

DESENHO DA POLÍTICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

*Ailton José Morelli**
Eliana Silvestre#
Telma Maranhão Gomes[†]

RESUMO. O presente artigo tem o objetivo de discutir a doutrina de proteção integral estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90) e de contribuir no debate e na construção da política dos direitos da criança e do adolescente, alicerçada em três mecanismos de gestão: os Conselhos, os Fundos e os Planos.

Palavras-chave: proteção integral; criança; adolescente.

THE DESIGN OF POLITICS FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS' RIGHTS

ABSTRACT. The objective of this article is to discuss the doctrine of integral protection established in the Estatuto da Criança e do Adolescente (Federal Law n. 8069/90) based on three administration mechanisms which are: the Councils, the Funds and the Plans.

Key words: Integral protection; child; teenager.

DA SITUAÇÃO IRREGULAR À IMPLEMENTAÇÃO DA DOUTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA constitui um avanço na legislação brasileira, apresentando uma nova orientação na relação do adulto com as crianças e os adolescentes.

* Professor no Departamento de História da Universidade Estadual de Maringá.

Advogada na Universidade Estadual de Maringá. Endereço para correspondência: UEM/PCA – Avenida Colombo, 5790 – Jardim Universitário – CEP 87020-900 – Fone: (044) 261-4384 – Fax: (044) 263-5500 – e-mail: sec-pca@uem.br.

[†] Assistente Social na Universidade Estadual de Maringá.

Apesar desse avanço, e mesmo tendo sido fruto de um processo de ampla discussão e participação de organizações da sociedade civil, principalmente dos movimentos sociais¹, o ECA, no seu processo de efetivação, vem sofrendo resistência de vários segmentos conservadores, principalmente os ligados à filantropia.

Essa resistência, e mesmo o pronunciamento de críticas ferozes contra a garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, apresenta claramente dois traços de nossa cultura patriarcal e patrimonial (Costa, 1989): a inexistência de uma relação baseada nos direitos entre indivíduo e Estado, e uma relação de domínio dos adultos sobre as crianças. A falta de uma noção de “possuir” direitos, e de mecanismos que garantam o acesso a eles, cria uma enorme barreira na aceitação das garantias necessárias ao desenvolvimento de todas as crianças e de todos os adolescentes. Exemplo disso é a dificuldade de convencer a população em geral da importância do teor dessa lei.

O Código de Menores de 1927 constituiu a primeira Lei específica direcionada às questões da criança e do adolescente. É importante verificar que também este Código, mesmo sendo declaradamente voltado à regulamentação das ações do Estado com os “menores abandonados e delinquentes”, foi duramente atacado. Primeiro, por fortalecer as leis que regulamentavam a utilização de crianças como mão-de-obra em diversos tipos de serviços. Segundo, por apresentar restrições às ações dos responsáveis, principalmente quanto aos castigos físicos e à manutenção dos filhos. Esses dois pontos foram suficientes para auxiliar na constituição de atitudes hostis ao Código de Menores e iniciar a idéia de leis que apenas “garantam que os menores possam fazer qualquer coisa”.

A destituição do pátrio poder foi criada como um recurso para ser aplicado quando os responsáveis não atuavam satisfatoriamente, ou seja, quando deixavam o filho passar necessidades, aplicando castigos mais severos, agredindo ou violentando física ou moralmente a criança, sendo este um dos pontos mais relevantes na garantia dos direitos individuais das crianças brasileiras. Apesar de ser motivo de discursos contrários, quando da implantação efetiva do Código, a destituição do pátrio poder não se tornou um recurso amplamente utilizado pelos juízes. A aplicação desse recurso é mais evidente nos casos de adoção, internamento, ou

¹ Desencadeado principalmente nos grandes centros urbanos: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife.

quando a mãe viúva casava novamente, pois, pela legislação da época, ela perdia o pátrio poder, passando esse para o novo cônjuge (Morelli, 1996).

As garantias de direitos previstas no Código não conseguiram competir com a prioridade estabelecida de regulamentar a prática de controle de crianças e adolescentes que estivessem em situação propícia para a delinquência. Assim, até a década de 60 a maior preocupação dos juízes estava em organizar instituições destinadas ao recolhimento de abandonados e delinquentes, fomentando a criação de inúmeras instituições com base na caridade, quase sempre de orientação religiosa e, em poucos casos, contando com orientação profissional. É importante salientar que a caridade é um traço permanente na história das ações de atendimento à criança no Brasil, semelhantemente às diferentes ações previstas como de responsabilidade do Estado, mas executadas por organizações religiosas, sendo a Santa Casa de Misericórdia um caso clássico dessa situação.

Ampliou-se a participação do Estado na tentativa de subsidiar as instituições existentes com recursos estaduais e federal. Assim, a partir do final da década de 50, tornou-se prática o desenvolvimento de levantamentos e acompanhamento das ações, através de relatórios, inclusive com participação do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), organismo dedicado à orientação de atendimento ao “menor” (Marcílio, 1998, p. 224-25). O desempenho do SAM foi tão conturbado quanto os organismos anteriores, contribuindo com a prática de internamentos, não proporcionando ações de apoio ao desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, em suas cidades, com suas famílias ou em instituições integradas com a comunidade.

As ações governamentais permaneceram na busca de atender às solicitações dos municípios para mais vagas para internação, situação que já nos anos finais da década de 40 apontava para a gravidade desse problema. Vários profissionais envolvidos defendiam que as ações governamentais na área de atendimento estavam sendo direcionadas às internações, fomentando em todo o país uma dinâmica considerada como uma “fábrica de menores”.

A criação da Funabem e das Febems, em 1964, continuou esse processo, com base na idéia de situação irregular², ou seja, levava em conta a criança ou o adolescente em situação de abandono ou em conflito

² O Código de Menores considerava em situação irregular a criança e o adolescente em situação de abandono ou de delinquência.

com a Lei. Apesar disso, representava um avanço no discurso, pois a situação de carência da criança e do adolescente passou a ser encarada mais efetivamente como preocupação na organização de ações governamentais, já que a idéia de “situação irregular” trazia toda a carga estigmatizante do termo “menor”. No discurso, poderia ser confundido como uma designação simples, mas na prática representava toda a prepotência do adulto, como guardião absoluto dessa pessoa que ainda não possui controle de seus atos. Essa atitude ganhava contornos mais violentos quando a criança e o adolescente inadaptados socialmente eram considerados os principais culpados, não se responsabilizando o Estado e a sociedade pela construção de seus conflitos sociais.

A definição de “situação irregular”, na mesma tradição do termo “menor”, foi agregando elementos cada vez mais próximos da definição de delinqüente, que era quem havia cometido algo errado, por isso estava irregular. Com o aumento da violência nas grandes cidades e o golpe militar de 1964, o “menor” era sempre visto como um “menor infrator”; afinal, se não cometeu algum crime, está prestes a cometer. Novamente, o internamento é a linha de ação desse novo organismo, agora com maior participação da polícia.

Durante pelo menos um século, a questão da criança e do adolescente no Brasil é marcada pela negligência do Estado e pela violência da sociedade. Como não é o objetivo desse trabalho, não entraremos na questão da violência sofrida por crianças e adolescentes dentro de suas casas, nas ruas, nas escolas, nos hospitais....

É importante indicar, nas pesquisas sobre violência, o quanto é mais fácil verificarmos o problema no “filho do outro”. Por exemplo, o adolescente que comete uma ação considerada crime suscita a desconfiança de todos. E, como não deve ter sido educado em casa, merece que o Estado o castigue. Porém, a lei afirma que as pessoas com idade inferior a 18 anos são inimputáveis: infelizmente essa palavra tornou-se sinônimo de impunidade na população em geral. Mas basta percorrermos a relatórios oficiais, à imprensa escrita, aos relatos de internos e ex-internos para observarmos como a inimputabilidade, além de estar longe da impunidade, serviu (e serve) de justificativa para ações de repressão duras e violentas, incluindo as constantes denúncias de adolescentes e crianças assassinados por grupos de extermínio.

Verificamos que, historicamente, a legislação primou por ações governamentais e não-governamentais relacionadas à criança e ao adolescente baseadas na caridade e na repressão. Essa constatação é

importante quando pretendemos desenvolver qualquer tipo de análise ou implantar alguma ação nessa área. Torna-se cada vez mais necessário um amplo esclarecimento sobre direitos, sobre garantias mínimas de vida saudável e, o mais importante, deixar claro que os avanços legais de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes representam a possibilidade de ampliar ou de criar condições para que essa preocupação seja constante.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei nº 8069/90 - revogou o Código de Menores, instituindo uma nova referência à infância e à adolescência no nosso país, a Doutrina de Proteção Integral. Essa Doutrina foi aprovada e difundida através da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989³. Assim, o ECA é baseado numa concepção educativa, voltado para a garantia dos direitos de cidadania a essa população, em detrimento da antiga visão repressiva, punitiva e assistencialista imposta pelo Código de Menores.

Assim, norteado por essa concepção, o Estatuto deve garantir as oportunidades e as facilidades necessárias ao desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. Além deste pressuposto genérico básico, há outros mais específicos no Estatuto, que nem sempre são explicitados, nas áreas de saúde, educação, socialização, violência, como também a informação e a conscientização das comunidades de seus direitos e da importância de sua participação na defesa das políticas públicas implantadas pelo Município, voltadas à criança e ao adolescente.

Este novo ordenamento jurídico introduz uma série de inovações na política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, que deve ser aplicada a todas as pessoas com idade inferior a dezoito anos, em qualquer situação. O Estatuto considera criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (art. 2º).

O tratamento a ser aplicado por atos infracionais poderá, assim, ser diferenciado. A criança estará submetida às medidas de proteção previstas nos arts. 98 a 102, e o adolescente às medidas socioeducativas previstas no art. 112 do Estatuto. O Estatuto dispõe sobre a proteção integral da criança não só desde o nascimento como ainda na fase

³ A Convenção Internacional dos Direitos da Criança aprovou dez princípios fundamentais, os quais deliberam que todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras dos direitos, sem distinção ou discriminação.

gestatária, assegurando o atendimento à gestante (art. 8º). Tais direitos devem ser assegurados com absoluta prioridade, devendo todos contribuir (família, sociedade e Estado) para o desenvolvimento e a proteção integral da criança.

O Estatuto possui como princípio a garantia dos direitos. Considera que essa garantia seja a base para o desenvolvimento das pessoas. A fim de atender a essas perspectivas, são definidos inúmeros mecanismos para fiscalização das políticas básicas, para a elaboração de diretrizes do desenvolvimento das políticas sociais, para a ação direta na defesa dos direitos, e também são implementadas diversas medidas voltadas a garantir o cumprimento dos deveres das crianças e dos adolescentes. É importante ressaltar que, como o Estatuto prioriza a defesa dos direitos individuais, sua organização visa garantir que os direitos dos adultos também não sejam violados.

A organização da sociedade para a efetivação dessas medidas foi prevista através da organização de conselhos paritários (mesmo número de representantes do órgãos governamentais e não-governamentais) nos níveis municipal, estadual e federal. Esses conselhos são constituídos principalmente para a elaboração e a fiscalização das políticas sociais nessa área. Pela crescente implantação de espaços públicos de decisão e pelos enraizados vícios da administração pública brasileira, a conscientização da comunidade na formação desses Conselhos é indispensável. A participação da sociedade civil local precisa ser estimulada para influenciar efetivamente na formulação, no acompanhamento e na avaliação dos serviços públicos locais dirigidos à criança e ao adolescente.

Um mecanismo que tem auxiliado em algumas regiões do Brasil é a organização de Fóruns, principalmente não-governamentais. Um exemplo foi o papel fundamental do Fórum Nacional Permanente das Entidades Não-Governamentais na aprovação deste novo ordenamento jurídico.

As linhas de ação da política de atendimento previstas no art. 87 determina políticas sociais básicas e políticas de assistência social, desenvolvidas de forma integrada, visando contemplar os serviços especiais de prevenção e de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, de maus-tratos, como exploração, abuso, crueldade, opressão; serviço de identificação e localização de pais e responsáveis, e de crianças e adolescentes desaparecidos; e proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Os conselhos de direitos são responsáveis pela formulação da seguinte política de atendimento de proteção e de programas socioeducativos (art. 90) destinados a essa população:

Programas de proteção

- . Orientação e apoio sociofamiliar
- . Apoio socioeducativo em meio aberto
- . Colocação familiar
- . Abrigo

Programas sócio-educativos

- . Prestação de serviços à comunidade
- . Liberdade assistida
- . Semiliberdade
- . Internação

Os programas de proteção e os socioeducativos devem ser desenvolvidos de forma integrada, visando à desinstitucionalização das crianças e dos adolescentes, para garantir a convivência familiar e comunitária.

Para tanto, faz-se necessária a articulação dos conselhos das políticas setoriais (educação, saúde, assistência social, habitação, esporte, cultura, lazer) para integração, avaliação e eficiência dessas políticas, estabelecendo as estratégias para a implementação da rede de atenção integral.

Para visualizar o modelo de descentralização político-administrativo da política de direitos, apresentamos o quadro da rede de serviços de atenção e o organograma da estrutura do ECA nas páginas seguintes.

ESTRUTURA DO ECA

Níveis

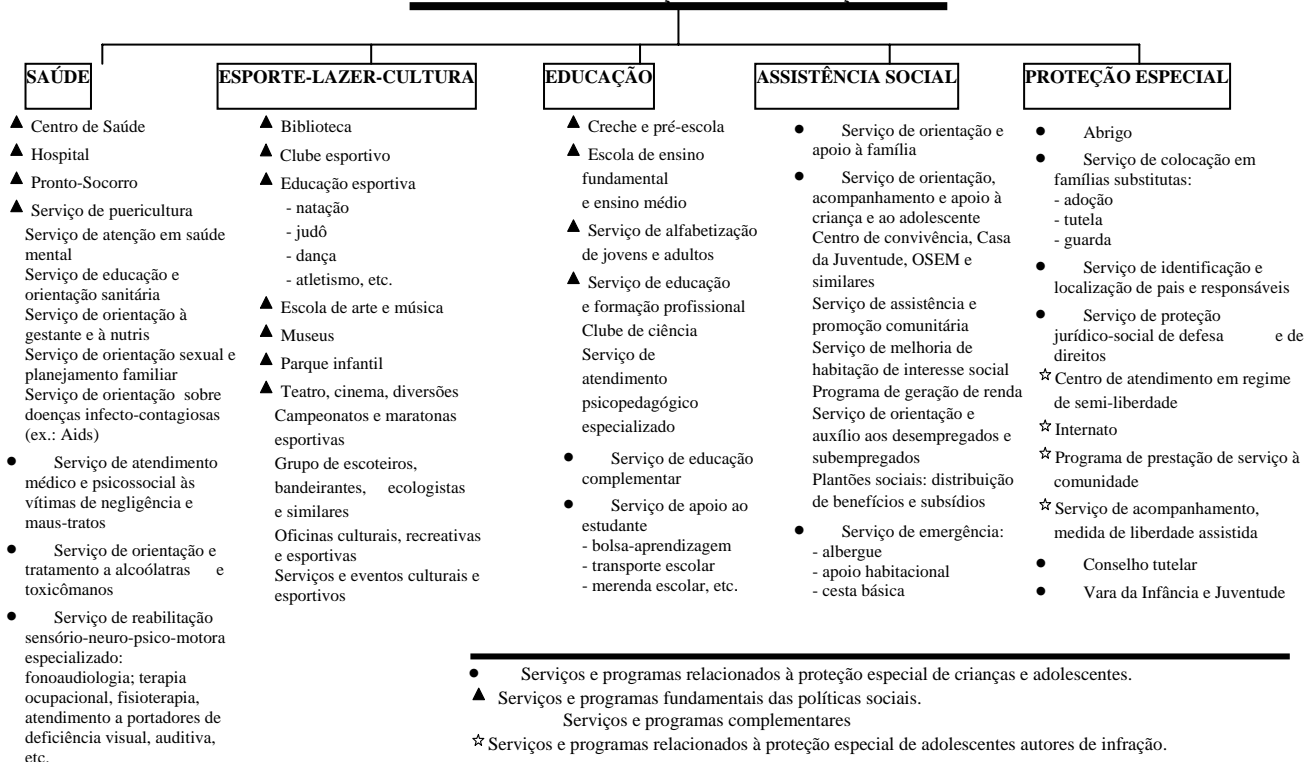


INSTÂNCIAS

Política Deliberativa, avaliativa e propositora de diretrizes Deliberativa do plano e fiscalizadora da ação Coordenadora e executora da política Fiscalizadora e Executora financiamento

Fórum Nacional DCA	Conferência nacional	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA	Mistério da Justiça/ Departamento nacional da Criança e do Adolescente (DCA)		Fundos para a Infância e Adolescência (FIA) Federal
Fórum Estadual DCA	Conferência Estadual	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA	Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família (SECR)		FIA Estadual
Fórum Microrregional DCA	Conferência Microrregional		Escritórios Regionais da SECR		
Fóruns municipais	Conferência Municipal	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA	Secretarias/ Departamentos ou Gabinete do Prefeito	Conselho Tutelar	FIA municipal
Entidades e movimentos comunitários			Entidade prestadora		

REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO



MECANISMOS DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS: CONSELHOS, FUNDOS E PLANOS

Conselhos deliberativos

O Estatuto preconiza a participação da sociedade civil local na formulação, no acompanhamento e na avaliação dos serviços públicos locais dirigidos à criança e ao adolescente.

O município é o espaço privilegiado de atenção à criança e ao adolescente, competindo ao governo municipal assegurar o atendimento às necessidades básicas, de tal forma que o vínculo familiar e o comunitário destas crianças e adolescentes sejam mantidos e promovidos. Ao município caberá a coordenação, no nível local, e a execução direta das políticas e dos programas será em parceria com as entidades não-governamentais que nele atuam.

A lei municipal cria o conselho, de modo que a composição de seus membros seja paritária entre os representantes de órgãos governamentais e os de entidades não-governamentais.

Além da aprovação da política de direitos estabelecida em cada esfera de governo, os conselhos devem avaliar os resultados das ações desenvolvidas nos planos. É também sua função articular necessariamente com o Conselho Tutelar, que será mencionado mais adiante, e outros conselhos e conferências das outras políticas públicas, por meio de comissões de interfaces, de plenárias, de resoluções conjuntas, para a construção efetiva de uma política de direitos baseada na concepção da doutrina integral.

Os conselhos paritários e deliberativos, em nível federal, estadual e municipal constituem a forma encontrada pelo Estatuto de assegurar a participação da população, através de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA foi instituído pelo ECA, no art. 88 e na Lei nº 8242/91, e está vinculado ao Ministério da Justiça pela lei nº 8490/92.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA do Estado do Paraná foi instituído pela Lei Estadual 10014/92, vinculado à Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família - SECR, que também é o órgão responsável pela política da Assistência Social.

As decisões dos conselhos devem ser tomadas por maioria de votos, e as deliberações devem ser formalizadas por meio de resoluções e publicadas em Diário Oficial, a fim de assegurar a visibilidade de suas decisões.

Os conselhos devem se consolidar como espaço público de negociação e de consenso, pois se prevalecerem como arena de competição e de brigas políticas ocorrerão muitos desgastes; no entanto, a implementação de mecanismos jurídicos constituem medidas de sustentação do seu trabalho, no caso de não se chegar a uma decisão negociada (Stanisci, 1998).

É fundamental, na ação dos conselheiros, o trabalho de articulação política, principalmente o de contínua mobilização popular, pois a representação sem participação descaracteriza o papel dessa importante instância deliberativa.

Stanisci (1998) levanta em sua pesquisa, de forma geral, os principais problemas existentes nos conselhos:

- . vício da reprodução de modelos, ou seja, muitas leis de criação dos conselhos copiaram modelos incoerentes com sua realidade;
- . muitas leis estabelecem a escolha da presidência do Conselho por meio da indicação de um membronato e não por eleição entre os pares;
- . a questão da paridade: “paridade aritmética não significa paridade política” (Costa, conforme citado por Stanisci, 1998); enquanto os representantes do governo agem sob comando único, os da sociedade civil agem de forma fragmentada, muitas vezes representando interesses de grupos específicos ou cooptados pelo governo;
- . falta de clareza do papel do conselheiro, e da função do Conselho;
- . baixa capacidade técnica entre os conselheiros, que não conseguem formular as ações da política, como serviços/programas/projetos, nem definir e acompanhar o orçamento;
- . problemas quanto à representação governamental: muitos conselhos são compostos por técnicos que representam a área governamental mas não possuem poder de decisão, ou seja, ocorrem as deliberações mas estas não são implementadas;
- . a representação da sociedade civil ainda prevalece de forma tutelada e amalgamada com os representantes governamentais;
- . muitas entidades de atendimento não têm a perspectiva da construção da cidadania, defendem soluções individuais para os próprios espaços; conseqüentemente, os conselheiros defendem interesses corporativos;
- . a resistência da esfera governamental em dividir o poder com a sociedade civil inviabiliza o funcionamento dos conselhos.

No levantamento sobre a realidade dos conselhos de direitos na região de Maringá, que envolve 37 municípios, muitos desses problemas foram constatados. A construção de uma política municipal dos direitos da criança e do adolescente ainda é frágil, principalmente na estruturação e no funcionamento dos conselhos.

Apresentaremos, na tabela abaixo, a relação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e Adolescentes constituídos legalmente em todos os 37 municípios da microrregião de Maringá, mas separamos os que estão funcionando na prática dos que não estão exercendo atividades como reuniões periódicas, aprovação de resolução, discussão das prioridades no atendimento infanto-juvenil, discussão sobre financiamento, entre outros.

Tabela 1: Relação dos municípios com conselhos atuantes e não atuantes da microrregião.

	Atuantes	Não-atuantes
Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente	Nossa Senhora das Graças, Mandaguari, Maringá, Ourizona, Iguaraçu, Itambé, Mandaguaçu, Paçandu, Munhoz de Melo, Jandaia do Sul, Flórida, Lobato e Sarandi.	Ângulo, Astorga, Atalaia, Bom Sucesso, Borrazópolis, Cambira, Colorado, Florai, Doutor Camargo, Floresta, São Pedro do Ivaí, Santa Inês, Ivatuba, Pres. Castelo Branco, Iguaraçu, Itaguajé, Sta Fé, Uniflor, Sto. Inácio, S. Jorge do Ivaí, Kaloré, Nova Esperança, Marumbi e Novo Itacolomi.
Total:	13 municípios	24 municípios

Fonte: Escritório Regional da Secretaria da Criança e Assuntos da Família, 1999.

Conselho Tutelar

Além do Conselho Municipal, deve haver em cada Município o Conselho Tutelar, órgão permanente e autônomo, não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 131), composto de cinco membros eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, permitida uma recondução (art. 132).

Com a criação deste órgão, considerando suas atribuições, o Estatuto reparte com o juiz a função de se fazer justiça em relação às crianças e aos adolescentes que tenham os seus direitos violados.

Além das atribuições do Conselho Tutelar concernentes à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, ele tem um papel

muito importante na fiscalização das entidades governamentais e não-governamentais (art. 95).

Por meio de pesquisa realizada (Silvestre, 1998) e de trabalhos de intervenção⁴ nos municípios de Maringá e região pudemos levantar alguns problemas na implementação dos Conselhos Tutelares:

- a escolha dos conselheiros, em muitos municípios, é restrita às entidades de atendimento assistencial, e ocorre de forma a não ampliar a participação de todos os segmentos da comunidade, conforme previsto em lei;
- exigência de profissionais de nível superior para assumir o Conselho, podendo elitizá-lo, o que não garante, necessariamente, o envolvimento profissional na defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- muitos municípios exigem experiência prática na área de assistência social, não permitindo a participação de profissionais com experiência em outros campos sociais;
- falta de estrutura física e material para o funcionamento do Conselho;
- muitos municípios não remuneram os conselheiros tutelares, precarizando o seu funcionamento⁵;
- muitos conselheiros são funcionários cedidos pela Prefeitura Municipal e não recebem como conselheiros, misturando, assim, a sua vinculação e prejudicando a sua autonomia;
- muitos conselheiros não possuem entendimento da doutrina da proteção integral e realizam os atendimentos na perspectiva da concepção de “situação irregular”, ou seja, de forma punitiva e/ou assistencialista, e não educativa;
- muitos não se envolvem nas discussões políticas do conselho municipal dos direitos e do orçamento, priorizando o encaminhamento de casos.

Em decorrência dessas dificuldades, mostramos a debilidade de funcionamento dos Conselhos Tutelares, na tabela a seguir:

⁴ Oficinas de trabalho realizadas no Fórum Microrregional dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, em 1996 e 1998, e Curso de Capacitação para Conselheiros Tutelares de Maringá e região, realizado pelo Programa Multidisciplinar de Estudo, Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente – PCA, da Universidade Estadual de Maringá.

⁵ O artigo 134 do ECA estabelece que a remuneração dos Conselheiros Tutelares é facultativa.

Tabela 2: Relação dos municípios com conselhos tutelares atuantes e não atuantes da microrregião

	Atuantes	Não-atuantes
Conselhos Tutelares	Maringá, Sarandi, Mandaguaçu, Colorado, Jandaia do Sul e Astorga.	Ângulo, Atalaia, Bom Sucesso, Lobato, Doutor Camargo, Novo Itacolomi, Borrazópolis, Marumbi, Ourizona, Cambira, Floraí, Floresta, Flórida, Munhoz de Melo, Pres. Castelo Branco, Iguaraçu, Itaguajé, Itambé, Sta Fé, Santa Inês, Sto Inácio, Nova Esperança, Ivatuba, Kaloré, São Jorge do Ivaí, São Pedro do Ivaí, Uniflor, Marialva, Nossa Senhora das Graças, Mandaguari e Paçandu.
Total:	6 municípios	31 municípios

Fonte: Escritório Regional da Secretaria da Criança e Assuntos da Família, 1999.

Verificamos, assim, que na região de Maringá existe um percentual significativo de conselhos municipais que estão formalizados em lei, mas que, na prática, não estão atuando. Somente 19% estão funcionando em condições satisfatórias, ou seja, com estrutura e com remuneração dos 5 conselheiros; 81% funcionam precariamente, em forma de rodízio, e na maioria remuneram apenas o presidente do Conselho Tutelar, demonstrando a falta de prioridade na construção dessa política.

Fundo para Infância e Adolescência Estadual – FIA

O Estatuto estabelece ainda a manutenção de fundos municipais, estaduais e nacional ligados aos respectivos conselhos de defesa da criança e do adolescente, e a criação e a manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa.

O FIA tem por sustentação legal o art. 88, inciso IV, do ECA. Constitui fundo especial, conforme preceitua a Lei Federal 4320/64, art. 71, sendo “produto de receitas especificadas, que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Não tem autonomia administrativo-financeira (não tem CGC) e está sujeito à supervisão do órgão ao qual seja vinculado.

O FIA Estadual é gerido pelo CEDCA/Paraná, que define os critérios para os municípios se habilitarem aos seus recursos, assim como para a execução do Plano de aplicação. O CEDCA conta com a operacionalização técnico-administrativa do Instituto de Ação Social do Paraná – IASP, vinculado à SECR, para o controle de despesa dos recursos relativos ao FIA.

Tabela 3: Fontes de receita do Fundo para Infância e Adolescência Estadual – FIA.

Dotação consignada no orçamento estadual e verbas adicionais estabelecidas em lei no decurso de cada exercício.

Transferências de recursos oriundas do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Doações de pessoas físicas e jurídicas, conforme prevêem o ECA e o Decreto Federal 794/93.

Recursos arrecadados com base na Lei Estadual nº 8.328/86 (doações, legados, prognósticos de jogos...).

Doações, auxílios, contribuições e transferências de entidades governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais.

Produto de aplicação financeira dos recursos disponíveis, respeitada a legislação em vigor.

Recursos advindos de convênios, acordos e contratos firmados entre o Estado e instituições privadas ou públicas, nacionais e internacionais, para o repasse a entidades executoras de programas integrantes do Plano de Ampliação.

Fonte: Fundo para Infância e Adolescência – Manual de orientação CEDCA, Curitiba, 1999.

Tabela 4: Programas apoiados pelo FIA.

Programas	Artigos do ECA
Restabelecimento do vínculo familiar	Art. 92
De guarda subsidiada, de casas-lares, abrigos	Art. 227 (CF) § 3º inc. VI, art. 90 inc. III e IV, 92 e 93, 95 e 96 do ECA
Auxílio e orientação ao menino e à menina na e de rua, e às suas famílias	Art. 90 inc. I, II
Atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão	Art. 87, inc. III
Auxílio, orientação e tratamento a alcoólicos e toxicômanos	Art. 88 inc. III
Execução de medidas socioeducativas	Art. 88 inc. V, VI; 94, 103, 106 a 114, 118 a 125 e 171 a 190.

Fonte: Fundo para Infância e Adolescência – Manual de orientação CEDCA, Curitiba, 1999.

Tabela 5: Recursos do FIA Estadual.

	Recursos orçados	Recursos repassados	Nº de municípios atendidos
1996	-----	1.786.432,00	2
1997	9.250.421,00	6.378.951,23	188
1998	19.886.500,00	8.645.498,46	368
1999	11.730.200,00		

Em R\$ 1,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual nº 11.652 (1997); nº 11974 (1998); nº 12.400 (1999).

Ao analisar o processo de funcionamento do Fundo para a Infância e Adolescência Estadual, verificamos que somente quatro anos após a criação da Lei Estadual do Conselho ativou-se este importante mecanismo. E ainda assim, mesmo não existindo um diagnóstico que aponte a demanda a ser atendida pelos programas de proteção e de medidas socioeducativas, verificamos que ainda não foi implementada uma política estadual/regional para atender à problemática da violência, da prostituição infantil e dos dependentes químicos, entre outros, que atinge a população infanto-juvenil, nem pra preveni-la. Os recursos estão sendo destinados de forma pontual via municípios/entidades, voltados para projetos/programas da assistência social, e não verificamos, portanto, a criação de programas da rede de proteção integral.

Com relação aos programas socioeducativos, especificamente o de internamento, que é de responsabilidade do governo estadual, o FIA contemplou as regiões de Foz do Iguaçu e Londrina, que apresentavam uma enorme demanda, enquanto na região de Maringá a unidade de atendimento para os adolescentes em conflito com a lei, a Escola de Reintegração do Adolescente, somente em 1999 passou a ser parcialmente assumida pelo governo estadual, atendendo precariamente Maringá e região, portanto não cumprindo o que está estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Verificamos também que as medidas que antecedem o internamento e que são de responsabilidade do governo municipal, como prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida e semi-liberdade (esta, com a fiscalização e o controle do Estado), não estão implantadas em programas de atendimento. O que existe é o acompanhamento de casos, desenvolvido pela equipe interprofissional da Vara da Infância e da Juventude, que atende precariamente à enorme demanda da Comarca de Maringá (composta por 5 municípios).

Planos

Os planos estaduais e municipais dos direitos constituem-se em mecanismos fundamentais para a implementação da gestão, propiciando a definição de prioridades e metas a serem alcançadas, subsidiados pela elaboração de diagnóstico da realidade, capaz de conferir organicidade e direção social às ações a serem empreendidas.

Insistimos que a elaboração de diagnósticos estadual e municipais da situação das crianças e dos adolescentes é imprescindível para traçar as prioridades a serem atingidas num planejamento de curto, médio e longo prazo. Esse trabalho deve subsidiar a capacitação continuada com os diversos atores envolvidos na política dos direitos, dentre os quais destacamos: conselheiros, agentes sociais, educadores e profissionais que atuam, direta ou indiretamente, nas ações infanto-juvenis.

Segundo Raichelis (1998), para a construção da política de direitos faz-se necessário o desenvolvimento de ações sistemáticas, contínuas, previsíveis, transparentes e compartilhadas pelos agentes sociais através de instrumentos democráticos de gestão governamental.

O processo de elaboração do plano deve garantir, de modo sistemático, o envolvimento das entidades e das organizações da sociedade civil em todas as suas etapas, fortalecendo o poder local de forma democrática.

O plano exerce, neste sentido, um papel fundamental na formulação da organização do atendimento em redes. No Estado do Paraná, os órgãos gestores municipais e estadual, como os conselhos, ainda não implantaram os planos nem deliberaram sobre seu desenvolvimento. A falta deste importante mecanismo de planejamento tem demonstrado o quanto a política de direitos, neste Estado, não está avançando na implementação de seus serviços, programas e projetos, na perspectiva de integração com as demais políticas, para a formação da rede.

O novo conceito de rede ganha complexidade, pois não são suficientes apenas o compartilhamento de objetivos comuns e a adesão a certos procedimentos tecnológicos, normativos e processuais. Há igualmente a exigência de uma adesão ou sintonia com expectativas e valores culturais dos agentes e organizações que a compõem (Carvalho, 1995, p. 11).

Para estabelecer qual deveria ser a rede de serviços para poder suprir a demanda, é necessário avaliar como está estabelecida a cobertura das diversas políticas sociais que atendem à população infanto-juvenil.

Portanto, faz-se necessária a realização de uma mudança cultural frente à concepção de atendimento à criança e ao adolescente que a direcione por meio de uma capacitação continuada dos recursos humanos, para a construção de uma política que estabeleça relações horizontais, de interdependência e complementaridade entre as entidades governamentais e as da sociedade civil, possibilitando a organização e a priorização de um planejamento em rede.

Entendemos que um dos procedimentos fundamentais para se garantir a implementação da política é a avaliação permanente, que historicamente não vem sendo priorizada na prática social. A avaliação, muitas vezes, só é considerada para se justificar uma dada ação ou um dado processo institucional, e ainda, só é percebida como um procedimento burocrático de prestação de contas. Devemos ressaltar que vários motivos justificam a necessidade de introduzirmos a avaliação como procedimento cotidiano das organizações governamentais e da sociedade civil:

A avaliação é um dever ético. As organizações que atuam na esfera pública precisam apresentar à sociedade os resultados/produtos de sua ação. Espera-se destas organizações eficiência, eficácia e equidade na prestação de serviços de interesse do cidadão, (...) manter uma relação de transparência com seu público alvo, interlocutores, financiadores e sociedade em geral, no que tange a seus propósitos, processos e resultados; ... (Carvalho, 1997, p. 4).

Portanto, para se construir um processo de democratização da gestão pública buscando maior eficácia na aplicação dos recursos e no desenvolvimento das ações, efetivando o exercício do controle social das políticas de direitos, é imprescindível que os planos definam um processo de avaliação e de monitoramento sistemático.

Algumas considerações finais

O processo de implantação da política dos direitos da criança e do adolescente enfrenta uma série de dificuldades, uma vez que verificamos

a falta de vontade política governamental e da sociedade civil em conhecer, debater e priorizar o desenvolvimento dos programas de proteção e os socioeducativos.

No Estado do Paraná, verificamos o quanto a política de direitos se encontra imbricada à política de assistência social, ou seja, a grande maioria dos programas, projetos e serviços destinados ao atendimento da população infanto-juvenil estão voltados à situação de risco social e de vulnerabilidades, portanto de responsabilidade da assistência social.

Na nossa avaliação, os principais motivos que levam à falta de clareza e de operacionalização da política de direitos são: primeiro, no Estado do Paraná o órgão gestor⁶ da política de direitos é o mesmo da assistência social – Secretaria de Estado e Assuntos da Família; segundo, tanto os gestores estadual e municipais não elaboraram, até o momento, os planos de direitos, utilizando-se, muitas vezes, dos planos da assistência social para avaliar a política de direitos, reforçando a ambigüidade e a imbricação dos papéis dessa política; terceiro, evidencia-se, deste modo, o desenvolvimento de projetos pontuais de proteção e socioeducativos voltados a atender às crianças em situação de risco, sem estabelecer a interface com as demais políticas sociais.

Assim, o desenho da política de direitos, ficando à reboque da política da assistência social, acaba cumprindo parcialmente o seu papel, inviabilizando a efetiva operacionalização de forma orgânica e eficaz das ações voltadas a esse segmento. A falta, ainda, de uma avaliação conjunta do atendimento com as demais políticas básicas, vem descaracterizando o papel da política de direitos, que é o de atender a todas as crianças e adolescentes como *Prioridade Absoluta* (artigo 227 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Embora definida em lei, verificamos que a nova política de direitos não superou ainda a antiga concepção de situação irregular, principalmente em relação ao adolescente em conflito com a lei, pois as medidas socioeducativas não vêm sendo implementadas, permanecendo, em muitos municípios, a prática de repressão ou de impunidade.

⁶ Com o processo de implantação do sistema descentralizado e participativo das políticas sociais, o termo administração pública passa a assumir uma nova dimensão, ou seja, deve gerenciar as políticas públicas governamentais e da sociedade civil de forma integrada e orgânica; portanto, o órgão responsável pela execução da política de direitos é o gestor desta política.

Para se modificar este quadro é fundamental o investimento na educação de grupos/classes sociais, conscientizando-os da importância de seu papel na construção de uma sociedade responsável, livre, participativa e humana, e no respeito às leis existentes. Necessário também é o papel da comunidade em exigir do poder público a aplicação da lei, na defesa de seus direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. São Paulo: Saraiva.
- Brasil. (1990). Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8069/90. Em L. P. Nogueira. *O Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Saraiva.
- Carvalho, M. C. B. (1995). *Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente*. São Paulo: CBIA/IEE-PUC.
- Carvalho, M. C. B. (1997). *Avaliação de projetos e de organizações que operam no campo social. Desenvolvimento de gestores de programas sociais na área de capacitação profissional de jovens*. São Paulo: IEE/PUC-SP.
- Costa, J. F. (1989). *Ordem médica e norma familiar*. 3. ed., Rio de Janeiro: Graal.
- Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. (1999). *Fundo Estadual para Infância e Adolescência. Manual de orientação*. Curitiba,.
- Marcílio, M. L. (1998). *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec.
- Morelli, A. J. (1996). *A criança, o menor e a lei: uma discussão em torno do atendimento infantil e da noção de inimputabilidade*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Assis.
- Raichelis, R. (1998). *Diretrizes para a elaboração e implementação de Planos Municipais de Assistência Social*. IEE/PUC-SP, São Paulo.
- Silvestre, E. (1998). *Leis de constituição dos Conselhos Municipais dos direitos da criança e do adolescente e dos Conselhos Tutelares de Maringá e Sarandi*. Monografia de Especialização, Universidade Estadual de Maringá, Maringá.
- Stanisci, S. A. (1998). *Gestão pública democrática: perspectivas apontadas pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente*. Dissertação Mestrado, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

Recebido em 28/10/99

Revisado em 20/05/00

Aceito em 30/05/00