diversos setores governamentais e não governamentais. Uma vez que preconiza a articulação entre os setores mencionados, o diagnóstico participativo tem a capacidade de gerar uma aproximação entre os vários Conselhos (Saúde, Educação, Assistência Social, Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente) e Conselho Tutelar. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004)

Ao priorizar a construção de ações articuladas, o diagnóstico participativo inova ao propor a criação de estratégias que não sejam fundamentadas na fragmentação da realidade, tendo em vista que parte do pressuposto de que o trabalho em rede é fundamental para atendimento das demandas das famílias, crianças e adolescentes.

Para a construção do diagnóstico participativo se faz necessário realizar várias aproximações junto a realidade que se pretende pesquisar, para tanto esse momento pode ser organizado a partir de 02 (duas) etapas que se articulam. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004)

Em um primeiro momento é realizado a coleta e aná-

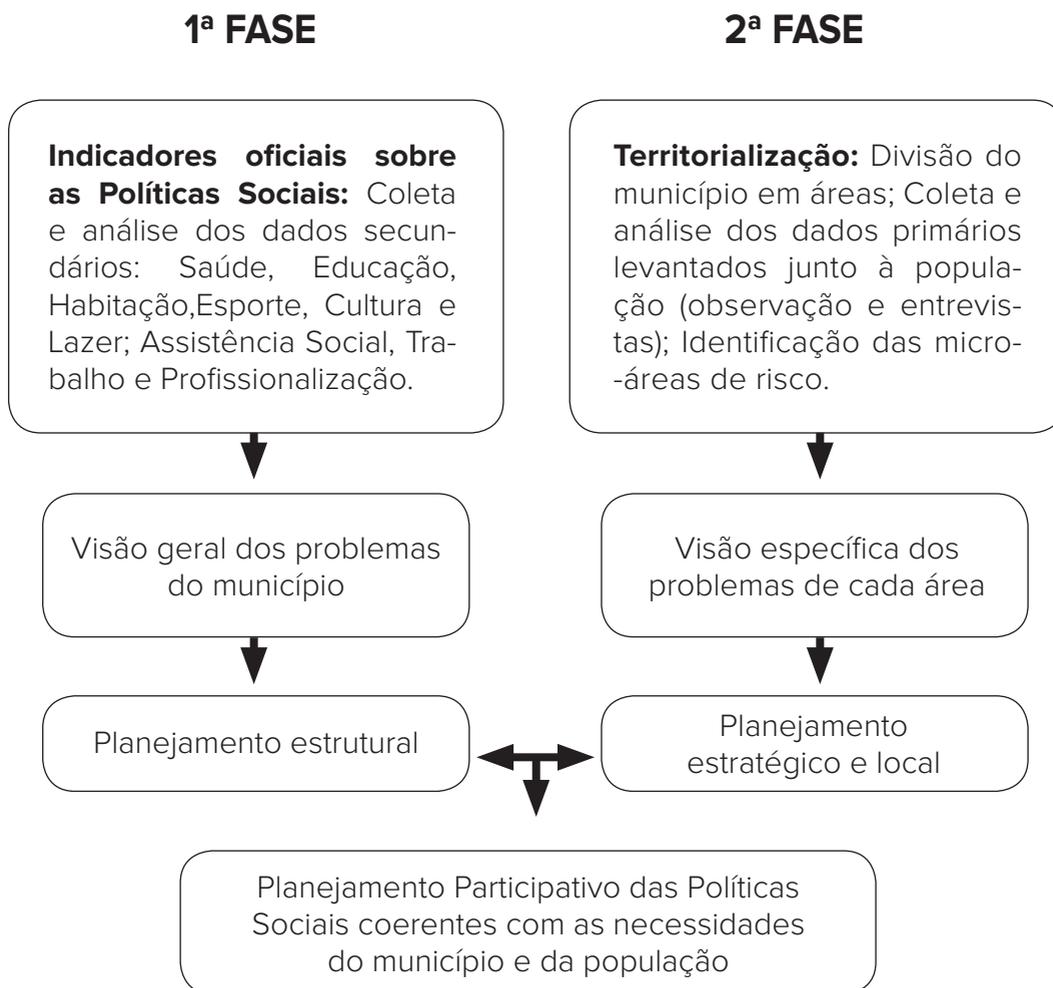
lise dos indicadores oficiais do município para que mediante essa ação seja possível identificar o problema de ordem estrutural. Por sua vez, o segundo momento compreende a fase de territorialização, fase onde é possível perceber onde encontram-se as áreas de risco do município, as áreas em que há equipamentos comunitários, como unidades de saúde, escola, creche, etc. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004)

Feita essa breve apresentação sobre o diagnóstico participativo, na sequência iremos expor como pode ocorrer a operacionalização das etapas do diagnóstico (Ver Figura 1).

Holzmann e Lavoratti (2004) alertam que no processo de coleta de dados para a construção do diagnóstico deve-se manter uma postura que seja cuidadosa e criteriosa, pois os dados que podem ser considerados oficiais são aqueles obtidos em instituições de pesquisa como IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Dessa forma, tais dados podem ser acessados via internet ou então mediante pedido formal de acesso aos dados por meio de ofício elaborado pela equipe de trabalho.

As autoras em questão enfatizam ainda que construir um diagnóstico demanda o desenvolvimento de “[...] estratégias metodológicas organizadas a partir da sensibilização da sociedade civil organizada, dos conselhos municipais e do governo municipal para a importância de um diagnóstico social”. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004, 2004, p.11). Portanto, nesse processo é importante definir uma equipe que será responsável por coordenar as ações e fases do diagnóstico.

## FIGURA 01 – DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO



Fonte: (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004, p. 12)

Importante salientar que, como a realidade é dinâmica, sempre se altera dentro de um contexto que é social e também histórico, o diagnóstico refere-se a uma aproximação de determinado momento da realidade local de um município, desta forma, carece de sucessivas reavaliações e atualizações. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004)

Até o presente momento observamos como a elaboração do diagnóstico participativo pode subsidiar e orientar a construção de Políticas de Garantia de Direitos, nesse

sentido, compete aos conselhos municipais, juntamente com os gestores e com os usuários da política planejar as ações delimitando os condicionantes da realidade mais específica em que atuam, pois isso é fundamental para construção de Políticas Sociais que sejam coerentes com as necessidades do município e da população.

## **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO**

A construção da Política de Garantia de Direitos passa necessariamente por um planejamento estratégico das ações, políticas, programas a serem realizados. A Política de Garantia de Direitos já apresenta as definições fundamentais a respeito de sua atuação. No entanto, cabe aos conselhos municipais, em parceria com os gestores e com os usuários da política planejar as ações com a delimitação dos condicionantes da realidade mais específica em que atuam. Esse desenho descentralizado das políticas é um ganho no sentido de construir um sistema que atenda aos desafios que se apresentam na realidade dos gestores e conselheiros. Essa forma de organização das políticas pode ser considerada com um planejamento estratégico das políticas.

O planejamento estratégico, de forma geral, diz respeito ao planejamento de ações – sejam políticas públicas ou projetos institucionais, projetos empresariais – de qualquer natureza, que precisem ser pensadas e avaliadas em diferentes etapas, a fim de atender objetivos e metas bem definidos, e resolver problemas e situações que se apresentam como demandas de atuação. Dessa forma, na realidade das ações desenvolvidas pelos conselheiros do CMDCA, a definição de ações a serem implementadas nas políticas municipais, a definição de prioridades de

ação, em um determinado período de tempo, como um ano, ou quatro anos, não pode ser feita de maneira aleatória. É preciso definir objetivos claros, baseados em um diagnóstico anteriormente elaborado, para que as ações tenham efetividade.

No caso da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, o Sistema de Garantia de Direitos definiu prioritariamente três eixos de atuação, que devem ser observados no planejamento estratégico de cada CMDCA. São eles: Eixo de Defesa de Direitos Humanos, Eixo da Promoção dos Direitos e Eixo do Controle e Efetivação do Direito.

No primeiro eixo, aparecem os órgãos que atendem prioritariamente a defesa dos direitos humanos, como Ministério Público e Conselho Tutelar, entre outros. No segundo eixo aparecem destacados os três tipos prioritários de políticas a serem desenvolvidas pelas instituições e órgãos competentes: “1) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; 2) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e; 3) serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas” (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013, s/p). Estas políticas devem estar no horizonte do planejamento estratégico dos municípios e CMDCA, no sentido de garantir a articulação das ações municipais junto às ações nas esferas estadual e federal. Esses eixos devem ser o canal articulador das políticas nas diferentes instâncias para garantir um equilíbrio das ações desenvolvidas e melhores possibilidades de avaliação do Sistema de Garantia de Direitos como um todo.

O terceiro eixo, que inclui as ações do CMDCA, trata do controle e efetivação do direito. Dessa forma, cabe ao CMDCA, enquanto instância colegiada fomentar e garantir que este eixo mantenha o exercício do controle social, da participação da sociedade civil por meio de seus representantes, a fim de garantir uma atuação participativa.

Alguns pontos são fundamentais para a realização de um planejamento estratégico por parte do CMDCA, tomando como ponto de partida as definições prioritárias do Sistema de Garantias de Direitos que foram previamente definidas por meio do processo participativo dos conselhos nas três esferas. A importância do planejamento estratégico está primeiramente em definir uma lógica interna às ações a serem desenvolvidas. Por meio do planejamento estratégico as ações podem se conformar de maneira complementar, e não dispersa. Assim, pretende-se que as ações de fato formem um sistema, que atendam a diferentes demandas, que juntas se complementem no atendimento integral. Dessa forma, procura-se evitar superposição de ações, com desperdício de tempo, recursos e pessoal.

O planejamento estratégico no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos deve ter em conta o gerenciamento e definição das ações e políticas por meio da atividade de colaboração interdisciplinar e intersetorial. Tendo em vista a complexidade de ações que envolvem as políticas destinadas a crianças e adolescentes é necessário envolver conhecimentos amplos sobre a realidade social, as ações educacionais, a saúde psicológica e física, entre outros. Por conseguinte, as ações podem e devem ser realizadas por diferentes instituições, sejam públicas ou privadas, desde que atendam aos compromissos e premissas defi-

nidos da política pública.

Outro ponto importante a ser destacado é a questão dos recursos. Um planejamento estratégico necessita necessariamente da definição clara de recursos financeiros, profissionais, físicos, entre outros. Além disso, é preciso conhecer a fonte dos recursos, se são recursos públicos ou privados, e de que maneira eles podem ser utilizados (se podem ser usados para compra de materiais permanentes, se podem ser utilizados para pagamento de pessoal, etc). Geralmente, nesse ponto é necessária a consulta a equipes técnicas para o auxílio na definição dos gastos e na prestação de contas dos recursos utilizados. A definição temporal das ações também é um ponto fundamental.

O processo de planejamento estratégico possui basicamente quatro etapas: o Diagnóstico, o Planejamento Estratégico propriamente dito, a Implementação do Planejamento e o Controle do Processo de Planejamento Estratégico (cf. OLIVEIRA, 1993). A etapa do diagnóstico é o momento de conhecimento da realidade em que se planeja desenvolver a ação, conforme visto no ponto anterior. A quarta etapa pode ser caracterizada com a Avaliação e Monitoramento das ações locais, ponto a ser trabalhado a seguir no texto. O planejamento estratégico em si, segunda etapa do processo, inclui as definições mais amplas dos princípios, diretrizes, ações estratégicas a serem desenvolvidas, objetivos e metas a serem alcançados. Tratando-se do Sistema de Garantia de Direitos, estes fatores estão previamente estabelecidos conforme a definição nacional da política. No entanto, mesmo com essa base fundamental já previamente definida, cabe aos CMDCA avaliar de que maneira esses elementos devem

ser estruturados com base no diagnóstico municipal, no levantamento de ações já existentes no município, nas instituições parceiras, entre outros fatores, para estarem de acordo com a realidade específica do município.

O planejamento resulta sempre em um documento, em que estão as definições para a ação. Esses documentos podem ser caracterizados basicamente como o plano, “quando o documento se refere a propostas relacionadas à estrutura organizacional por inteiro”, o programa, “quando se dedica a um setor, a uma área ou a uma região”, e o projeto, “quando se detém no detalhamento de alternativas singulares de intervenção” (BAPTISTA, 2003, p. 98)

É preciso levar em conta que o planejamento estratégico é sempre um processo político e técnico. Político porque envolve negociação, com diversos atores e diversas propostas a serem avaliadas. E técnico porque necessita de avaliação minuciosa de todas as etapas de sua execução e implantação, a fim de garantir a realização dos propósitos definidos (BAPTISTA, 2003).

## **PRINCIPAIS INDICADORES ESTADUAIS E REGIONAIS E A IMPORTÂNCIA DO SIPIA PARA A FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS**

No processo de construção do diagnóstico e do planejamento das ações, os indicadores sociais surgem como um ponto central no que concerne às informações que podem ser obtidas mediante a sua utilização.

Indicador social diz respeito a um recurso metodológico que visa informar sobre determinado aspecto da realidade social ou ainda pode informar as alterações que estão ocorrendo nessa realidade. “Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado

social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”. (JANNUZZI, 2013, p.02)

A importância do indicador social ocorre pelo fato de que, se usado na formulação/reformulação de políticas públicas, há a possibilidade de caracterização do contexto social, visualizar os problemas sociais que mais atingem determinada população, um indicador social oferece um retrato da realidade onde é possível perceber quantificar a ausência e demandas dos serviços públicos em determinado contexto. Eleger indicadores sociais para contribuir na avaliação de políticas vai depender não somente de suas propriedades, mas também da sua finalidade. Portanto, ao se propor:

[...] um modelo de avaliação das políticas públicas a matriz de indicadores sociais deve ser necessariamente complexa, contemplando indicadores relativos às diferentes políticas setoriais, às distintas fases do processo de implementação dos programas e aos objetivos a que destinam [...]. (JANNUZZI, 2013, p.05)

No Brasil, há a possibilidade de acesso aos indicadores sociais em diferentes órgãos situados em âmbito federal, estadual e municipal. Em âmbito federal temos: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IPEA – Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada, Ministério do Trabalho, já na esfera estadual temos o IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

Por sua vez, no contexto municipal Jannuzzi (2013) sinaliza que o Censo Demográfico é uma das principais fontes de dados para construção de indicadores municipais,

pois para este autor o censo “[...] além de quantificar a demanda potencial de bens e serviços públicos e privados, os Censos se prestam ao levantamento de uma gama variada de informações versando sobre diversos temas [...]”. (JANNUZZI, 2013, p.06)

Quanto à natureza do ente indicado, a classificação dos indicadores sociais pode ser feita da seguinte forma: indicadores produtos, indicadores insumos e indicadores processos. (JANNUZZI, 2013)

O indicador produto corresponde ao indicador mais vinculado à dimensão empírica da realidade social, pois se referem às condições de vida, saúde, renda, presença ou ausência de políticas sociais em determinado contexto. (JANNUZZI, 2013) Por sua vez, o indicador insumo diz respeito “[...] à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social”. (JANNUZZI, 2013 p.04) Já os indicadores processo “[...] permitem monitorar a alocação operacional de recursos humanos, físicos e financeiros planejados”. (JANNUZZI apud HOLZMANN e LAVORATTI, 2004, p.15)

Todavia, para fins de maior aproveitamento do conteúdo, iremos abordar com mais ênfase sobre os indicadores produtos, pois os mesmos fornecem mais subsídios na elaboração de diagnósticos municipais explicitando as demandas sociais. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004)

Ao iniciar a coleta de dados é fundamental que se tenha em mãos uma caracterização do município, onde conste um breve histórico do mesmo, pois “conhecer o processo de surgimento do município com suas particularidades locais e regionais pode contribuir com a identificação de determinantes estruturais que apontem para as raízes his-

tóricas de muitas demandas sociais” (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004, p. 15)

Após essa primeira etapa, pode-se avançar para o segundo momento onde também é importante realizar um levantamento dos indicadores gerais do município para que mediante esse processo seja possível visualizar uma “[...] caracterização das condições de desenvolvimento local”. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004, p.15). Nesse processo pode-se trabalhar adotando os seguintes indicadores gerais: características gerais do município; predominância de grupos étnicos na formação da população; características demográficas; condições de moradia e de vida. (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004).

Na sequência, apresentamos os indicadores que podem subsidiar a construção do diagnóstico municipal para efetivação de Políticas de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes, os indicadores podem ser classificados segundo a área temática da realidade social a que se referem.

Nesse contexto temos os indicadores de saúde (índice de mortalidade infantil, percentual de crianças nascidas com peso adequado, por ex.), os indicadores educacionais (escolaridade média da população de quinze anos ou mais, número de matriculados na educação infantil, por ex.), os indicadores para a Política de Assistência Social (crianças e adolescentes em situação de rua, crianças que vivem em famílias com renda inferior a 1/2 (meio) salário mínimo, por ex.), indicadores para Política de Proteção Especial (crianças e adolescentes vítimas de violência familiar, existência de órgãos de defesa dos direitos do cidadão no município, por ex.). (JANNUZZI, 2013); (HOLZMANN e LAVORATTI, 2004)

No que concerne à aquisição de dados para alimen-

tar as informações referentes à violação dos direitos de crianças e adolescentes temos o SIPIA – Sistema de Informação para Infância e Adolescência. A Secretaria de Direitos Humanos (2013) sinaliza que o SIPIA diz respeito a um sistema nacional de registro e tratamento de informação sobre a promoção e defesa dos direitos fundamentais estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Este sistema foi criado em 1997, tem como finalidade adicionar novas funcionalidades, pois busca ajustar problemas identificados pelo usuário e readequar as novas tecnologias. A Secretaria de Direitos Humanos, através da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente construiu a Versão Web Nacional dos sistemas de informação para a Infância e Adolescência – Conselho Tutelar como se o mesmo se constituísse em um Banco único e nacional, com vistas a facilitar a ferramenta via web. A versão SIPIA-CT Web permite ao usuário: produzir subsídios para a formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes; constitui-se em instrumento operacional para ação dos atores do SGD (Sistema de Garantia de Direitos), principalmente aos Conselhos Tutelares e ainda favorece o monitoramento e acompanhamento de casos registrados. (SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS, 2013)

Assim sendo, o SIPIA configura-se como uma ferramenta de gestão que subsidia a atuação dos conselheiros e que tem capacidade de potencializar a intervenção dos profissionais que atuam no SGD qualificando a política de atendimento a crianças e adolescentes, pois facilita o acesso a dados que contribuem no processo de gestão da informação junto aos conselhos dispersos em todo território brasileiro. (SECRETARIA DOS DIREI-

TOS HUMANOS, 2013)

No que tange ao processo de levantamento de indicadores para auxiliar as políticas de atendimento à criança e adolescente o SIPIA-CT Web como ferramenta técnica gerencial colabora junto ao CMDCA e demais autoridades competentes na: construção da proposta orçamentária para planos e programas, conforme disposto no art. 136 do Estatuto; coleta informações de violações de direitos; gera estatísticas que permitem visualizar um panorama do município; registra informações dos órgãos e entidades de atendimento; emite relatórios que permitem a compreensão do problema e auxiliam na proposição de políticas públicas, etc. (SECRETARIA DOS DIREITOS HUMANOS, 2013)

## **AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES LOCAIS**

Avaliação e monitoramento são processos que devem fazer parte do planejamento estratégico como um todo, visto possibilitarem o gerenciamento das ações e resultados obtidos por meio da implementação das ações previstas. A etapa de avaliação e monitoramento é praticamente simultânea a implementação do planejamento.

O monitoramento pode ser entendido como a produção constante de informações a respeito da realidade em que as ações estão sendo desenvolvidas e a respeito dos resultados das próprias ações. O monitoramento pode gerar informação e definir se a realidade em que o programa ou projeto foi implementado sofreu alguma alteração em relação ao diagnóstico realizado previamente. Deve-se ter em conta se os objetivos e metas propostos foram alcançados.

As informações geradas pelo monitoramento podem

ser indicadores quantitativos ou qualitativos. Os indicadores quantitativos são expressões numéricas de determinada situação: número de crianças e adolescentes em situação de pobreza, taxa de natalidade, taxa de mortalidade, etc. Os qualitativos podem ser levantados por meio de uma entrevista, por exemplo, para indicar elementos não quantificáveis, como a qualidade da ação prestada, a percepção dos profissionais e usuários, etc.

As informações devem ser levantadas e avaliadas de acordo com um período adequado de tempo. Um programa que objetive a redução do número de crianças e adolescentes em situação de pobreza no município, por exemplo, pode ser monitorado mensalmente (gerar informações quantitativas e qualitativas), mas uma avaliação dos seus resultados pode depender de um período maior para definir se os resultados atendem aos objetivos propostos, ou se deve haver alguma mudança de planejamento do programa.

A fonte das informações também é um elemento importante. Os dados utilizados como base para o planejamento podem ser de diversas fontes oficiais nacionais, estaduais e municipais, ou podem ser dados gerados especificamente para cada programa, desde que gerados com validade técnica para sua utilização como fonte de informações. Os dados qualitativos podem proceder de diversas fontes, e é interessante que se tenha um leque amplo de interlocutores que possam dar sua opinião sobre os resultados das ações, tendo em vista que o planejamento estratégico participativo também inclui uma avaliação participativa. Dessa forma, a consulta a gestores, profissionais da área, pais, professores, crianças e adolescentes, sempre com uma

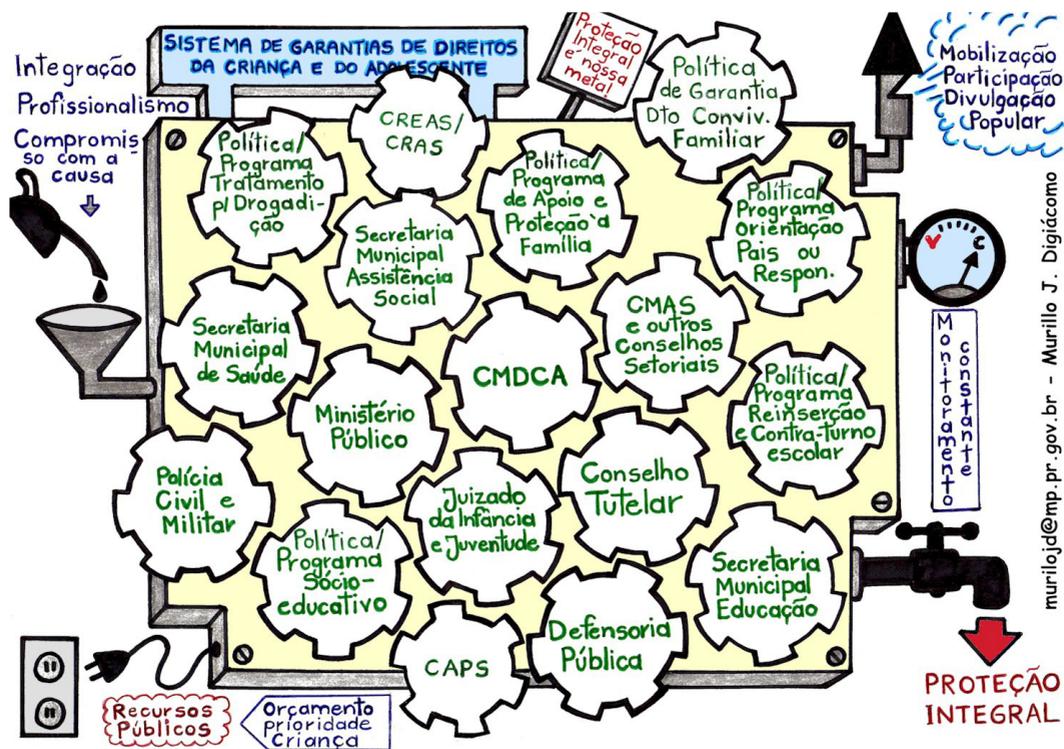
metodologia adequada a cada caso, pode ampliar os horizontes da avaliação, contribuindo para a adequação das ações propostas.

Tendo em mãos os dados do monitoramento das ações é possível avaliar se as ações realizadas atendem aos objetivos propostos ao longo do planejamento. Além disso, é possível avaliar o processo de implementação das ações, que também pode requerer alterações. Conforme Baptista, os três critérios mais usuais no momento da avaliação são os seguintes: Avaliação da eficiência: “Tem por objetivo reestruturar a ação para obter, ao menor custo e ao menos esforço, melhores resultados”. Avaliação da eficácia: “a eficácia é analisada a partir do estudo da adequação da ação para o alcance dos objetivos e das metas previstos no planejamento e do grau em que os mesmos foram alcançados”. Avaliação da efetividade: “a avaliação da efetividade diz respeito, mais propriamente, ao estudo do impacto do planejado sobre a situação, à adequação dos objetivos definidos para o atendimento da problemática objeto da intervenção, ou melhor, ao estudo dos efeitos da ação sobre a questão objeto do planejamento”. (BAPTISTA, 2003, pp. 117-120 grifos nossos).

A avaliação é um processo contínuo que pode resultar em mudanças no planejamento como um todo, seja na forma de realizar as ações, seja nas ações propriamente ditas. Esse processo de avaliação deve ter como fundamento uma avaliação participativa, em que os diversos atores tenham voz para expressar suas ideias, opiniões e constatações sobre as ações realizadas. A avaliação deve ser realizada e divulgada amplamente para garantir a transparência das ações efetivadas.

## QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:

1. Já sabemos que o diagnóstico participativo visa o estabelecimento de um novo paradigma de gestão da política, pois parte do pressuposto da construção de ações conjuntas e enfatiza a articulação entre os diversos setores governamentais e não governamentais. A partir disso faça uma relação entre a importância da articulação dos diversos setores na construção do diagnóstico com a figura abaixo:



(Imagem disponível em <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=235>>)

## EXERCÍCIOS:

1. Tendo em vista o conteúdo sobre planejamento estratégico, analise o trecho a seguir, identificando, quando possível, as etapas do planejamento. Este texto faz parte do Plano de Ação e de Aplicação do CMDCA do município

de Guarujá, em São Paulo.

O presente Plano de Ação e de Aplicação para a área de crianças e adolescentes do Guarujá é fruto de um processo participativo de planejamento, realizado com o conjunto de entidades governamentais e não governamentais do município. Foram realizados três encontros de estudo, discussão e elaboração, nos dias 14, 20 e 23 de agosto. A base para as definições aqui consolidadas é o Diagnóstico da Proteção Integral, que analisou os direitos das crianças e adolescentes nas diferentes regiões da cidade, com fundamento metodológico nas definições do Estatuto da Criança e do Adolescente Com o conhecimento aprofundado de cada região da cidade, com dados atuais fornecidos pelo Diagnóstico, os participantes tiveram a possibilidade de construir linhas de ação e ações específicas, voltadas para as áreas de menor garantia de direitos e para os problemas de maior impacto na cidade, a partir de indicadores.

Estes indicadores serão atualizados periodicamente, permitindo assim a avaliação dos resultados das ações e políticas públicas desenvolvidas. Em outras palavras, o planejamento com base no diagnóstico definiu o que fazer e permitirá saber se as transformações almejadas foram alcançadas e em que medida. O Plano de Ação e de Aplicação é destinado prioritariamente para estruturar ações e fundamentar decisões a respeito da destinação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mas tem impacto sobre todos os órgãos governamentais e não governamentais que atuam nesta área. Este documento, por ser fruto de um processo participativo amplo, reuniu os elementos técnicos (fornecidos pelo diagnóstico) e políticos (pela

participação coletiva) necessários para um planejamento realista e factível. Ao mesmo tempo, pelos mesmos motivos, é um retrato direto do atual estágio de desenvolvimento e amadurecimento das entidades que atuam na área de crianças e adolescente no município, governamentais e não governamentais. É esse grupo, diversificado e amplo, que tem a autoria coletiva do presente Plano de Ação e de Aplicação.

### **Texto integral pode ser consultado em:**

<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/plano%20de%20acao%20cmdca%20-%20modelo%20iii.pdf>

2. A partir do conteúdo exposto sobre diagnóstico e sua importância no planejamento de políticas públicas, faça uma caracterização do seu município identificando os seguintes aspectos: aspectos físicos, demografia, economia, aspectos sociais, serviços disponíveis na área da saúde, educação, assistência social, esporte, lazer e cultura, emprego, segurança pública, proteção especial, etc. A partir dessa caracterização identifique as fragilidades na rede de atendimento às crianças e adolescentes. Identifique também os desafios e as possibilidades.

### **INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:**

#### **Sobre diagnóstico participativo**

HOLZMANN, Liza; LAVORATTI, Cleide. Diagnóstico participativo: instrumento de planejamento das políticas de atendimento às famílias, crianças e adolescentes. CEDCA – Conselho Estadual dos direitos da criança e do adolescente. Curitiba. 2004

GOMES, Ednilson Pereira et all. A utilização do diagnóstico participativo na avaliação de um projeto de governo: uma análise crítica. Disponível em: [http://www.iapar.br/arquivos/File/zip\\_pdf/Ase/diag\\_participativo.pdf](http://www.iapar.br/arquivos/File/zip_pdf/Ase/diag_participativo.pdf). Acesso em 10 de maio de 2013.

### **Sobre indicadores sociais**

<http://www.brasilecola.com/geografia/os-indicadores-sociais.htm>

[http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/sistema\\_br/januzzi\\_indicadores\\_sociais\\_sist\\_inform.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/sistema_br/januzzi_indicadores_sociais_sist_inform.pdf)

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social:** intencionalidade e instrumentação. 2 ed. São Paulo: Veras Editora. Lisboa: CPIHTS, 2003.

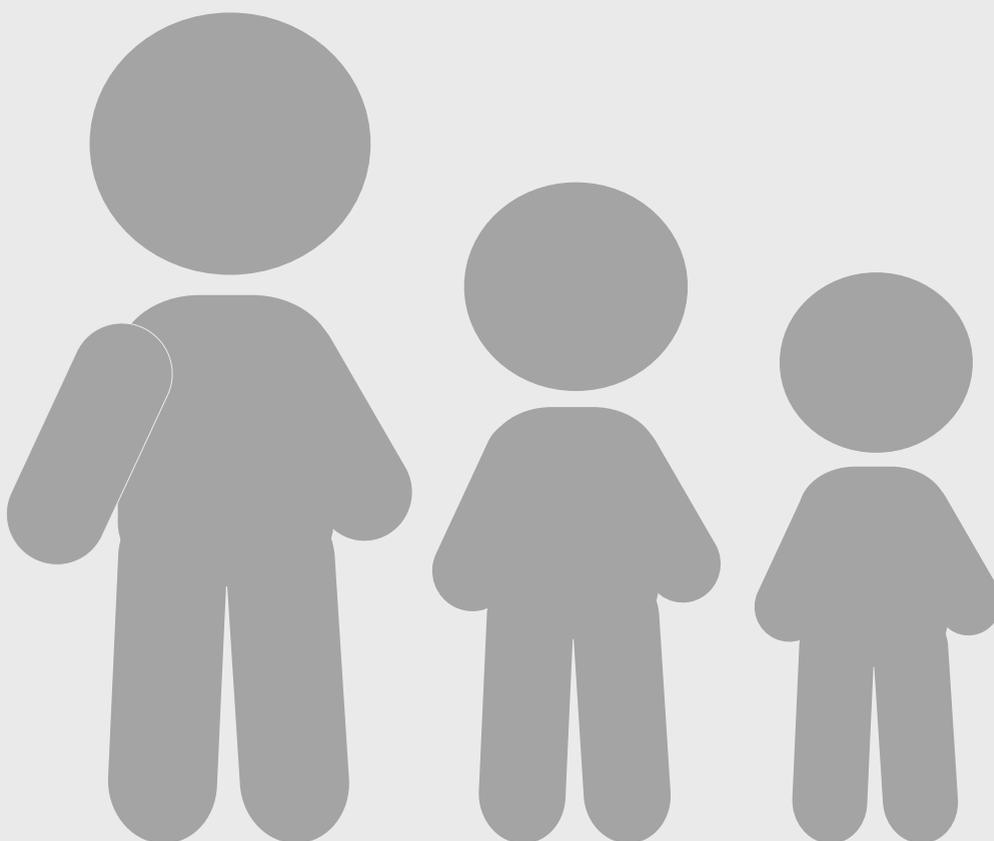
HOLZMANN, Liza; LAVORATTI, Cleide. **Diagnóstico participativo:** instrumento de planejamento das políticas de atendimento às famílias, crianças e adolescentes. CED-CA – Conselho Estadual dos direitos da criança e do adolescente. Curitiba. 2004

JANUZZI, Paulo M. **Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas.** Disponível em <http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf>. Acesso em 13 de maio de 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinto Rebouças de. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologia e práticas.7 ed.

Atual. e ampl, São Paulo: Atlas, 1993.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Sistema de Garantia de Direitos.** Disponível em <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sgd>. Acesso em 02 de janeiro de 2013.



## **DISCIPLINA 6**

# ROTINAS DE INTERVENÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

**Autoras:** Eugênia Aparecida Cesconeto  
Rodrigo Rodrigues Dias

# ROTINAS DE INTERVENÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

**Eugênia Aparecida Cesconeto**<sup>24</sup>

**Rodrigo Rodrigues Dias**<sup>25</sup>

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente integram o projeto de ampliação da participação popular inserido na Constituição Federal de 1988. Além de promover o compartilhamento das decisões entre o Estado e a sociedade civil, os Conselhos buscam viabilizar a maior descentralização da discussão das temáticas ligadas à política pública para crianças e adolescentes, sendo previstos nos três âmbitos da Federação: União, Estado e Municípios.

A composição dos Conselhos é “paritária” entre representantes do governo e da sociedade civil organizada, conforme a disposição da lei. Nesse espaço, o governo, por seus representantes, “debate com a sociedade civil”, uma política pública para a criança e o adolescente. (GOHN, 2007).

Os Conselhos são uma das formas de inserção da sociedade civil no âmbito que, tradicionalmente, era exclusivo dos representantes formados pelos processos eleitorais: a gestão das políticas e serviços públicos. A transição para uma gestão democrática depende de elaboração

---

24 Doutora em Serviço Social pela PUC/SP, Professora Adjunta do Curso de Serviço Social da UNIOESTE/Campus Toledo (PR), e Pesquisadora do Grupo de Pesquisa e Defesa dos Direitos Humanos Fundamentais da Criança e do Adolescente; e Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Ambientais e Sustentabilidade. E-mail: eugeniacesconeto@uol.com.br

25 Mestre em Ciências Sociais pela UNIOESTE/Campus Toledo (PR), Juiz de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude e Anexos da Comarca de Entrância Final de Toledo/PR.

26 Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente passam a ser denominados neste artigo como Conselhos Municipais de Direitos.

de políticas públicas que garantam os direitos preconizados no Estatuto, para que não fiquem como promessas e compromissos não atendidos. Essas políticas devem privilegiar a criança e o adolescente em sua multiplicidade, considerando-os como sujeitos e não meros objetos de tutela, por ainda virem a ser adultos. (DIAS, 2012).

Os Conselhos Municipais dos Direitos são criados por lei municipal, a qual define a quantidade de membros, devendo respeitar a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil organizada. Os representantes governamentais são indicados pelo Prefeito, no prazo máximo de trinta dias após a sua posse, e os representantes da sociedade civil organizada são eleitos em assembleia popular<sup>27</sup>, de acordo com o que dispuser a legislação municipal. Cada município poderá ter um único Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente instituído. (Resolução 105/2005 e 116/2006, CONANDA).

A partir de sua instalação, os Conselhos Municipais de Direitos passam a ter papel fundamental na continuidade das políticas de atendimento da área da criança e do adolescente, e os representantes não-governamentais por terem mandatos independentes dos chefes dos Poderes Executivos, desvinculados de partidos políticos, tem a capacidade de evitar a interrupção das políticas de atendimento em execução quando da alternância no poder.

A função de membros dos Conselhos Municipais de Direitos é considerada de interesse público relevante e não será remunerada (Art.89 Estatuto), no entanto, cabe às administrações municipais estabelecer dotação orçamentária para “o custeio, ou reembolso das despesas de-

---

27 A Assembleia Popular - pode ser considerado o espaço das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizadas a cada 2 anos.

correntes de transporte, alimentação e hospedagem dos conselheiros titulares ou suplentes para participar das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, eventos e solenidades que represente oficialmente o conselho”. (Art. 3º § único, Resolução 116/2006 CONANDA).

Os Conselhos Municipais dos Direitos devem ter a sua disposição espaço físico adequado para se reunir e sede com localização amplamente divulgada, e dotado de todos os recursos necessários ao seu funcionamento. Ressalta-se a importância da implantação no município do cargo do secretário executivo dos Conselhos, que tem como papel fazer a guarda, a organização e os tramites administrativos dos Conselhos Municipais de Direitos.

O Regimento Interno é o instrumento que define detalhadamente as regras do seu funcionamento, apresentando os contornos básicos de sua identidade política, este deverá ser elaborado pelos conselheiros empossados, apreciado e aprovado em plenária ordinária do Conselho.

Os seus dispositivos devem ser claros e objetivos, definindo a periodicidade de reuniões (preferencialmente mensal); os mecanismos de deliberação (aclamação, voto aberto ou secreto); a organização interna (plenária, presidência, comissões e secretaria); forma de escolha do presidente e vice-presidente e demais membros da diretoria; modo de convocação das reuniões ordinária e extraordinária; a inclusão das matérias na pauta de discussões e deliberações; a definição do quorum mínimo para que ocorram as sessões ordinárias e extraordinárias e também para a tomada de decisões; como se dará a participação nas reuniões incluindo convidados e demais presentes; formas de garantia da publicidade das reuniões (rádio, jornal e outros); os procedimentos de discussão das matérias

colocadas em pauta; definição da forma de deliberação e votação das matérias da pauta prevendo a solução em caso de empate; a instauração e condução de procedimentos administrativos (desligamento de conselheiro ou instituição não-governamental) e substituição do representante governamental. (Art.14, Resolução 106/2005 e 116/2006, do CONANDA).

O Regimento Interno, depois de aprovado pelo Conselho Municipal dos Direitos deve ser publicado através de Resolução. As normas veiculadas no Regimento têm por objetivo garantir, segundo Gohn (2007), o “funcionamento democrático do conselho”, e fazer valer sua natureza de órgão normativo, consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador das ações municipais na área da criança e do adolescente. O Regimento pode ser revisto a qualquer tempo, ou seja, ele deve estar de acordo com as regras de funcionamento estabelecidas pela legislação vigente.

Os Conselhos Municipais de Direitos podem criar grupos de trabalho (Câmaras ou Comissões) que podem ser permanentes ou temporários, que cumprem papel fundamental na execução da sua rotina.

As comissões ou câmaras devem ser criadas respeitando, em suas composições, o critério paritário. Essas comissões têm natureza técnica e prestarão apoio no preparo e na análise prévia de matérias que estão em sua esfera temática, que serão objeto de discussão e deliberação nas reuniões plenárias, otimizando os trabalhos. O número de membros deve constar do Regimento Interno, bem como, a forma de sua eleição. É possível a previsão de que as comissões convidem profissionais especialistas na área para auxiliar os trabalhos. É importante, ainda, a nomeação de um relator, para apresentar os trabalhos

perante a plenária. Quando necessário, as discussões e resultados analisados pelas comissões podem ser mantidas sob sigilo profissional, sendo vetado ao conselheiro emitir opinião ou parecer fora de sua competência. As comissões de trabalho são instituídas de acordo com a realidade do município.

Existem comissões permanentes, que estão vinculadas aos planos nacionais, como convivência familiar, socioeducação, enfrentamento à violência, entre outros, cuja criação e funcionamento são obrigatórios em todos os Conselhos. Existem ainda as comissões específicas cuja criação é definida por cada Conselho Municipal de Direitos em função das necessidades locais.

Existem, também, comissões que são permanentes por força de dispositivo do próprio regimento e ligadas às rotinas do Conselho, como a de registro e inscrição, responsável pelo trabalho de registro de entidades e inscrição dos programas governamentais e não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes, compete a ela: criar ou adequar à resolução específica; elaborar instrumental de registro de entidades e inscrição de programas; analisar os pedidos de solicitação ou renovação de registro e inscrição e emitir parecer; forma de proceder a fiscalização das entidades, programas, serviços e ações; acompanhar as ações governamentais e não-governamentais que se destinam a promoção, proteção, atendimento e defesa dos direitos; elaborar pesquisas, estudos e pareceres sobre fatos ou situações que demandam a discussão e deliberação do Conselho, entre outras.

A comissão de orçamento e fundo é responsável pelo acompanhamento da gestão do fundo municipal, bem como, pela articulação entre o Conselho Municipal e

os setores responsáveis pelo planejamento e finanças no município. Algumas competências da comissão são: manter o conselho informado sobre a situação orçamentária e financeira do fundo; acompanhar o processo de elaboração, discussão e execução das leis orçamentárias municipais<sup>28</sup>; propor forma e meios de captação de recursos através de campanhas de incentivo às doações para pessoas físicas e jurídicas; acompanhar bimestralmente, relatório relativo a captação e aplicação de recursos do Fundo condizentes com o Orçamento Criança, e sua prestação de contas; analisar e emitir parecer sobre as solicitações de pedido de recursos, de acordo com a política estabelecida; entre outras.

## **SISTEMA DE REGISTRO E FISCALIZAÇÃO DE ENTIDADES E INSCRIÇÃO DE SEUS PROGRAMAS**

Dentre as atribuições dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente destaca-se o sistema de registro de entidades de proteção e socioeducativas, conforme artigos 90 a 94 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A obrigatoriedade de registro de todas as entidades governamentais e não governamentais que prestam atendimento às crianças e adolescentes e suas respectivas famílias está prevista no artigo 90 do Estatuto. As entidades deverão fazer também, a inscrição de seus programas no Conselho Municipal de Direitos,

---

28 O orçamento público pode ser acompanhado através do Plano Plurianual (PPA) que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração para as despesas de capital, através de linhas gerais de ação para um prazo de 4 anos. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) prevê as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o ano seguinte a sua elaboração. E a Lei Orçamentária Anual (LOA) fixa as receitas anuais a serem arrecadadas, através de tributos (impostos, taxas, contribuições e serviços), transferências, convênios e empréstimos, bem como as despesas que serão realizadas no ano subsequente. (SALVADOR, 2010, p.175).

que fará a comunicação à autoridade judiciária e ao Conselho Tutelar.

De acordo com o artigo 90 e 91 do Estatuto, as entidades não governamentais de atendimento só podem funcionar depois de registradas no Conselho. É também responsabilidade dos Conselhos realizarem o recadastramento periódico das entidades e dos programas, no máximo a cada quatro e dois anos, respectivamente, certificando-se de sua adequação à política de promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Os Conselhos Municipais dos Direitos deverão expedir resolução indicando a relação de documentos a serem fornecidos pela entidade para fins de registro. Os documentos devem comprovar a capacidade da entidade em garantir serviços que sejam compatíveis com os princípios da política de atendimento estabelecida no Estatuto (art.90 a 95).

O registro das entidades de atendimento e a inscrição dos programas de atendimento a criança e ao adolescente visam garantir a qualidade das ações e serviços prestados no município, produzindo o acesso da criança, adolescente e família ao Sistema de Garantia de Direitos; e também, propiciar a articulação da rede de atendimento, respeitando o artigo 90, caput do Estatuto. O exercício da função de registrar e aprovar programas e entidades exige uma estrutura de trabalho adequada e empenho dos conselheiros que atuam na Comissão de Registro e Inscrição.

A fiscalização das entidades governamentais e não governamentais será realizada pelo Conselho Tutelar, Judiciário e Ministério Público (artigo 95 do Estatuto). Os Conselhos de Direitos acompanham as entidades através dos

relatórios de gestão<sup>29</sup> apresentados a cada dois meses nas reuniões ordinárias do Conselho.

Os relatórios de gestão são auxiliares na alteração do padrão de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, no âmbito do Conselho, bem como, de diagnóstico da realidade, tudo em prol de um trabalho mais direcionado, forçando o compartilhamento das decisões quanto à política pública. A análise cuidadosa do orçamento e o debate dos relatórios de gestão são indispensáveis para que as crianças e os adolescentes tenham seus direitos viabilizados.

## **CONSTITUIÇÃO E GESTÃO DO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

Os fundos especiais de acordo com o art. 71, da lei 4.320/1964, são “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Portanto, os fundos especiais viabilizam que os recursos nele captados sejam separados da Receita da Fazenda Pública, assegurando que o seu ingresso seja destinado, no caso do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao atendimento da população de crianças e adolescentes, por meio de deliberação dos Conselhos Municipais de Direitos.

Como preconizam o art. 167, IX, da Constituição Federal e o art. 74 da Lei 4.320/64, a criação de fundos especiais, como o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, deve ser feita por lei, preferencialmente específica na forma da Instrução Normativa 36/2009 do Tribunal de Contas

---

<sup>29</sup> Os relatórios de gestão são os meios pelos quais é demonstrada, no âmbito do Conselho, a execução das metas fiscais, constando de avaliação quantitativa e qualitativa da execução orçamentária. (Resolução nº 14/2009 Tribunal de Contas do Paraná).

do Estado, que se restrinja á criação e gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Segundo a Instrução Normativa 36/2009, é obrigatória a inscrição do Fundo no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), por força do determinado nos incisos I e XI, e no § 1º do art. 11 da Instrução Normativa nº 748/2007, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, de modo a viabilizar a sua operacionalização contábil. O Fundo ainda , segundo Paraná (2009), poderá se constituir das seguintes receitas:

- a) transferências financeiras relativas a dotações consignadas no orçamento Municipal.
- b) recursos destinados por pessoas físicas ou jurídicas no âmbito de incentivos fiscais legais.
- c) outros recursos que lhe forem destinados por norma municipal, tais como de promoções específicas, apreensões ou abandonos de produtos, bens ou semoventes e de multas por infração a dispositivos contratuais regidos pela Lei nº 8.666/93.
- d) receitas da alienação de bens do Fundo Municipal dos Direitos da Criança do Adolescente.
- e) multas e encargos de penalidades administrativas ou penais previstas nos arts. 228 a 258, da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme comanda o art. 214 da mesma lei.
- f) transferências financeiras do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- g) transferências financeiras do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

- h) transferências voluntárias, doações, subvenções, auxílios, contribuições e legados de entidades governamentais nacionais.
- i) doações, auxílios, contribuições e legados de entidades não governamentais nacionais e outros organismos internacionais, sem intenção de compensação fiscal.
- j) rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do próprio Fundo.
- k) rendas de outros ativos.

A gestão do fundo é, conforme o art. 88, IV, do Estatuto, prerrogativa exclusiva dos Conselhos Municipal de Direitos, os recursos só poderão ser aplicados e destinados, após sua deliberação política e técnica, concretizado por meio de Resolução.

A lei municipal que criar o Fundo especificará se a contabilidade deste será centralizada no Poder Executivo, ou se adotará contabilidade própria, cuja operação será feita diretamente pelos Conselhos (Instrução Normativa 36/2009, TCE). A movimentação do fundo deve ser realizada por meio de uma conta específica e única, como prevê o art. 19 da IN 36/2009, do TCE/PR: “As arrecadações em favor de políticas de proteção, amparo e estímulo ao desenvolvimento de políticas da Infância e Juventude serão movimentadas exclusivamente em contas correntes bancárias vinculadas ao orçamento da criança e da adolescência”.

A liberação do recurso é feita num segundo momento, pelo próprio Conselho, na hipótese dele mesmo gerir o fundo, ou pela Secretaria Municipal que faz a operação contábil. Segundo o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da Instrução Normativa 36/2009, compete

aos Conselhos Municipais de Direitos:

- I – deliberar acerca dos programas e ações que deverão ser contemplados na Proposta Orçamentária para a execução das políticas públicas de atendimento prioritário à criança e ao adolescente;
- II – formular, deliberar e acompanhar a execução e avaliação das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, previstas nas Leis Orçamentárias, bem como, as de responsabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De forma geral, o destino dos recursos são as políticas de atendimento à criança e ao adolescente. Os Arts. 6.º, 7º e 8º da Instrução Normativa 36/2009 descrevem, em detalhes, as possibilidades de aplicação dos recursos dos Fundos, lembrando que a destinação das receitas arrecadadas pelo Fundo não desobriga do cumprimento do previsto no orçamento pelos diversos órgãos que foram encarregados da execução das políticas públicas ligadas à área da criança e do adolescente. A correta aplicação do recurso também deve ser fiscalizada pelo Conselho, sem prejuízo da fiscalização financeira realizada pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas do Estado.

Para o desempenho da gestão, os Conselhos terão livre ingresso nos órgãos e entidades que desenvolvem ações e atividades relacionadas às políticas de atendimento à criança e ao adolescente; acesso a todos os processos, documentos e informações necessários ao desempenho de seu trabalho, mesmo a sistemas eletrônicos de dados, que não poderão ser sonegados, sob qualquer pretexto; à formulação de requisições de documentos e informações

necessários ao desempenho de seu trabalho, aos responsáveis pelos órgãos e entidades. Para tanto, o Conselho indicará o prazo que considerar razoável para apresentação de documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários ao desempenho de seu papel, comunicando o Tribunal de Contas no caso de desatendimento por parte da Administração. (art. 9.º, IN 36/2009, TCE/PR).

Considerando o caráter técnico dessa rotina, os Conselhos, através Comissão de Orçamento e Fundo elaboram e acompanham o Orçamento Criança.

## **MOBILIZAÇÃO EM DEFESA DO ORÇAMENTO CRIANÇA**

A Constituição Federal (art. 227) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 4º) dão prioridade absoluta às crianças e aos adolescentes na elaboração e execução das políticas públicas. Portanto, a criança e o adolescente devem ter prevalência, no tocante à proteção e à garantia dos seus direitos, diante de quaisquer outros interesses contrapostos. É de se ter em mente que a Constituição não se limita a prescrever a prioridade. Vai além: a prioridade é absoluta. Em sentido prático, a prioridade absoluta determina o atendimento, antes de qualquer outra demanda, daquelas pertinentes às crianças e aos adolescentes.

De forma a dar prioridade absoluta, é essencial que os orçamentos públicos contemplem dotações orçamentárias suficientes para que toda a demanda das crianças e dos adolescentes seja atendida.

As ações públicas são viabilizadas pelas peças orçamentárias e sua exata compreensão é estratégica para as deliberações do Conselho, no sentido de fazer valer o princípio constitucional da prioridade absoluta. Cabe aos conselheiros a mobilização para que sejam garantidas as

ações de proteção e promoção dos direitos no orçamento.

É neste contexto que o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) tem papel fundamental. Seu objetivo principal é que as garantias da proteção integral e da prioridade absoluta estejam inscritas nos orçamentos públicos, conferindo visibilidade, permitindo a análise e o monitoramento do gasto público na área da criança e do adolescente. Não se trata de um conceito oficial ou de um documento, mas, como define o Anexo da Resolução n.º 106, do CONANDA, de 21 de setembro de 2005, “é um ‘conjunto de atividades e projetos previstos em orçamentos públicos que se destinam, exclusiva ou prioritariamente, a criança e adolescente’”. Portanto, esclarece o mesmo anexo que “não é um orçamento paralelo aos orçamentos públicos (que são únicos)”. Trata-se de uma Peça por meio da qual se pode evidenciar e especificar qual o montante de recursos referente às ações destinadas “exclusiva ou prioritariamente” à criança e ao adolescente.

Em suma, por meio do OCA é possível que a “sociedade civil penetre na escuridão do orçamento público e traga à luz a realidade dos gastos públicos com a parcela da população de 0 a 18 anos de suas cidades, estados e até do país”. (Caderno apurando o Orçamento Criança, p.08).

O OCA é “o resultado da aplicação de uma metodologia de seleção [...] que permite identificar, com clareza e objetividade, o montante de recursos destinado à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente” (op. cit, p.15).

Apesar de clarear a aplicação dos recursos na área da criança e do adolescente, a metodologia do OCA não permite a análise da suficiência desses mesmos recursos.

Em resumo, a metodologia define três esferas prioritá-

rias de ação: saúde, educação e assistência social e direitos de cidadania. Cada esfera é integrada pelas ações direcionadas às crianças e aos adolescentes, bem como aquelas que são voltadas ao atendimento de suas famílias. Aquelas fazem parte do orçamento exclusivo (OCA-E) e devem ser contabilizadas em sua totalidade e estas do orçamento não exclusivo (OCA-NE), cuja contabilização depende de sua submissão a um cálculo de proporcionalidade. Esse cálculo baseia-se na quantidade proporcional de crianças e adolescentes beneficiários. Os dois grupos de ações e despesas formam o orçamento criança e adolescente geral (OCA -G).

A metodologia prevê a apuração das áreas de atuação e submissão dos dados a três fases, de modo a, terminada sua aplicação, produzir um relatório com base no qual poderão ser analisados os gastos públicos com crianças e adolescentes.

Nesta mesma perspectiva, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em evidente avanço e concretizando os princípios da vinculação e da prioridade, em termos orçamentários, editou a Resolução nº 14/2009, que “[...] dispõe sobre a adoção de mecanismos na elaboração e execução orçamentária da Administração Municipal, para atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, de que trata o art. 227 da Constituição Federal, no âmbito das políticas públicas municipais, e adota outras providências”.

Em seu art. 4º, disciplina a competência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para: “I - deliberar acerca dos programas e ações a serem observados na proposta orçamentária para a execução das políticas públicas de atendimento prioritário à criança e ao

adolescente; II - formular, deliberar e acompanhar a execução e avaliação das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, previstas nas Leis Orçamentárias, bem como, as de responsabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.” (PARANÁ, 2009).

Tal resolução foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 36/2009, que repete, no art. 5º, a competência do Conselho, nos seguintes termos: “a legitimação das políticas orçamentárias, em todos os níveis relacionados, exige a obrigatória participação da população, através da sociedade e entidades e organizações representativas”, ou seja, dos Conselhos Municipais de Direitos.

Ela determinou, também, que as leis orçamentárias dos Municípios deverão indicar, de forma clara e objetiva, os recursos a serem utilizados na execução de políticas públicas para o atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente.

Os relatórios de gestão impõem um novo padrão de diálogo, um diagnóstico da realidade, e de debate do orçamento público com o Conselho, bem como, da exposição de como cada Secretaria tem realizado os gastos, por meio dos relatórios de gestão, a ser apresentado e aprovado no mesmo Conselho, implicou uma alteração na execução orçamentária e obrigou os titulares das pastas a debaterem, publicamente, com os conselheiros.

Com isso, há a perspectiva de um crescimento do papel das entidades não governamentais no debate da política, que agora têm os dados da política levados ao espaço público, onde passam a ter a dimensão mais exata acerca das políticas públicas planejadas e executadas, para desempenhar, assim, o papel que a Constituição Federal lhes reservou, a efetiva capacidade decisória.

A análise cuidadosa do orçamento e o debate dos relatórios de gestão são indispensáveis para que as crianças e os adolescentes tenham suas demandas atendidas pela política.

O bom conhecimento das rotinas de intervenção dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente permite aos conselheiros o bom desempenho das atribuições constitucionais e legais do órgão, garantindo a proteção integral e a prioridade de atendimento de crianças e adolescentes, alcançando o projeto constitucional de descentralização e participação na formulação e no controle de políticas públicas.

### **QUESTÕES PROBLEMATIZADORAS:**

Discutir e refletir a seguinte afirmativa: depois de mais de dezoito anos de experimentação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente é preciso avançar na análise e retratar com traços mais definidos os contornos dessas instâncias participativas, reconhecendo sua identidade política e sua forma de atuação específica. Afinal, se é verdade que os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente não deliberam, o que fazem? Para que estão servindo? Focando-se nas “experiências realmente existentes”, qual tem sido o lugar, o papel e a função dessas instâncias e o que isso diz acerca de sua identidade institucional? Até que ponto os conselhos incidem nas políticas públicas e de que forma?

### **EXERCÍCIOS:**

1. Que mecanismos podem ser acionados para legitimar os conselhos?
2. Nas plenárias dos conselhos tem ocorrido a aprovação

de matérias ou temas não entendidos pelos conselheiros, essa postura não se coloca como contraditória a garantia de direitos da criança e do adolescente, como alterar essa condição?

3. Quando constatadas irregularidades no funcionamento dos conselhos como proceder?

4. Que estratégias os conselhos tem estabelecido para qualificar o seu potencial de intervenção na política municipal?

5. O acompanhamento do atendimento realizado pelas entidades a partir da fiscalização pode ou não ser considerado um momento privilegiado de viabilizar os avanços e melhorias na política municipal?

6. O fundo municipal da criança e do adolescente tem garantido a efetivação da política de atendimento a criança e ao adolescente no município?

7. De que forma os relatórios de gestão podem auxiliar na proposição de novos programas, serviços e ações na área da criança e do adolescente?

## **INDICAÇÃO DE MATERIAL DE APOIO:**

### **SUGESTÃO DE FILMES**

Erin Brockovich, 2000, direção: Steve Soderbergh; e Mulheres africanas – A rede Brasil – e Brasil minutos, 2012, direção: Carlos Nascimbeni (ativismo político);

A revolução dos bichos, 1999, direção John Stephenson; e Vocação do Poder, 2005, direção: Eduardo Escoel e José Joffily (crítica a forma de poder);

Saneamento Básico – o filme, 2007, direção: Jorge Furtado; e Deus e o diabo na terra do sol, 1967, direção: Glauber Rocha (poder da organização e crítica);

1984 – o domínio sobre a história, 1984, direção Michael Radford (poder da informação);

O que você faria? , 2005, direção: Marcelo Piñeyro; e As melhores coisas do mundo, 2010, direção: Laís Bodansky (adolescência).

## **SUGESTÃO DE ARTIGOS E LIVROS**

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e gestão pública.** Revista de Ciências Sociais Unisinos, vol. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

LEFORT, Claude. **Pensando o político.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

PEREIRA, T. da S. **Direito da criança e do adolescente, uma proposta interdisciplinar.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PRANKE, C. Crianças e adolescentes: novos sujeitos de direitos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000. p. 53-57.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

## **SUGESTÃO DE SITES**

[http://www.unicef.org/brazil/pt/de\\_olho\\_orcamento\\_crianca.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/de_olho_orcamento_crianca.pdf). “De Olho no Orçamento da Criança”.

[http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/publi/caopca/cartilha\\_prefeitos\\_eleitos\\_v2.pdf](http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/publi/caopca/cartilha_prefeitos_eleitos_v2.pdf) - “Município Que Respeita A Criança: Manual De Orientação Aos Gestores Municipais”.

[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200201696195&dt\\_publicacao](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200201696195&dt_publicacao)

=15/03/2004 - Decisão paradigma do Superior Tribu-

nal de Justiça acerca da vinculação das deliberações do CMDCA - 2ª T. – Resp. 493.811/SP – rel. Min. Eliana Calmon – j. 11.11.2003 – DJ 15.03.2004, p. 236.

<https://www.ciespi.org.br/baselegis>. Leis, Decretos e Resoluções sobre a História da Proteção Social à Infância no Brasil.

<https://www.mj.br/sedh/conanda>. Resoluções do CONANDA.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. **Constituição Federal**, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo** (SINASE).

BRASIL. Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, **Lei da Improbidade Administrativa**.

BRASIL. **Resolução Conjunta CONANDA/CNAS nº 01**, de 18 de Junho de 2009, que estabelece Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e legislações pertinentes. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente/ Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2009.

De olho no Orçamento Criança – **Atuando para priorizar a criança e o adolescente no Orçamento Público**. Caderno 1: Apurando o Orçamento Criança. Caderno 2: Promovendo o controle social do Orçamento Criança. Fundação Abrinq, Inesc, Unicef, São Paulo, 2005.

DIAS, R. R. **A Ação Efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Toledo/PR:** vinculação e prioridade. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus Toledo. Toledo: UNIOESTE, 2012, 203 p.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PARANÁ. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Legislação Social: instrumento de garantia de direitos.** Guarapuava: Gráfica da Universidade Estadual do Centro Oeste. Curitiba, 2004.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução nº 14, de 30 de julho de 2009,** que dispõe sobre a adoção de mecanismos na elaboração e execução orçamentária da Administração Municipal. Curitiba, 2009.

SALVADOR, Evilasio. Orçamento e Financiamento tributário do fundo público pós-real. Cap.3. In: **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010, p. 172 – 229.





**CEDCA-PR**

Conselho Estadual dos Direitos  
da Criança e do Adolescente



**PARANÁ**

SECRETARIA DA FAMÍLIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL