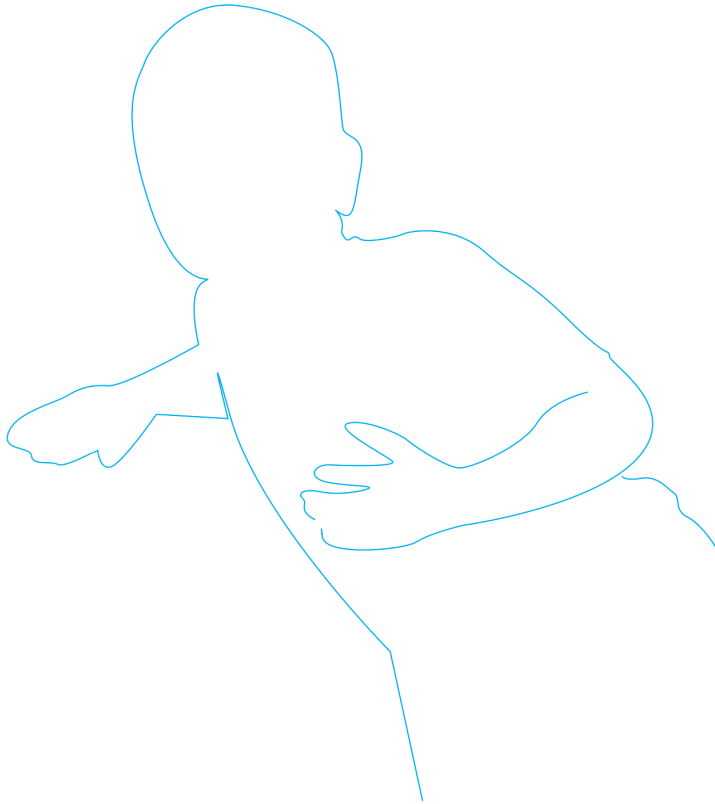




CAPÍTULO 12

*A rede de proteção a crianças
e adolescentes, a medida protetora
de abrigo e o direito à convivência
familiar e comunitária:
a experiência em
nove municípios brasileiros*

Luseni Maria Cordeiro de Aquino



12.1 APRESENTAÇÃO


Com o objetivo de aprofundar a reflexão sobre a garantia do direito à convivência familiar e comunitária na implementação da medida de abrigo, o “Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC” contou com uma etapa qualitativa, cujo foco foi a inserção dos programas no âmbito da política municipal de atendimento a crianças e adolescentes em nove municípios brasileiros¹.

Uma vez que as outras duas etapas da pesquisa debruçaram-se detidamente sobre as próprias instituições de abrigo, a etapa qualitativa buscou tratar dos demais atores das redes de proteção a crianças e adolescentes envolvidos com o abrigamento, seja na aplicação judicial da medida, seja na fiscalização do atendimento prestado e na sua regularização tendo em vista as diretrizes do ECA. Neste sentido, foram entrevistados juízes e membros das equipes técnicas das Varas da Infância e da Juventude, promotores e oficiais do Ministério Público, conselheiros tutelares, membros dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAs) e gestores ou técnicos dos órgãos estaduais e municipais encarregados da gestão da política de atendimento a este segmento da população.

Pretende-se neste texto sistematizar a percepção dos atores locais entrevistados pela equipe técnica do “Levantamento” sobre a contribuição das redes de proteção para implementar o atendimento adequado a crianças e adolescentes e, ao mesmo tempo, garantir seus direitos, especialmente o direito à convivência familiar e comunitária daqueles que estão submetidos à medida protetora de abrigo.

¹ A etapa qualitativa do “Levantamento” foi coordenada pela consultora Maria Raquel Gomes Maia Pires. A técnica de pesquisa aplicada nesta etapa foi o estudo de caso, e os principais instrumentos de coleta de dados empregados foram: (i) a análise documental dos planos, projetos, normas e leis referentes à política municipal de assistência social e de atendimento à criança e ao adolescente; (ii) as entrevistas semi-estruturadas realizadas com todos os atores da rede de proteção local (à exceção dos dirigentes das unidades de abrigo); e (iii) os questionários aplicados aos técnicos dos órgãos executivos responsáveis pelas ações voltadas para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Aplicando-se os critérios predefinidos para escolha dos municípios que seriam investigados, resultou a seleção dos seguintes: Belo Horizonte (MG), Campinas (SP), Campo Grande (MS), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Porto Velho (RO) e Rio de Janeiro (RJ). Este texto faz uso de parte do material coletado nessa etapa da pesquisa, especialmente das entrevistas semi-estruturadas.





12.2 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E AS REDES DE PROTEÇÃO INTEGRAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

De forma inovadora e em sintonia com as demandas de setores organizados da sociedade, a Constituição de 1988 reconheceu as crianças e os adolescentes brasileiros como sujeitos plenos de direitos². No entanto, o fato de que esta parcela da população encontra-se na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento colocou inequivocamente a necessidade de que suas famílias, o poder público e o conjunto da sociedade em geral reúnam esforços para garantir a efetivação daqueles direitos com absoluta prioridade, assegurando, assim, dignidade e proteção integral ao desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Neste sentido, a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à infância e à adolescência por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA estabeleceu nova concepção, organização e gestão das políticas de atenção a este segmento da sociedade, dando origem a um verdadeiro **sistema de garantia de direitos**. Do ponto de vista da concepção, esse sistema destaca-se pelo caráter abrangente, pois incorpora tanto os direitos universais de todas as crianças e adolescentes brasileiros quanto a proteção especial a que fazem jus aqueles que foram ameaçados ou violados em seus direitos. Da perspectiva organizacional, o sistema ancora-se na integração interdependente de um conjunto de atores, instrumentos e espaços institucionais (formais e informais) que contam com seus papéis e atribuições definidos no estatuto. Quanto à gestão, o sistema de garantia funda-se nos princípios da descentralização político-administrativa e da participação social na execução das ações governamentais e não-governamentais de atenção à população infanto-juvenil brasileira.

Importante ressaltar que a expressão “sistema de garantia de direitos” denota a impossibilidade de se considerar isoladamente a atuação de quaisquer dos componentes do conjunto, já que seus papéis e atribuições estão entrelaçados e apenas ganham efetividade se conduzidos de maneira integrada. Por outro lado, “garantir” direitos implica atuar em pelo menos três frentes fundamentais: a da promoção dos direitos instituídos, a da defesa em resposta à sua violação e a do

² Segundo o art. 227 da Constituição, são esses o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

controle na implementação das ações que visam a realizá-los (Cabral *et alii*, 1999). De tudo isso se deduz que a efetividade do sistema de garantia de direitos resulta da interação entre atores, instrumentos e espaços institucionais em cada uma das três frentes, bem como da complementaridade e do reforço mútuo entre essas frentes.

É preciso ter em conta ainda que as interações entre os componentes do sistema se dão caso a caso, conforme a especificidade dos diferentes contextos em que se atua para garantir os direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido, a prática do sistema ganha concretude por meio das **redes de proteção integral** que se conformam localmente para promover o atendimento às necessidades de crianças e adolescentes. Como alerta Brancher, *“não se pode supor, senão idealmente, um conjunto fechado de órgãos ou uma estrutura organizada entrelaçando os diferentes serviços de proteção à infância. Principalmente, o conceito tradicional de sistema não engloba um dos principais aspectos de um sistema de conexões interorganizacionais, que é a sua capacidade de recombinação dinâmica em que o sistema, virtualmente possível em múltiplas combinações, somente se expressa pela composição de determinados subconjuntos a cada intervenção prática – e possivelmente nunca se materialize na sua configuração ideal que, por ser estática, lhe aprisiona a própria significação”*³.

Neste sentido, a noção de rede permite traduzir com mais propriedade a trama de conexões interorganizacionais em que se baseia o sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, pois compreende o complexo de relações acionadas, em diferentes momentos, pelos agentes de cada organização para garantir esses direitos. As redes de proteção integral são, portanto, o aspecto dinâmico do sistema, conformado a partir das conexões entre atores que compartilham um sentido de ação. Sendo assim, *“quando se fala em ‘Sistema de Garantia de Direitos’, melhor se tem em mente a compreensão teórica, abstrata e estática do conjunto de serviços de atendimento previstos idealmente em lei, enquanto a expressão ‘Rede de Proteção’ expressa esse mesmo sistema concretizando-se dinamicamente, na prática, por meio de um conjunto de organizações interconectadas no momento da prestação desses serviços”*⁴.

³ BRANCHER, Leoberto N. *Organização e gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude*. IN: KONZEN *et alii*. *Pela Justiça na Educação*. Brasília: MEC, 2000. p. 130.

⁴ *Ibidem*, p. 131.





Tomando-se o eixo da promoção dos direitos, por exemplo, a teia da rede é formada por todos os órgãos e serviços governamentais e não-governamentais que atuam na ampliação e aperfeiçoamento da qualidade dos direitos legalmente previstos, o que se faz essencialmente por meio da formulação e execução de políticas públicas, quer se trate de políticas universais de atendimento às necessidades básicas da criança e do adolescente, quer se trate de medidas de proteção especial para aqueles que se encontram em situação de risco pessoal e social. Nessas conexões interagem atores tão variados quanto os órgãos executores das políticas públicas (nas áreas de educação, saúde, assistência social, alimentação, cultura, esporte etc.), os conselhos paritários de deliberação sobre as diretrizes dessas políticas, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e as entidades públicas e privadas de prestação de serviços.

330

No âmbito da defesa dos direitos estão as conexões da rede de proteção integral que articulam as normas, ações e instituições que se prestam a assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos instituídos, permitindo a responsabilização (judicial, administrativa e social) das famílias, do poder público ou da própria sociedade pela não-observância a esses direitos ou pela sua violação. Neste caso, as redes congregam o Judiciário, o Ministério Público, as Secretarias de Justiça, os Conselhos Tutelares e os órgãos de defesa da cidadania⁵.

Finalmente, no eixo relativo ao controle social, constituem-se as conexões articuladoras das ações voltadas para a aferição contínua do efetivo respeito, por parte do poder público e dos setores da sociedade que prestam serviços de atendimento a crianças e adolescentes, aos preceitos legalmente instituídos. As organizações da rede de proteção atuantes nessa frente reúnem os setores organizados da sociedade civil representados nos fóruns de direitos e outras instâncias não-governamentais, bem como nos próprios conselhos de direitos e de políticas setoriais, conforme o princípio da participação social consagrado na Constituição de 1988.

⁵ Segundo o art. 210 do ECA, as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluem entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo estatuto são legitimamente competentes para propor ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos de crianças e adolescentes, concorrentemente com o Ministério Público e a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios.

12.3 AS REDES MUNICIPAIS DE PROTEÇÃO INTEGRAL E O DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: A EXPERIÊNCIA EM NOVE MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O abrigamento é a sétima das oito medidas de proteção especial a crianças e adolescentes indicadas no ECA. A sua aplicação é sempre uma decisão extrema, pois, se a medida busca proteger crianças e adolescentes ameaçados ou efetivamente violados em seus direitos no seio de sua própria família - daí a necessidade de afastá-los da convivência com esse círculo de pessoas -, ela mesma implica a violação do direito à convivência familiar, fundamental para o desenvolvimento infanto-juvenil e, por isso, garantido constitucionalmente e reafirmado no ECA. Neste sentido, o grande desafio que se coloca para a rede de proteção integral é o de promover uma intervenção psicossocial eficaz sobre as crianças e os adolescentes abrigados, bem como sobre suas famílias, de modo a abreviar o período de afastamento e permitir o retorno desses meninos e meninas para seus lares em condições de segurança; ou, caso se comprove a impossibilidade de reintegração à família de origem, promover o seu encaminhamento para a convivência com uma família substituta.

Contudo, tanto o perfil das crianças e adolescentes abrigados nas unidades conveniadas à Rede SAC quanto os dados relativos aos motivos do abrigamento levantados por esta pesquisa revelam que a pobreza, embora não devesse ser causa de aplicação da medida, está entre os principais fatores que levam crianças e adolescentes a serem acolhidos em abrigos. Dadas as dificuldades que as famílias dos abrigados enfrentam para acessar os serviços públicos de apoio à criação e educação de seus filhos, muitas delas acabam se acomodando ao seu abrigamento, na expectativa de que a institucionalização possa garantir proteção e acesso aos serviços básicos de educação e saúde. Esta situação coloca um desafio a mais para a rede de proteção integral, o qual remete para a necessidade de assegurar a inserção da política de atendimento a crianças e adolescentes em abrigo no âmbito mais amplo das políticas locais de atenção à família, articulando esforços com outras áreas de intervenção social (trabalho, renda e assistência social, habitação, saúde, educação etc.).





Se generalizados os dados relativos às condições do abrigo de crianças e adolescentes nas unidades conveniadas à Rede SAC para todo o universo dos abrigos do país, bem como aqueles referentes ao trabalho desenvolvido por essas instituições junto aos abrigados e a suas famílias, tem-se um quadro claro dos limites enfrentados pelos programas de abrigo para fazer cumprir os princípios da brevidade da medida e do incentivo à convivência familiar. Esses dados, contudo, evidenciam não apenas os limites da atuação das entidades de abrigo, mas questionam diretamente a própria dinâmica do sistema de garantias e das redes de proteção integral no sentido de fazer valer os direitos de uma parcela das crianças e dos adolescentes brasileiros.

Apresenta-se, a seguir, uma sistematização das declarações dos atores locais entrevistados pela equipe técnica do “Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC” sobre a contribuição das redes de proteção locais para implementar o atendimento adequado a crianças e adolescentes em abrigos⁶. Essa sistematização foi feita a partir de três aspectos específicos: (i) a contribuição da gestão descentralizada e participativa da política de assistência social para a reorientação da execução das ações na área; (ii) a organicidade do sistema de garantia de direitos e o funcionamento da rede de proteção integral a crianças e adolescentes, tendo em vista a distribuição de competências, a articulação entre as organizações e sua atuação no atendimento em abrigos no âmbito local; e (iii) a implementação do reordenamento dos abrigos segundo as diretrizes do ECA, com ênfase na garantia do direito à convivência familiar e comunitária.

13.3.1 Descentralização e reorganização das políticas de atendimento a crianças e adolescentes

A intenção fundamental aqui é saber se a descentralização/municipalização da política de atendimento a crianças e adolescentes, associada à ampliação dos *loci* de participação social, representa uma contribuição efetiva para a incorporação das demandas locais, possibilitando reorganizar as políticas de atendimento de acordo com as prioridades dos diferentes municípios.

O ECA indica que a política de atenção a crianças e adolescentes deve se pautar pela municipalização do atendimento, observada a descentralização político-

⁶ Trata-se de uma sistematização dos achados mais significativos das entrevistas realizadas, os quais permitem, em alguns casos, a definição de uma tendência ou de uma interpretação mais corrente entre os atores ouvidos e, em outros, tão-somente a exposição de um quadro das diferentes situações municipais.

administrativa na criação e manutenção de programas específicos. Nos municípios, essa política normalmente está a cargo dos órgãos responsáveis pela assistência social, que seguem o modelo de gestão descentralizada, participativa e com comando único previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS/1993 - e disciplinado na Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2-AS/1999. Esse modelo preconiza maior autonomia ao gestor municipal na implementação da política e o controle da sociedade civil sobre as ações públicas. Um município *habilitado em gestão municipal* formula, coordena e executa a política de assistência social mediante o estabelecimento em lei e a comprovação de funcionamento do Conselho e do Fundo de Assistência Social e a formulação do Plano de Assistência Social. O plano estabelece as diretrizes da política no município e deve ser aprovado pelo conselho; o fundo, co-gerido pelo conselho e pelo executivo municipal, destina-se à administração dos recursos que financiam os programas e projetos de assistência social enquadrados na definição da LOAS⁷.

Dado o fato de que cabe ao Estado a responsabilidade pela condução da política de assistência social, embora os serviços sejam majoritariamente prestados por entidades não-governamentais, comunitárias e filantrópicas, a NOB2-AS prevê a interação construtiva entre o poder público e a sociedade. Neste sentido, estabelece, entre outras, as seguintes competências para os gestores da política no município: (i) organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência; (ii) coordenação da elaboração de programas e projetos de assistência social no seu âmbito; (iii) execução dos benefícios, serviços assistenciais, programas e projetos de forma direta, ou coordenação da execução realizada pelas entidades e organizações da sociedade civil; (iv) definição da relação com as entidades prestadoras de serviços e dos instrumentos legais a serem utilizados; (v) definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle das ações de assistência social; (vi) supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local; e (vii) controle e fiscalização dos serviços prestados por todas as entidades beneficentes na área da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo.

⁷ Segundo a LOAS, a assistência social tem por objetivos: (i) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; (ii) o amparo a crianças e adolescentes carentes (iii) a promoção da integração ao mercado de trabalho; (iv) a habilitação e reabilitação de portadores de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e (v) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao lei ainda estabelece que a assistência social visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, devendo as ações ser realizadas de maneira integrada às demais políticas setoriais da área social.





No que se refere à gestão dos recursos repassados do fundo nacional para o fundo municipal de assistência social, prevê-se que os municípios terão autonomia para geri-los, segundo a realidade e as prioridades locais, desde que se garanta o atendimento aos legítimos destinatários da política e que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes estabelecidas na própria NOB2-AS.

Do ponto de vista da estruturação das políticas locais, o processo de descentralização da assistência social ainda está em fase de construção, embora todos os municípios selecionados nesta pesquisa sejam habilitados em gestão municipal, contando com conselhos e fundos instalados e com planos aprovados pelos respectivos conselhos municipais. Em geral, a descentralização/municipalização da gestão da assistência social é considerada uma estratégia importante na execução das ações, dados os ganhos que a proximidade entre as instâncias gestoras e a população podem trazer em termos da maior atenção às especificidades de cada município, da otimização dos recursos financeiros envolvidos e da ampliação da eficiência e do impacto das ações. De fato, os entrevistados avaliam que, com o processo de descentralização, as ações direcionadas a crianças e adolescentes ganharam novo impulso, pois a municipalização possibilitou, de um lado, a gestão dos programas federais e, de outro, o reforço a iniciativas locais que já vinham sendo desenvolvidas ou estavam sendo formuladas. Contudo, as variações observadas na implementação da gestão descentralizada da assistência social, bem como no entendimento dos atores sobre questões específicas desse processo, merecem destaque, pois revelam aspectos interessantes do ponto de vista da reorganização das políticas de atendimento.

A partir das falas dos entrevistados, pode-se distinguir dois grupos de opiniões distintos: o primeiro grupo, constituído por atores alheios à esfera da formulação e gestão da política - e, em geral, envolvidos com as atividades do eixo da defesa dos direitos -, demonstra pouco conhecimento ou entendimento superficial sobre aspectos mais específicos da descentralização, emitindo avaliações sobre o tema baseadas apenas em impressões; o segundo, constituído pelos gestores e técnicos dos órgãos executivos municipais e pelos membros dos conselhos de direitos e de assistência social - ou seja, os atores do eixo da promoção dos direitos -, conhece bem os princípios da descentralização e os estágios do processo de sua implementação, apostando com mais realismo em suas potencialidades. É ilustrativo da superficialidade das percepções que constituem o primeiro grupo o depoimento de um conselheiro tutelar entrevistado, cuja opinião sobre a distribuição de competências entre as três instâncias de governo restringiu-se à

afirmação ingênua de que “*cada um tem seu papel na sociedade*”. Este entendimento superficial sobre o tema também fica explícito na declaração que se segue:

“eu não sei se eu conheço profundamente a política (...) mas eu acho, por exemplo, que não é uma coisa que deveria estar a cargo só do município. Isso aí deveria estar a cargo do governo municipal, estadual e federal, né?” (Trecho da fala do membro do Juizado da Infância e da Juventude de Curitiba)

Por sua vez, os gestores e os conselheiros de direitos e de assistência social não apenas dominam o conhecimento sobre os conceitos, instrumentos e processos envolvidos na descentralização da política, como também são enfáticos quanto aos ganhos que o modelo tem propiciado, apesar das dificuldades enfrentadas⁸. A seguinte declaração ilustra o segundo grupo de opiniões citado anteriormente:

“Descentralizar é muito difícil por muitos motivos. Primeiro, pela burocracia estatal do governo federal (...) Segundo, pela resistência dos estados, que não querem que os municípios sejam gestores plenos das políticas assistenciais. E, depois, pela pouca qualificação dos municípios brasileiros para gerenciarem políticas no campo da gestão orçamentária, financeira e técnica. Então, esse saldo de problemas é sempre um grande impeditivo para a questão da descentralização. Agora, ela tem que ser enfrentada (...) E isso aqui no Brasil é muito recente: a descentralização das políticas de assistência começa em 1997 ou em 1998, e a grande alavancada foi em 1999. Então nós estamos falando de quatro ou cinco anos (...). Agora, quando se descentralizou todo o recurso [para o atendimento à população] de zero a seis, por exemplo, para apoio à criança, apoio à creche, ao abrigo, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, um pouco mais tarde, [para a população] de sete a quatorze, eu acho que se consolidou, no município, a importância de se preocupar com o problema. [O município] teve que se organizar”. (Trecho da fala do membro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro)

No que se refere especificamente aos problemas enfrentados no processo de descentralização da assistência social, as questões mais pertinentes foram levantadas nas entrevistas com os membros da rede de proteção integral vinculados à formulação e gestão da política. De seus depoimentos pode-se depreender quatro grandes eixos de problemas: (i) confusão quanto aos papéis de cada ente de governo no modelo de gestão compartilhada da política de assistência social;

⁸ Na verdade, entre os membros dos conselhos não são todos que tratam com propriedade o tema da descentralização, sendo mais comum que isso aconteça entre os representantes governamentais do que entre aqueles que representam os setores organizados da sociedade civil.





(ii) falta de suporte aos municípios, por parte dos governos federal e estadual, para a condução da política em nível local; (iii) falta de autonomia ou subordinação dos municípios na decisão sobre as linhas de ação da política; e (iv) baixa participação social na fiscalização das ações dos três níveis de governo.

A confusão quanto aos papéis de cada ente de governo no modelo de gestão compartilhada da política de assistência social é um dos temas mais recorrentemente destacados na fala dos entrevistados, pois seria um dos maiores responsáveis pela lentidão no processo de municipalização dos serviços, especialmente no que concerne à transferência da responsabilidade do nível estadual para o municipal⁹. O seguinte trecho da fala de um dos atores entrevistados aponta o problema, alertando tanto para a falta de clareza sobre as respectivas competências, em alguns casos, quanto para a omissão no seu exercício, em outros:

“(...) eu acho que ainda há uma certa confusão sobre o que é papel de quem nas diferentes instâncias (...) Eu ainda percebo que, por exemplo, o governo do estado (...) na maioria das vezes, faz o papel do governo municipal, da prefeitura. Ele passa a ser o executor, e não aquele que articularia as políticas, que fortaleceria os municípios. Então, esse papel que o estado deveria estar fazendo, ele tem deixado de fazer. Acho que ele já está devendo isso para a gente (...) por conta de interesses (...) eleitorais e tal. O que aparece, o que tem mais impacto é quando ele vai lá e executa um programa (...) Este trabalho de articulação, para aparecer, levaria mais tempo, não é? Então, acho que nessa perspectiva da descentralização há uma confusão, que não passa só pelos governos. Acho que passa muitas vezes pelos conselhos. Qual é o papel do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente? Qual é o papel dos conselhos municipais? Qual é o papel dos conselhos tutelares? Então, isso ainda é um processo em construção” (Trecho da fala do membro do CMDCA do Rio de Janeiro)

O segundo grande problema percebido pelos entrevistados diz respeito à ausência de suporte adequado aos municípios por parte dos governos estadual e federal, em termos de recursos financeiros, orientação técnica e capacitação. Essa falta de apoio seria causa direta da incapacidade dos executivos municipais para realizarem a provisão adequada dos serviços de assistência social para a população. Do ponto de vista financeiro, a queixa mais freqüente refere-se à insuficiência dos recursos disponíveis para a execução das ações, sendo fato comum a ausência

⁹ Em geral, apenas os programas federais foram municipalizados, e os governos estaduais ainda executam grande parte das ações de assistência social, inclusive programas de abrigo.

de apoio por parte dos estados ao financiamento da política municipal de assistência social, que conta apenas com recursos próprios ou provenientes do governo federal. Outros depoimentos cobram maior participação do governo federal no seu papel de instância responsável pela definição dos instrumentos utilizados na estruturação dos serviços de assistência social. Neste sentido, a declaração a seguir chama atenção para o fato de que a indefinição de certos aspectos da política nacional de assistência social dificulta a implementação das ações em nível local:

“Uma outra coisa também que é entrave é a questão da falta de definição: o que é atendimento? Como a assistência conceitua esse atendimento a essa criança ou adolescente dentro da própria política de assistência social? O que é abrigo? Quem pode estar dentro de abrigo? Quem não pode estar? O estatuto define o que é abrigo, mas na política não tem essa definição clara” (Trecho da fala do membro do CMAS de Campo Grande)

Um terceiro aspecto problematizado na fala dos entrevistados sobre o processo de descentralização diz respeito à subordinação da participação dos entes municipais nas decisões sobre a política. Apesar da existência dos planos e fundos municipais, a pluralidade de programas federais e estaduais que são implementados no nível local representaria uma espécie de ingerência sobre a autonomia municipal de decidir onde alocar os recursos disponíveis, especialmente tendo em conta sua insuficiência. Neste sentido, por exemplo, a vinculação do repasse dos recursos federais à execução de programas como o PETI, o Sentinela, o Agente Jovem¹⁰ e a própria Rede SAC é tida por alguns entrevistados como uma intervenção sobre o espaço de decisão municipal, que desconsidera as prioridades definidas pelo município. Além do desrespeito à autonomia local, a prática da descentralização também estaria traduzindo, segundo alguns entrevistados, a percepção equivocada sobre o papel do município na gestão das políticas de assistência social, que estaria em clara contradição com o princípio da gestão compartilhada:

“o Governo Federal vê o município como mero prestador de serviços, e não como co-responsável pela política de assistência social”. (Trecho da fala do membro do CMAS de Belo Horizonte)

¹⁰ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela), Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Agente Jovem), voltado para a inserção ocupacional, nas próprias comunidades, de adolescentes em situação de risco.





Finalmente, a quarta grande dificuldade para a efetiva municipalização das ações de assistência social estaria relacionada à falta de engajamento da população local. Em geral, os entrevistados apostam na constante e vigorosa participação social na deliberação e fiscalização das políticas públicas como condição de melhoria dos serviços ora descentralizados, mas julgam que essa participação tem sido insatisfatória. Por opostos que sejam os sentidos das declarações a seguir, elas revelam a mesma opinião de que o sucesso da municipalização depende, entre outras coisas, de uma sociedade atuante, nos espaços formais e informais de discussão:

“(...) só acho que a população aqui em Porto Velho não tem educação política para isso. As pessoas não são maduras o suficiente para isso, para estar ocupando esse espaço político (...)” (Trecho da fala do membro do CMDCA de Porto Velho)

“Então, eu comecei a ter essa ação de falar. Vinha para cá [as plenárias do CMAS] como conselheira tutelar. Vinha para plenário defender minhas propostas de assistência social, incluindo o que era necessário e deixando que o pessoal, os conselheiros, votassem em cima daquilo que eu defendia. Foi muito legal (...) Foi um momento em que eu não podia votar, mas em que eu tinha direito de fala e meus colegas... a sociedade civil votava. Eu podia, eu tinha o poder de mudar, sem o poder de votar” (Trecho da fala do membro do CMAS de Porto Alegre, sobre sua atuação na área antes de se tornar conselheiro)

Na verdade, a primeira etapa do processo de descentralização contou com a participação da sociedade civil em grande parte dos nove municípios investigados. No entanto, a intensidade dessa participação sofreu alterações nas fases consecutivas do processo, mantendo-se estável apenas naqueles municípios com experiência mais consolidada de organização política. Em Belo Horizonte, Campinas, Curitiba e Porto Alegre, por exemplo, a participação da sociedade civil foi expressiva no início da descentralização e continua atuante por meio dos conselhos, registrando-se um grande número de demandas e proposições de política formuladas pelos CMASs que encontra receptividade no órgão gestor. Já no Rio de Janeiro e em Fortaleza, a participação social direta foi intensa apenas no início do processo de municipalização; na segunda fase, as discussões sobre a política e o orçamento da assistência social migraram para o âmbito do órgão gestor, participando os CMASs apenas de sua aprovação. Em Natal, não houve participação direta da sociedade na elaboração do plano, que ficou restrita às

organizações civis do município representadas no conselho. Finalmente, nos casos de Campo Grande e Porto Velho, o plano e as propostas orçamentárias vêm sendo elaborados, desde o início, pelos próprios gestores municipais, sendo apenas posteriormente encaminhados aos conselhos para aprovação, como determina a legislação.

Do ponto de vista da questão central que esta pesquisa formulou em relação ao tema da descentralização - qual seja, o sentido de sua contribuição para a reorganização das políticas de atendimento a crianças e adolescentes de acordo com as prioridades locais dos diferentes municípios -, os problemas colocados pelos atores entrevistados permitem afirmar que a descentralização da gestão da assistência social ainda não possibilitou as mudanças previstas. Há que se considerar o fato de que o processo ainda está em fase inicial de implementação, sendo que o principal instrumento que disciplina o financiamento, as competências dos três níveis de governo e os procedimentos operacionais para habilitação de gestão foi editado há pouco menos de cinco anos.

No entanto, não se pode negligenciar o fato de que a confusão/não-incorporação dos papéis de cada ente no modelo compartilhado de gestão, a “subordinação” dos municípios nas decisões sobre a política e a insuficiência de apoio na sua condução em nível local são problemas de articulação entre as três esferas de governo que incidem diretamente sobre a capacidade dos municípios de absorver novas demandas e reorganizar as redes de serviços, os programas e os projetos da área segundo as prioridades locais. Associados ao baixo engajamento da sociedade civil, esses problemas repercutem negativamente sobre a política municipal, inibindo o potencial de se acelerar e aprofundar os avanços que a municipalização da assistência social - e, dentro dela, o atendimento à população infanto-juvenil - pode trazer.

Este fato é particularmente relevante quando se considera os programas de abrigo para crianças e adolescentes. Embora a maior parte do serviço seja prestada por organizações não-governamentais, dentre os entes de governo os estados ainda possuem unidades de abrigo.¹¹ Isso dificulta o acesso de crianças e

¹¹ No universo dos abrigos pesquisados pelo “Levantamento”, as unidades estaduais correspondem a apenas 9% do total. No entanto, em algumas unidades da federação os abrigos pertencentes às redes estaduais têm um peso relevante na rede total. É o que acontece, por exemplo, no Rio Grande do Norte, onde contam com 80% do total de unidades conveniadas à Rede SAC, em Pernambuco, com 54,5%, no Ceará, com 35,7% e em Sergipe e no Amapá, ambos com 33,3% - sem contar os casos de Roraima e Piauí, onde os únicos abrigos conveniados à Rede SAC pertencem aos governos estaduais.





adolescentes abrigados, bem como de seus familiares e responsáveis e dos órgãos que atuam na defesa de seus direitos, aos canais de participação social existentes no nível estadual. Com isso, obstaculiza-se a incorporação de suas demandas à política de atendimento. Além disso, é notória a dificuldade das redes estaduais de penetrarem em grande número de municípios, tendendo a concentrar-se nos maiores, o que muitas vezes provoca o deslocamento de crianças e adolescentes de seus municípios de origem para aqueles onde se situam as entidades que irão abrigá-los. Tal fato impossibilita a observância a algumas das diretrizes fundamentais do ECA, dentre as quais a de que os programas de abrigo devem primar pela preservação dos vínculos familiares e pela participação dos abrigados na vida da sua comunidade.

12.3.2 O sistema de garantia de direitos, a rede de proteção integral a crianças e adolescentes e o atendimento em abrigos

Nesta seção, o principal objetivo é discutir o grau de efetivação dos preceitos estabelecidos pelo sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes no tocante ao atendimento em abrigos, tendo em vista a atuação efetiva dos diversos órgãos que compõem as redes de proteção integral locais.

O abrigamento é uma medida de proteção especial e, portanto, um serviço específico dentro da política de atendimento a crianças e adolescentes. Em termos gerais, esta política envolve cinco amplas linhas de ação: (i) políticas sociais básicas; (ii) políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; (iii) serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; (iv) serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos; e (v) proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Do ponto de vista da implementação das ações, a divisão de atribuições e competências no nível local obedece, com grande proximidade, a lógica prevalente no nível federal, já comentada em capítulos anteriores. Sendo assim, o atendimento aos direitos sociais básicos cabe aos órgãos municipais executores das políticas setoriais. As ações referentes ao atendimento a crianças e adolescentes carentes, bem como o suporte técnico e financeiro a essas ações, são da

competência dos órgãos da assistência social. Já as iniciativas que visam a assegurar a proteção integral no atendimento à população infanto-juvenil estão a cargo dos organismos públicos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Finalmente, são realizadas de forma integrada pelas áreas de assistência social e de defesa de direitos as ações voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de abandono e vítimas de maus-tratos e/ou violência.

O abrigo enquadra-se no último caso descrito, sendo reconhecido tanto como uma ação de assistência social, quanto como uma ação de defesa de direitos ameaçados ou efetivamente violados. Por isso, a implementação de programas de abrigo envolve, nos municípios, um órgão executor responsável pela política de assistência social, o CMAS e o CMDCA. O primeiro, na condição de gestor da política municipal de atendimento a crianças e adolescentes, que envolve não apenas os serviços assistenciais, mas também, sempre que necessário, as ações nas áreas de educação, saúde e lazer, entre outras. Os dois conselhos, na de órgãos deliberadores das diretrizes dessa política. Essas organizações conformam, no nível municipal, o espaço da rede de proteção atuante no eixo da promoção dos direitos.

No entanto, embora o atendimento a crianças e adolescentes em abrigos esteja inserido no âmbito da assistência social, que efetivamente executa a sua gestão, o principal instrumento regulatório da área, a LOAS, não traz diretrizes para essa atividade. É o ECA que fornece o marco legal a esse serviço, elencando os princípios sobre o objetivo e a forma como deve ocorrer o atendimento, bem como sobre as atribuições dos atores da rede de proteção envolvidos na implementação da medida.

O estatuto, por sua vez, não menciona as competências dos órgãos da assistência social, gestores e co-deliberadores da política, o que traz dificuldades para a compreensão do exato papel dos atores envolvidos na promoção dos direitos de crianças e adolescentes abrigados. Tudo o que se diz explicitamente neste sentido é que cabe ao CMDCA conceder e manter os registros dos programas de abrigo das entidades governamentais e não-governamentais, bem como comunicá-los ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária. Na prática, contudo, o órgão gestor da assistência social em nível local atua como contratador dos serviços, repassador dos recursos (da Rede SAC, do estado e do próprio município) e destinatário dos planos de aplicação e das prestações de contas das entidades, enquanto o CMAS cumpre a função de certificar, registrar e fiscalizar todas as entidades sociais que atuam no município, bem





como de, conjuntamente com o CMDCA, deliberar sobre as diretrizes municipais para os programas de abrigo.

Essa ausência de definição formal sobre as atribuições da assistência social, no âmbito do atendimento de crianças e adolescentes em abrigos - bem como de suas famílias - tem implicações sobre a efetividade da medida, cuja brevidade e provisoriedade dependem do esforço concentrado de articulação e direcionamento de políticas e programas sociais específicos para esse grupo populacional. É importante repetir que criança e adolescente em situação de abandono ou em risco social são público alvo, por excelência, da política de assistência social. Entende-se, portanto, que o esforço de articulação de políticas e programas sociais no nível local poderia ser capitaneado pelos órgãos da assistência social, cuja incumbência constitucional é concretizar os direitos sociais de determinados segmentos da população, nos quais se incluem crianças e adolescentes em situação de risco, visando a melhoria de suas condições de vida.

No eixo da defesa dos direitos, a rede de proteção local envolvida com a implementação da medida de abrigo reúne, mais frequentemente, o Juizado da Infância e da Juventude, a Promotoria da Infância e da Juventude e o Conselho Tutelar. Esses órgãos compartilham a atribuição administrativa de fiscalizar as entidades que prestam atendimento em regime de abrigo, de modo a assegurar o respeito aos direitos estabelecidos no estatuto. De sua atividade fiscalizadora constante podem resultar desde a aplicação de medidas administrativas às instituições¹² até a eventual responsabilização civil e criminal dos dirigentes e funcionários das entidades.

Individualmente, no entanto, as atribuições dos órgãos que atuam no eixo da defesa dos direitos se distinguem conforme a sua missão institucional. No caso do Judiciário, apesar de o ECA ter rompido com a lógica da concentração de poderes jurisdicionais e administrativos do modelo “menorista”, este órgão preservou atribuições de extrema relevância no novo modelo. Assim, além de fiscalizar as entidades, compete ao Juizado da Infância e da Juventude a atribuição de aplicar a medida judicial de abrigo, acompanhar sua execução e dar encaminhamento à situação de crianças e adolescentes temporariamente abrigados,

¹² No caso das entidades governamentais, essas medidas podem envolver a advertência, o afastamento provisório ou definitivo dos dirigentes e o fechamento da unidade ou a interdição do programa; em se tratando de entidades não-governamentais, as medidas vão desde a advertência até a cassação do registro da entidade, passando pela suspensão parcial ou total do repasse de verbas públicas e pela interdição das unidades ou suspensão dos programas. Se for constatado o cometimento reiterado de infrações que colocam em risco os direitos assegurados no ECA, caberão as medidas judiciais de suspensão das atividades ou mesmo dissolução da entidade.

sendo possível aplicar, simultaneamente, as demais medidas de proteção especial e as medidas pertinentes aos pais ou responsáveis¹³. Dentre as demais atribuições do Juizado no âmbito do atendimento em abrigo, destacam-se: conhecer casos encaminhados pelo Conselho Tutelar; aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção a crianças ou adolescentes; conhecer ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis; conhecer ações civis fundadas em interesses individuais, difusos e coletivos afetos à criança e ao adolescente; e conhecer ações de destituição do pátrio poder, que permitem a colocação de crianças e adolescentes abrigados em famílias substitutas.

Ao Ministério Público, encarregado constitucionalmente de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Maior, também cabem outras funções, além da fiscalização das entidades de abrigo. Extra-judicialmente, a Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude atua como “ouvidora” dos pleitos e reclamações da população infanto-juvenil relativas ao atendimento em abrigo, tendo plenos poderes para instaurar procedimentos administrativos, sindicâncias e diligências investigatórias, bem como para determinar a instauração de inquéritos policiais que visem a comprovar as denúncias recebidas. Por outro lado, o Ministério Público atua judicialmente como defensor dos interesses individuais, difusos e coletivos relativos à infância e à adolescência, sendo obrigatória sua presença em todos os processos envolvendo crianças e adolescentes, como parte ou como fiscal da lei. No caso do atendimento em abrigos, são também atribuições do órgão: promover ações em defesa da normalização do atendimento irregular; representar ao juízo visando a aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção a crianças e adolescentes, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível; requisitar a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições; e propor ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

¹³ Conforme o art. 129 do ECA, são as seguintes as medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis: (i) encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção à família; (ii) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; (iii) encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; (iv) encaminhamento a cursos ou programas de orientação; (v) obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; (vi) obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; (vii) advertência; (viii) perda da guarda; (ix) destituição da tutela; (x) suspensão ou destituição do pátrio poder. Adicionalmente, o art. 130 estabelece que, “*verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum*”.





O Conselho Tutelar é o terceiro componente do tripé “defesa” da rede de proteção. Em termos de história institucional, é o mais recente dos parceiros que atuam nessa frente. Sua criação, dentre as inovações introduzidas pelo ECA, significou uma ruptura radical com a estrutura anterior de repartição de competências na atenção a crianças e adolescentes. Trata-se de um órgão não-jurisdicional e permanente, cujos membros são eleitos pela população para o exercício de um mandato. Vinculado administrativamente ao poder executivo municipal, é um órgão autônomo em suas decisões, ou seja, não está sujeito a qualquer tipo de controle hierárquico ou político, e essas decisões somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse no caso específico.

Além de fiscalizar as entidades de abrigo, o Conselho Tutelar também tem por atribuição atender a crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco pessoal ou social, bem como a seus pais ou responsáveis, verificando os fatos e determinando as providências imediatamente cabíveis em cada caso. O Conselho Tutelar atua, portanto, no âmbito estrito da proteção especial, sendo que, no caso da medida de abrigo, o órgão é competente não apenas para aplicá-la (simultaneamente às demais medidas protetoras aplicáveis a crianças e adolescentes, bem como às medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis), mas também para exercer, dentre outras, as seguintes atribuições: requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; assessorar o executivo local na elaboração da proposta orçamentária para os programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente abrigados; e representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

Finalmente, no âmbito do controle social sobre a implementação dos programas de abrigo, articulam-se nos municípios organismos formais e informais de controle fundados na participação da sociedade. Trata-se, em geral, do CMDCA e do CMAS - organizações formais de gestão colegiada entre o poder público e a sociedade civil - e das próprias organizações civis que se dedicam ao atendimento a crianças e adolescentes e/ou à defesa de seus direitos. A função de controle social sobre o atendimento ao público infanto-juvenil não está tratada no ECA.

As competências nesta área são estipuladas na legislação municipal que cria os conselhos e regulamenta a participação das organizações da sociedade civil. Em linhas gerais, essas atribuições dizem respeito à vigilância sobre a situação do atendimento a crianças e adolescente e sobre a observância aos seus direitos, sendo a mobilização social e a pressão popular os principais instrumentos de ação das organizações atuantes nesse eixo.

Das entrevistas com atores das redes de proteção nos nove municípios selecionados, pode-se depreender várias indicações sobre a operacionalização do sistema de garantia de direitos e o funcionamento das redes de proteção em nível local. O principal substrato comum às declarações coletadas é a defesa de uma concepção ampla de proteção integral, a qual, de um lado, vai além das próprias crianças e adolescentes em situação de risco, incorporando também as suas famílias e, de outro, extrapola os serviços de urgência e proteção especial, incluindo também o acesso às políticas sociais básicas como ações de retaguarda essenciais.


Tendo em vista a abrangência dessa concepção de proteção integral unanimemente propagada pelos entrevistados – de resto, em total consonância com o ECA -, é sintomático o fato de a maior parte deles afirmar que ainda falta efetividade ao sistema de garantia de direitos que vem sendo praticado no país. Em geral, esse problema é atribuído à insuficiência das redes municipais de serviços sociais. Alguns depoimentos são enfáticos ao afirmar que inúmeras das situações de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes estão relacionadas à ausência de políticas protetoras de fundo, particularmente de programas de apoio sociofamiliar. As declarações reproduzidas abaixo revelam o teor do problema percebido:

“(...) o que você vai fazer com uma criança que a mãe trabalha e não tem creche, não tem bolsa-alimento, não tem programa de família, enfim, não tem respaldo das políticas públicas?” (Trecho da fala do membro do Conselho Tutelar do Rio de Janeiro)

“(...) infelizmente, o que eu tenho verificado é que, na maioria dos casos, todos os problemas têm origem na miséria da família e na falha da rede de atendimento. Porque as famílias poderiam ser trabalhadas se existisse uma rede eficaz, mas infelizmente não é o que ocorre na prática (...)” (Trecho da fala do membro da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Campinas)

“(...) hoje, pelas nossas estatísticas, o maior violador de direitos de crianças e adolescentes é o Estado, porque falta moradia, falta habitação, falta alimentação (...) Essa





criança, então, não tem a mínima condição (...) Não tem centro de saúde lá perto. Até tem, mas não atende completamente a demanda do município (...). Então eu questiono a efetividade (...) (Trecho da fala de um dos membros do Conselho Tutelar de Campinas)

Causa preocupação especial que as declarações dos entrevistados confirmem que a proteção integral a crianças e adolescentes abrigados é ainda mais precária. Alguns destacaram, por exemplo, as dificuldades que esses meninos e meninas enfrentam para acessar as políticas públicas de saúde, educação, cultura e lazer, ressaltando ainda que não há prioridade no atendimento de crianças e adolescentes submetidos a programas de proteção especial. Tal fato, além de indicar uma violação aos seus direitos, acaba por sobrecarregar os próprios programas de abrigo, que, na ausência de complementaridade por parte dos serviços públicos, têm que assegurar também toda a alimentação, os medicamentos, as oportunidades de lazer etc.

Dado que o problema estaria relacionado à precariedade da rede municipal de serviços sociais, as críticas em geral são remetidas aos gestores das políticas de atendimento a crianças e adolescentes e a suas famílias. A análise das entrevistas com gestores e técnicos dos órgãos executivos municipais, bem como dos documentos entregues à equipe do “Levantamento”, permite afirmar que, de fato, existe forte burocratismo e pouca gestão estratégica na atuação da grande maioria dos municípios pesquisados na área da infância e da adolescência, estando as ações organizadas de forma fragmentada ou compartimentalizada. Interessante observar que as declarações mais radicais neste sentido provêm dos membros do Judiciário e do Ministério Público. Na maior parte dos casos, esses atores demonstram desconsideração sobre a complexidade da gestão pública, alegando recorrentemente negligência por parte dos gestores e falta de comprometimento do município com a prestação dos serviços. Paradoxalmente, no entanto, tendem a apresentar uma visão simplista sobre a possibilidade de resolver os problemas sociais por meio da lei e das medidas judiciais:

“(...) a Justiça tem um poder muito forte, um poder limitador e regulador sobre as pessoas (...) O que a área social não consegue resolver a Justiça consegue, e nós temos tido bons resultados com isso(...) Porque se nós não interferirmos, se o juiz não interferir, as pessoas ficam sem atendimento e morrem (...) Eu sou muito implacável com isso: não atendeu, tomo logo uma medida e nós vamos resolver em juízo” (Trecho da fala do membro da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude do Rio de Janeiro)

No que diz respeito à articulação da rede de proteção integral, pode-se perceber que são poucos os municípios que conseguiram promover ou consolidar oportunidades de atuação conjunta dos vários órgãos no atendimento a crianças e adolescentes. A maior parte dos municípios selecionados experimenta uma persistente desarticulação da rede, sendo que os órgãos trabalham, na grande maioria dos casos, isoladamente. Os depoimentos colhidos descrevem a atuação da rede municipal local como fragmentada, não havendo um fórum de discussão sobre as diretrizes da política de atendimento ou de articulação das ações implementadas no município:

“(...) nós estamos desarticulados. Não há uma articulação entre juizado, MP, conselhos (...) Nesse momento, eu vejo a gente muito desarticulado aqui em Fortaleza (...) Cada um faz a sua parte separada, sem dialogar, sem discutir, sem conversar, sem cobrar, todo mundo muito silencioso” (Trecho da fala do membro do Juizado da Infância e da Juventude de Fortaleza)

“eu trabalho, você trabalha, mas a gente tem que dar uma parada e refletir, discutir, dialogar e buscar caminhos. Eu acho que esse momento de discussão, de interrelação é que vai processar alguma mudança” (Trecho da fala do membro do CMDCA de Campo Grande)¹⁴

As principais razões levantadas pelos entrevistados como possíveis explicações para os obstáculos à integração e, conseqüentemente, à maior efetividade da rede dizem respeito aos seguintes fatores: (i) não-absorção das competências de cada organização estabelecidas no sistema de garantias; (ii) dificuldade de compatibilizar os “paradigmas” diferenciados das instituições envolvidas na proteção integral; (iii) barreiras enfrentadas por alguns órgãos para fazer valer seu legítimo papel na rede; (iv) desconhecimento ou não-utilização dos instrumentos de atuação disponíveis; e (v) conhecimento insuficiente sobre o contexto de intervenção conjunta dos diferentes atores.

No caso do primeiro aspecto mencionado, o fato de que as competências estabelecidas não são desempenhadas pelos atores das redes locais, em muitos casos, se deve à indefinição prática sobre quem vai desempenhar funções que estão legalmente sobrepostas entre os diferentes órgãos. É o que acontece, por

¹⁴ Para exemplificar esta falta de articulação entre os vários atores da rede local, o entrevistado relata que foi apenas no recente episódio da CPI Mista que investigou a exploração sexual de crianças e adolescentes no país que o CMDCA de Campo Grande se inteirou do alto número de denúncias e casos de violação registrados pelos conselheiros tutelares do município no Sistema de Informações para a Infância e Adolescência – Sípia, um sistema de registro e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos fundamentais preconizados pelo ECA.





exemplo, em relação à fiscalização das entidades de abrigo¹⁵. Segundo o ECA, essa atividade cabe concorrentemente ao Judiciário, ao Ministério Público e ao Conselho Tutelar. No entanto, pelos depoimentos colhidos, são raros os órgãos dos diferentes municípios pesquisados que incluem a fiscalização entre suas atividades de rotina. Na grande maioria dos casos, é feita de forma esporádica, como uma atividade ocasional, em virtude da quantidade de outras atribuições dos órgãos competentes e da escassez de recursos com que trabalham. É também comum que as fiscalizações aconteçam em caráter de urgência, como resposta a denúncias de violação de direitos nas entidades de abrigo¹⁶.

Em alguns municípios, os Juizados da Infância e da Juventude, por contarem com mais recursos materiais disponíveis e com o apoio de equipes técnicas multiprofissionais, organizam serviços especificamente voltados para a fiscalização das entidades, como acontece no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte, em Campo Grande e em Porto Velho. Essas iniciativas são reconhecidas pelos demais membros das redes de proteção locais como contribuições importantes para o monitoramento sobre a situação de crianças e adolescentes abrigados. Contudo, apesar de eficientes e bem estruturados, esses serviços costumam trabalhar isolados, sem integração com os demais atores, o que traz perdas evidentes do ponto de vista da lógica sistêmica do modelo de proteção introduzido pelo ECA, bastando considerar que, inadvertidamente, pode haver duplicação de visitas a determinadas entidades, enquanto outras restariam sem ser fiscalizadas.

Neste sentido, a ausência de integração entre os órgãos competentes para fiscalizar os programas de abrigo é um outro problema que repercute sobre a efetividade da fiscalização que se realiza. O que acontece normalmente é que, além de não haver uma estratégia de divisão de tarefas que possibilite cobrir toda a rede de abrigos existente nos municípios, os resultados das visitas feitas não são amplamente divulgados entre os órgãos competentes¹⁷. A ausência de comunicação e, mais especificamente, de integração entre os órgãos responsáveis

¹⁵ Cabe ressaltar que nem todos os atores da rede de proteção entrevistados compartilham a percepção de que há uma sobreposição de funções quanto à fiscalização da rede de abrigos. Alguns entrevistados consideram que as atribuições nesta área estão distribuídas de forma clara e objetiva, havendo complementaridade na atuação dos vários atores, bastando, portanto, que esses atores as incorporem em sua atuação.

¹⁶ A propósito da indefinição de atribuições e da conseqüente ausência de fiscalização, o conselheiro do CMDCA de Campo Grande afirmou que, embora a fiscalização caiba ao Ministério Público, ao Juizado e ao Conselho Tutelar, no caso de algum problema o primeiro a ser chamado a responder pelas denúncias é o CMDCA.

¹⁷ Um modelo de “comunicação” mais comumente praticado é aquele que acontece no Rio de Janeiro, por exemplo, onde o Juizado mantém uma rotina de visitas e audiências dentro dos abrigos e envia ao Ministério Público os relatórios dessas visitas. Em caso de irregularidades, a Promotoria da Infância e da Juventude pode, então, tomar as providências cabíveis.

pela fiscalização das entidades de abrigo é tão mais surpreendente quando se considera o elevado grau de restrições financeiras e de recursos humanos relatados pelos membros dessas instituições entrevistados pela equipe do “Levantamento”.

A dificuldade para promover a integração da rede não reside, entretanto, apenas no problema da não-incorporação das competências estabelecidas para cada órgão. O tema da incompatibilidade entre as diferentes culturas organizacionais também é um fator interveniente, sobretudo quando se tem em vista que a rede de proteção integral congrega em um mesmo espaço órgãos tradicionais e historicamente consolidados e estruturas novíssimas, sem precedentes na organização pública brasileira. Tome-se, por exemplo, os casos do Juizado da Infância e da Juventude e do Conselho Tutelar, órgãos que devem atuar juntos na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Por mais que o Juizado tenha sofrido mudanças institucionais importantes desde o advento da doutrina da proteção integral, pertence à estrutura de um poder que tem raízes profundas no quadro institucional do país e cuja cultura profissional está firmemente consolidada. Além disso, o órgão goza de alto capital simbólico na sociedade e conserva importância definitiva na aplicação das medidas de proteção a crianças e adolescentes no atual sistema. Sendo assim, seus membros muitas vezes ainda tendem a assumir a primazia na responsabilidade pelo encaminhamento dos problemas com que se deparam crianças e adolescentes no usufruto de seus direitos, numa atitude francamente corporativista e auto-elogiosa da atuação do Judiciário, e às vezes desvalorizadora dos demais órgãos. A declaração abaixo ilustra esta postura:

“(...) nós, do Judiciário, temos atuado com bastante eficiência (...) Então, da nossa parte, enquanto instrumento de poder e coerção, (...) temos dado as respostas satisfatórias em tempo recorde” (Trecho da fala do membro do Juizado da Infância e da Juventude do Rio de Janeiro)

No outro extremo, o Conselho Tutelar, embora tenha centralidade inquestionável no sistema de garantia de direitos, não possui prestígio social e político no mesmo patamar de seus parceiros. Seus membros não conformam um corpo profissional homogêneo, e sua atuação na área da infância e da adolescência está marcada por um sentido voluntarista e de busca de gratificação individual. Além disso, os Conselhos Tutelares não contam com a exata compreensão de seu papel na rede pelos demais atores e, sendo autônomos, não encontram respaldo institucional em nenhuma estrutura hierarquicamente superior, mas são alvos fáceis de manipulação política e partidarismos locais. Acrescente-se ainda que,





conforme declaração unânime dos entrevistados - incluindo-se aí os próprios conselheiros -, a maior parte dos Conselhos Tutelares instalados nos municípios brasileiros carece de estrutura de trabalho minimamente adequada (em termos de material, equipamentos, instalações, serviços de apoio burocrático, equipe técnica de assessoramento etc.), sendo que muitos dos conselheiros em atuação não estão satisfatoriamente capacitados para o complexo exercício de suas funções no atendimento a crianças e adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos, tanto no que se refere à capacitação sobre os princípios do ECA e os instrumentos de que dispõem para atuar, quanto no que concerne à escolarização formal¹⁸. É o que se pode perceber pela declarações a seguir:

“(...) a questão dos Conselhos Tutelares é uma questão emergencial. Há uma insatisfação muito grande com o caminhar dos Conselhos Tutelares. Eu acho que a gente tem que discutir um pouco isso. Eu tenho feito reuniões quinzenais com os conselheiros. Acho que isso é fundamental (...)” (Trecho da fala do membro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro)

“Eu vou dizer uma coisa: a própria rede (...) tem um olhar diferenciado sobre essas atribuições [do Conselho Tutelar estabelecidas no ECA]. Tem advogados que nem conhecem as nossas atribuições (...) Tem delegados de polícia que não entendem as nossas atribuições. O que eu estou querendo dizer com isso? O próprio CMDCA às vezes tem um olhar diferenciado (...) Então, o que podemos fazer para padronizar esse entendimento e esclarecer o papel do conselheiro?” (Trecho da fala de um dos membros do Conselho Tutelar de Campinas)

Desse tipo de problema resulta a terceira dificuldade mencionada anteriormente, ou seja, o fato de que, em muitos casos, os órgãos da rede de proteção integral com história institucional mais recente se deparam com barreiras efetivas para cumprir seu legítimo papel. No caso dos conselheiros tutelares, este problema é evidente, pois eles não têm participado das discussões sobre as diretrizes da política local e não têm conseguido efetivar sua atribuição de assessorar o órgão gestor na elaboração de planos e programas de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. Em muitas ocasiões, esses atores não conseguem fazer valer suas decisões até mesmo em termos das medidas de proteção que aplicam e que envolvem o acesso às políticas sociais básicas e demandam atuação imediata do poder público:

¹⁸ Devido a este tipo de questão, alguns CMDCA's (órgãos responsáveis pela eleição e capacitação dos conselheiros tutelares) vêm introduzindo critérios mais exigentes no processo de seleção dos candidatos, passando a cobrar níveis mais elevados de escolarização (em alguns casos, curso superior completo) e atuação comprovada na área da infância e adolescência, além de organizar cursos de capacitação mais longos e detalhados, buscando, inclusive, o apoio técnico das prefeituras.

“Os Conselhos Tutelares são muito desaparelhados. Eu não sei como esse pessoal trabalha nos conselhos. Falo em termos da Justiça da Infância e Juventude. Os programas que eu requisito, que a gente requisita aqui, como autoridade judiciária, não existem. Imagina o trabalho desses conselheiros! Na maioria das vezes não se entende a importância do conselheiro, a autonomia e a independência de suas funções, o poder de requisição (...)” (Trecho da fala do membro do Juizado da Infância e da Juventude de Fortaleza)

“(...) e o que o estatuto coloca? O estatuto coloca que o conselheiro [tutelar] não é só para apagar incêndio(...) É que o estado e o município são muito inflexíveis, muitas vezes. Às vezes, você tem quase que ir via Justiça para poder participar das discussões do orçamento. E o que o estatuto coloca? O conselheiro é para discutir o orçamento, porque tem a primazia no atendimento à criança e ao adolescente. Quase nem sempre tem. Então, é uma queda de braço do conselho com o poder público. (...)” (Trecho da fala do membro do Conselho Tutelar de Porto Alegre)

“Adianta o Conselho [Tutelar] requisitar aquilo que não existe? Então, nós não conseguimos efetividade porque isso não depende de um papel; depende da construção de uma política pública de atendimento (...) Depende da vontade popular. Campinas tem o Orçamento Participativo. A população muitas vezes não consegue perceber as necessidades da sua própria comunidade em relação a crianças e adolescentes. Então, prefere o asfalto ao invés da construção da unidade de educação infantil. É muito ranço, é muita coisa para divulgar. Não é o fato de a lei existir que garante. Os instrumentos para garantir os direitos são limitados” (Trecho da fala de um dos membros do Conselho Tutelar de Campinas)

Os conselhos de assistência social e de direitos também enfrentam dificuldades nesse sentido. O maior problema para esses órgãos diz respeito à efetivação de seu papel de instâncias ao mesmo tempo deliberadoras das diretrizes da política municipal de atendimento a crianças e adolescentes e controladoras das ações do gestor público na área. Em grande parte dos municípios pesquisados, esses conselhos, embora contem com representantes governamentais, estão institucional e politicamente distantes dos gestores municipais e dos demais conselhos, o que faz com que suas discussões não incorporem as questões mais relevantes da gestão da política local, ou que suas decisões não tenham influência real sobre esse processo. Além disso, é comum a tendência de deixar em segundo plano o seu papel de deliberadores e controladores da política municipal de atendimento a crianças e adolescentes frente a sua suposta atribuição de gerir





essa política - papel que, de fato, cabe ao poder público¹⁹. Somando-se a esta compreensão equivocada do papel dos conselhos o fato de que boa parte de suas atividades está relacionada à análise de projetos e convênios e à inspeção das entidades de atendimento para registro de seus programas, fica quase impossibilitado o exercício consistente e rotineiro da formulação de diretrizes para a política local de atendimento a crianças e adolescentes e do controle sobre as ações do poder público na área. É o que sinalizam as declarações abaixo:

“A gente fica lá só para inscrever entidade, visitar, fazer um parecer sem muita fundamentação. E aí, as discussões políticas ficam onde?”(Trecho da fala do membro do CMAS de Campo Grande)

“(...) quando a gente vai inscrever uma entidade para colocá-la como entidade que desenvolve uma política de assistência social (...) precisa ver se ela atende a todos os requisitos da LOAS, se é um trabalho sistematizado, se atende ao usuário, se é qualificado, se tem um técnico, se tem uma equipe. E às vezes não tem nada disso. Agora mesmo nós estamos com um caso aí bem crítico (...) É a questão de uma creche, uma situação muito difícil porque o conselho municipal indeferiu, mas o gestor estadual passa recurso para essa entidade (...) São coisas dessa natureza que acontecem (...) e que acabam dificultando o trabalho. É aquilo que eu falei: faz-se tudo, menos assistência social” (Trecho da fala do membro do CMAS de Campo Grande)

“(...) os conselhos de direitos ainda não ocuparam o papel de fomentador de políticas públicas. Eles ainda estão muito incipientes, sobretudo pela falta de participação do poder público nos conselhos” (Trecho da fala do membro do Juizado da Infância e Juventude do Rio de Janeiro)

Outro problema que dificulta a atuação efetiva da rede de proteção diz respeito ao desconhecimento ou a não-utilização dos instrumentos colocados à disposição dos diferentes órgãos. No caso do Conselho Tutelar, por exemplo, o problema da ausência ou descontinuidade na capacitação em serviço dos conselheiros eleitos, associado às dificuldades enfrentadas para garantir o acesso de crianças e adolescentes sujeitos à proteção especial às políticas sociais básicas, ajuda a explicar o fato de que, em muitos casos, os conselheiros se apressam em

¹⁹ Em boa parte dos casos, a confusão decorre do fato de que as decisões sobre a destinação dos recursos dos fundos municipais são tomadas pelos conselhos, embora as contratações e a execução das despesas sejam feitas pelos gestores municipais. Esta confusão tem origem no próprio ECA, segundo o qual o fundo deve ser gerido pelo CMDCA. O órgão, contudo, não tem personalidade jurídica e está administrativa e financeiramente vinculado ao gestor municipal da política de atendimento a crianças e adolescentes (em geral, as secretarias municipais de Assistência Social ou outros órgãos equivalentes). Uma questão relevante que se coloca, portanto, é a de saber, na prática, qual é o real poder de decisão e controle do conselho, uma vez que o gestor municipal é o efetivo ordenador das despesas.

abrigar crianças e adolescentes em situação pessoal ou social de risco, antes mesmo de propor as demais medidas possíveis.

O fato de que o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência – SIPIA – não funciona é outra manifestação concreta do mesmo problema. Composto por módulos eletrônicos que permitem registro e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos fundamentais preconizados pelo ECA, o sistema deve ser alimentado pelos conselheiros tutelares, responsáveis pelo atendimento “na ponta” a crianças e adolescentes vítimas ou ameaçados de violação de direitos. Trata-se, portanto, de uma ação estratégica, pois permite conhecer a realidade das crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco pessoal e social em todo o país, podendo subsidiar a definição das políticas públicas de atendimento a este segmento da população. No entanto, em muitos municípios brasileiros, o sistema não está sequer implantado. E em vários dos municípios onde já está implantado, não é alimentado com informações. Vários dos depoimentos dos entrevistados destacam que, além da ausência de computadores e da falta de capacitação para utilização do sistema, outro fator decisivo para o não-funcionamento do SIPIA é o não-preenchimento dos formulários pelos conselheiros tutelares que, em geral, alegam falta de tempo para a atividade. Alguns depoimentos questionam ainda o fato de que os demais atores da rede não têm acesso aos dados do sistema, o que lhes impossibilita um conhecimento mais profundo sobre a situação da violação dos direitos de crianças e adolescentes em seus municípios.

Este argumento remete para o último dos grandes problemas relativos ao funcionamento da rede destacados nas entrevistas, qual seja, a necessidade de que todos os órgãos envolvidos com a proteção integral a crianças e adolescentes conheçam com profundidade o contexto de sua intervenção conjunta. Este contexto envolve aspectos muito variados: os principais problemas sociais do município, os programas e serviços disponíveis na rede pública local, os principais tipos de violações de direitos registrados no âmbito local, as iniciativas e medidas de proteção adotadas pelos demais parceiros em casos específicos, as condições de vida das famílias em questão, os atores de fora da rede formal com quem se pode contar ocasionalmente, entre outros. Este é um aspecto fundamental da dinâmica do sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, pois se trata de poder assegurar as melhores condições, em termos dos custos individuais e sociais, de garantia desses direitos, o que é especialmente relevante no caso de crianças e adolescentes em situação social e pessoal de risco, em que seus direitos





estão ameaçados ou já foram violados. As declarações reproduzidas a seguir expressam esta preocupação:

“eu acho que o conselheiro [tutelar] tem que estar bem integrado na rede e ter conhecimento da rede de serviços para complementar a sua ação (...) A gente está na rede, a gente faz parte e a gente precisa dela para complementar as nossas ações de encaminhamento ou não” (Trecho da fala do membro do Conselho Tutelar de Campinas)

“É difícil essas equipes se juntarem ou essa rede funcionar em termos de sentar todo mundo junto e discutir o caso de uma família e não o caso de uma criança, como fazem. Ainda fazem muito, discutindo o caso de uma criança ou um adolescente. Mas não se trata só dele: é ele e todo o seu círculo familiar, porque se você não protege o círculo familiar não adianta o resto, não é?” (Trecho da fala do membro do CMDCA de Porto Alegre)

Mas a realidade do sistema brasileiro de garantia dos direitos de crianças e adolescentes não é apenas ausência de integração e atuação conjunta. Dos municípios que conseguiram promover oportunidades efetivas de ação integrada entre os vários órgãos que compõem a rede de proteção a crianças e adolescentes, cabe citar algumas das iniciativas implementadas. No que diz respeito à gestão da política de atendimento a criança e adolescentes, duas experiências se afastam do quadro geral de fragmentação e compartimentalização observado. Trata-se dos municípios de Belo Horizonte e Curitiba, que já contam com diretrizes políticas e organograma institucional pautados na lógica da integralidade, tendo substituído a noção de programas pela de “níveis de atenção”.²⁰

Em Belo Horizonte, a gestão da assistência social estrutura-se com base na centralidade da família, organizando ações que visam apoiar, orientar, encaminhar, promover e proteger as famílias e seus integrantes das situações de risco e vulnerabilidade. Os serviços estão organizados de acordo com quatro critérios:

²⁰ Porto Alegre também conta com serviços de assistência social estruturados por níveis de atenção, mas, segundo as declarações de membros dos órgãos municipais envolvidos na implementação do atendimento a crianças e adolescentes, a gestão das ações ainda se dá de forma fragmentada, não havendo efetiva intersetorialidade. Em Campinas, uma resolução do CMDCA estabelece que o município deverá reorganizar os programas para crianças e adolescentes existentes de modo a incorporar todo o grupo familiar. Esta medida seria um dos passos fundamentais para a estruturação de uma política de atendimento ao grupo familiar no município. A gestão da assistência social que havia acabado de se iniciar no município do Rio de Janeiro quando da realização das entrevistas (novembro/dezembro de 2003) vinha promovendo a remodelação do organograma da secretaria, de modo a implantar uma visão mais integrada e processual dos trabalhos, havendo um forte compromisso com a intersetorialidade na execução das ações. Também havia o compromisso do gestor local de alocar todos os recursos orçamentários da secretaria no fundo municipal, de modo que a destinação dos recursos da área pudesse ser integralmente submetida à aprovação do conselho.

(i) sua abrangência territorial - que pode ser local, regional ou municipal; (ii) sua função – que pode ser de promoção, prevenção, inclusão ou proteção; (iii) sua complexidade; e (iv) o número de pessoas que serão atendidas. Além disso, o município conta com equipes de supervisão e monitoramento das ações, estando prevista a implantação de um sistema municipal de informações sobre os serviços de assistência social. Em Curitiba, as ações da Fundação de Assistência Social (FAS) são pautadas nos princípios da interdisciplinaridade, da intersetorialidade, do foco na família e na comunidade, e da participação social. Na atual estrutura da fundação, as três diretorias técnicas existentes (Diretoria de Proteção e Defesa de Direitos, Diretoria de Apoio à Família e Diretoria de Geração de Renda) desenvolvem ações preventivas e de proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Também aqui ocorre monitoramento e avaliação dos serviços prestados pela rede de atendimento social de forma regular e sistemática, com metodologia definida para orientação dos trabalhos dos núcleos regionais (frequência semanal) e do órgão central (frequência quinzenal).

12.3.3 O reordenamento dos abrigos e o direito à convivência familiar e comunitária

Finalmente, nesta parte do texto busca-se refletir sobre o investimento das redes de proteção local no reordenamento dos programas de abrigo, com a preocupação especial de averiguar até que ponto as iniciativas locais neste sentido têm privilegiado a reinserção social de crianças e adolescentes abrigados, de modo a garantir a efetivação do seu direito à convivência familiar e comunitária.

Reordenar os programas de abrigo significa, em linhas gerais, promover a adequação das instituições que trabalham na área às diretrizes do ECA, de modo que se supere o assistencialismo institucionalizador e se promova o enfoque voltado para o pleno desenvolvimento e a integração social das crianças e adolescentes acolhidos em abrigos. No que se refere especificamente ao direito à convivência familiar e comunitária, o reordenamento implica incorporação à prática institucional das entidades de abrigo dos princípios enumerados no artigo 92 do ECA: (i) preservação dos vínculos familiares; (ii) integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem; (iii) atendimento personalizado e em pequenos grupos; (iv) desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; (v) não-desmembramento de grupos de irmãos; (vi) evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de





crianças e adolescentes abrigados; (vii) participação na vida da comunidade local; (viii) preparação gradativa para o desligamento; e (ix) participação de pessoas das comunidades no processo educativo.

A partir das entrevistas realizadas, é possível afirmar que o reordenamento dos abrigos ainda não foi incorporado como diretriz fundamental da política de atendimento a crianças e adolescentes, estando a discussão relativa ao direito à convivência familiar e comunitária em fase inicial em muitos dos municípios selecionados.

No caso dos órgãos gestores da política municipal, a situação institucional do setor responsável pelos abrigos ainda é pouco priorizada em termos de orçamento ou planejamento de ações. No que se refere especificamente aos abrigos conveniados à Rede SAC, por exemplo, eles carecem de gerenciamento em muitos dos municípios selecionados, tendo o gestor municipal atuado mais como “transferidor” de recurso e contratador de serviços do que como coordenador da política em nível local. Por outro lado, o monitoramento e a avaliação dos serviços de abrigo são pouco sistematizados, não contando com periodicidade estabelecida ou com indicadores precisos. É comum que sejam realizados de maneira pontual ou a reboque das denúncias e movimentos desencadeados pelos demais atores da rede de proteção integral.

A própria relação entre o órgão gestor e as entidades costuma se restringir ao convênio na maioria dos casos, não havendo qualquer tipo de orientação sistemática sobre o atendimento que deve ser prestado a crianças e adolescentes sob medida de proteção especial e acolhidos em abrigos. Sendo assim, pode-se afirmar que a formulação e implementação de diretrizes específicas para o reordenamento dos programas de abrigo por parte dos gestores municipais ainda é incipiente na maioria dos casos investigados. Verifica-se que mesmo as iniciativas propostas pelos conselhos de políticas públicas nem sempre são efetivadas devido à ausência de estratégias de implementação do órgão gestor. A declaração reproduzida abaixo ilustra esta postura institucional:

“eu acho que esse assunto [os abrigos da cidade] não é prioridade na agenda de nenhum desses atores que você falou, inclusive na minha (...) A gente vai construindo as agendas à medida que aqueles temas estão nos ocupando de problemas. A questão dos abrigos na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, não está na agenda do conselho tutelar, do conselho da assistência, do conselho da criança ou na minha agenda como prioridade (...) A gente vai construindo outras prioridades, e é uma

*coisa fundamental parar e rever como que a própria série histórica tem que ser repensada e [também] de que abrigo você está falando, de que conceito de abrigamento você está falando, de que acolhida você está tratando. E eu não vejo nenhum de nós conversando isso juntos. A gente sempre está conversando outros assuntos importantes, mas não esse*²¹ (Trecho da fala do membro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro)

Mais uma vez, os casos de Belo Horizonte e Curitiba destoam do quadro geral descrito acima. Nesses municípios, o gerenciamento da rede de abrigos ocorre de forma planejada, com diretrizes, instrumentos, metodologia e equipe bem definidos. Há inclusive espaços e eventos para discussão regular da política de atendimento a crianças e adolescentes em abrigos, em geral liderados pelos CMDCAs e apoiados pelo órgão gestor. Em Belo Horizonte, por exemplo, já se conta com uma definição conceitual clara sobre o que seja um abrigo, com diretrizes e ações consoantes com o ECA²². Além disso, no momento da realização das entrevistas, estavam sendo implementadas pelo gestor municipal as seguintes iniciativas: re-estruturação de todas as ações de abrigamento sob uma mesma gerência administrativa; implantação de serviços inovadores de abrigamento na modalidade “família acolhedora”; redistribuição do financiamento dos serviços de abrigo segundo critérios mais amplos que as “metas de atendimento” preconizadas pelo governo federal, com re-adequação dos diversos valores *per capita* repassados ao município; e capacitação dos profissionais dos abrigos.

Também o órgão gestor da política municipal de assistência social de Porto Alegre vem buscando definir diretrizes em relação aos abrigos da cidade, sendo uma orientação essencial a de que os programas reproduzam com bastante similaridade as relações familiares e não-institucionais, acolhendo cada vez menos crianças e adolescentes por unidade (até 10 abrigados) e vinculando a rotina ao cotidiano da vida das crianças e adolescentes, de modo que o espaço coletivo da convivência seja sempre valorizado, sem separação de perfis e com respeito às diferenças. Os gestores ressaltam, contudo, o desafio que a busca por alternativas para o financiamento desta proposta de abrigamento representa, já que o custo

²¹ Embora admita que os abrigos não são prioridade em sua agenda, o entrevistado declara que a SMDS vem buscando criar alternativas à institucionalização de crianças e adolescentes na forma das casas-lares e da utilização de vagas em hotéis para famílias em situação de rua. Sobre os abrigos, diz que se trata de uma estratégia ultrapassada e equivocada, que comprometeu muito a vida das pessoas que passaram por essas instituições.

²² Essa definição consta de um resolução do CMDCA local datada de 1997. A resolução estipula, entre outras coisas, critérios de qualidade e de estruturação dos recursos humanos mínimos para as unidades de abrigo, ações de capacitação para os trabalhadores e dirigentes das unidades e formas de financiamento do serviço, e vem orientando a grande maioria das ações da política de atendimento em abrigos desde então.





financeiro dos abrigos menores e com atendimento personalizado, em termos de infra-estrutura e de equipes de trabalho, é consideravelmente mais alto. Por outro lado, enfatizam o argumento de que uma das principais dificuldades relativas ao reordenamento dos abrigos é a precariedade da interlocução de todos os envolvidos na implementação dos programas, sendo, portanto, da maior importância, a iniciativa do órgão gestor no sentido de construir um fórum de debate sobre a questão, fundado nos princípios da intersetorialidade e do trabalho em rede.

Fatores como a escassez de fiscalização das instituições que oferecem programas de abrigo são determinantes da institucionalização prolongada de crianças e adolescentes e da eventual perda de vínculo com suas famílias de origem. Se é verdade que há muitas crianças e adolescentes abrigados sem medida judicial porque as instituições de abrigo estão deixando de cumprir a determinação legal de comunicar o acolhimento à autoridade judiciária em até 48 horas, também é fato que a fiscalização dessas entidades não está acontecendo a contento, como se viu anteriormente, e por isso os casos de abrigamento irregular não são resolvidos.

No que se refere à fiscalização dos abrigos para regularização do atendimento a crianças e adolescentes, o órgão gestor do município de Belo Horizonte também implantou medidas inovadoras para sanar as deficiências da rede nesta área. Como iniciativa pioneira, vem sendo implementada uma experiência de supervisão integrada das entidades de abrigo, liderada pela prefeitura municipal com apoio do CMDCA. A supervisão integrada consiste na reunião, em um mesmo espaço, das equipes técnicas dos órgãos com atribuição de fiscalização, do órgão gestor e dos conselhos para discutir as competências de cada um e deliberar sobre as ações a serem adotadas²³.

Também em Curitiba, o órgão gestor vem protagonizando a cooperação para fiscalização de entidades de abrigo, sendo que a relação com seus parceiros vem evoluindo da informalidade para a formalização. A fiscalização, que inclui o cadastramento dos abrigados, inicialmente era feita pelo executivo municipal em parceria com o Ministério Público, mas passou a contar também com a colaboração do Judiciário. Há ainda um estreitamento de relações entre o órgão gestor da assistência social, o Juizado e os Conselhos Tutelares, especialmente a partir da

²³ Em seu depoimento, a conselheira do CMAS de Belo Horizonte ressalta que a iniciativa da supervisão integrada foi especialmente motivada pelo fato de que ainda não há um controle de entrada de crianças e adolescentes nos abrigos, já que o Judiciário, o Ministério Público e o Conselho Tutelar, na aplicação da medida, relacionam-se diretamente com as entidades, ficando o gestor da política sem tomar conhecimento da situação de crianças e adolescentes abrigados no município.

criação, em 2000, de uma comissão de direitos que tem por função analisar os processos de adoção, de reintegração familiar e as metas de atendimento em abrigos, entre outros assuntos.

No entanto, embora alguns executivos municipais venham investindo esforços para implementar ações integradas de fiscalização dos abrigos de modo a ampliar o seu poder de gestão sobre a rede existente em seus municípios, o problema da falta de fiscalização remete para a insuficiência da rede de proteção nesta área, em especial para a falha na atuação do Judiciário, do Ministério Público e do Conselho Tutelar. Este, ao lado de fatores como a demora no julgamento dos processos, o abrigamento fora do município de origem, a utilização indiscriminada da medida de abrigo antes de avaliadas as demais possibilidades e a falta de acompanhamento da situação familiar depois de abrigadas as crianças e os adolescentes são obstáculos bastante concretos para a efetivação do direito dos meninos e meninas abrigados à convivência familiar e comunitária, inserindo-se todos sob o âmbito de atuação desses órgãos.

Dentre as iniciativas de apoio à desinstitucionalização e ao não-abrigamento de crianças e adolescentes, alguns dos membros de Juizados da Infância e da Juventude entrevistados destacaram a preocupação de seus órgãos em agilizar o trâmite processual, e mesmo em buscar outras formas de lidar com os diferentes casos que não pela via do processo judicial. Já os membros do Ministério Público tendem a enfatizar seu trabalho de orientação às entidades de abrigo no sentido da promoção dos vínculos familiares, destacando também as ações que resultaram no fechamento de abrigos inadequados às diretrizes do ECA. No que se refere especificamente à atuação dos Conselhos Tutelares, os conselheiros entrevistados conferem maior destaque à parceria com o Ministério Público no fechamento de abrigos irregulares e ao trabalho sempre difícil com as famílias para a reinserção das crianças e adolescentes abrigados.

É importante observar, contudo, que os três órgãos guardam, em geral, grande proximidade na maneira de conceber o atendimento a crianças e adolescentes em situação pessoal e social de risco. Em se tratando especificamente dos programas de abrigo, embora haja o entendimento formal de que a desinstitucionalização é a meta a se perseguir, seus membros tendem a defender com firmeza o aumento da oferta de vagas nos municípios, dada a necessidade de se prover proteção efetiva a crianças e adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos, chegando algumas vezes a utilizar o recurso judicial para garantir essas





vagas e entrando em choque aberto com as iniciativas de outros atores da rede²⁴. Exemplificam essa postura e os conflitos dela decorrentes as seguintes declarações:

“Todas as medidas de proteção do 101 são vangloriadas. Quando chega no abrigo, aí fazem o maior horror em relação ao abrigo. Tudo bem que o abrigo tem que ser evitado, não sei o quê... Mas (...) é colocado como se o abrigo não devesse existir ali dentro do estatuto (...)”

“(...) na época que eu entrei, fazia 11 anos do ECA e não havia sido questionada a questão da municipalização das entidades de abrigo. E eu ingressei com uma ação civil pública para tentar obrigar o município de Porto Alegre a criar abrigos, com dados, números. Essa ação foi julgada procedente e está em grau de recurso no Tribunal de Justiça (...)”

“com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi muito decepcionante ver que, quando se ingressou com a ação para criação de vagas em Porto Alegre - porque aqui a situação é caótica -, a então presidente promoveu inclusive debates na imprensa, dizendo que não se precisava de mais abrigos [na cidade] e que estava tudo muito bem com a área da abrigagem (...) Eu achei muito deprimente o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não ter sequer essa visão” (Trechos da fala do membro da Promotoria da Infância e da Juventude de Porto Alegre entrevistado)

Quanto aos conselhos de direitos e de assistência social, embora esses órgãos venham enfrentando dificuldades de diversas ordens para cumprir seu papel de formuladores da política de atendimento a crianças e adolescentes, em geral são eles, em especial o CMDCA, os atores de vanguarda na proposição de iniciativas de reordenamento dos programas de abrigo implementados nos municípios selecionados. Em um cenário em que os órgãos gestores da política não priorizam os programas de abrigo, tem cabido aos conselhos assumir a responsabilidade de tratar do tema e propor alternativas à institucionalização indiscriminada de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social. Embora este movimento não seja observável em absolutamente todos os municípios selecionados, em mais da metade deles pode-se identificar iniciativas importantes dos conselhos neste sentido.

²⁴ Embora exerçam influência diferenciada sobre a gestão da política municipal nos vários municípios selecionados, esses três órgãos são os grandes responsáveis pelo encaminhamento aos abrigos de crianças e adolescentes que necessitam de proteção especial, o que faz da postura individual do juiz, do promotor ou do conselheiro tutelar um fator decisivo na opção pelo abrigamento em detrimento das demais medidas de proteção possíveis de serem adotadas.

Assim, por exemplo, além dos municípios de Belo Horizonte e Curitiba, onde os CMDCAs locais têm tido centralidade na proposição de medidas que têm efetivamente orientado o órgão gestor, também em outros municípios esses conselhos vêm atuando no sentido de liderar o processo de adequação dos abrigos aos princípios legais das medidas de proteção estabelecidos no ECA. Em Campinas, por exemplo, em resolução que havia sido publicada poucos meses antes da realização das entrevistas, o CMDCA estabelece diretrizes para aperfeiçoar a organização do atendimento no município, direcionadas tanto ao poder público quanto aos próprios abrigos. Para o poder público, dispõe que o município deverá contar com um serviço único de referenciamento para o atendimento de crianças e adolescentes abrigados, bem como com um serviço de atendimento jurídico para as questões pertinentes a essas crianças e adolescentes; para as entidades de abrigo, estabelece que deverão ser apresentados anualmente ao conselho seus projetos pedagógicos e ainda concede um prazo para a apresentação de projetos de reforma das instalações físicas a serem discutidos com o CMDCA. Uma determinação crucial do ponto de vista da garantia do direito à convivência familiar e comunitária é a de que as crianças de zero a seis anos sob proteção especial sejam encaminhadas aos programas de “famílias acolhedoras”, de modo que, num prazo de dois anos, não haja mais institucionalização nessa faixa etária no município de Campinas.

Também no Rio de Janeiro, embora o órgão gestor da política de assistência social afirme não conferir prioridade aos programas de abrigo, o mesmo não pode ser dito do CMDCA local, que tem atuado sobre a questão do abrigamento, tendo proposto no documento *Política de abrigo para crianças e adolescentes do município do Rio de Janeiro* orientações importantes que foram inclusive encampadas pela administração municipal. Em relação ao gerenciamento da rede de abrigos do município, por exemplo, foram elaboradas diretrizes que prevêm, dentre outras, as seguintes medidas: a alocação de uma equipe mínima de profissionais por abrigo (dois assistentes sociais, um psicólogo, educadores e apoio), a realização de encontros de capacitação e a implantação de programas de acompanhamento do atendimento em abrigos por regional administrativa, contando com eixos de observação definidos em torno das instalações físicas, do trabalho socioeducativo, da ação para as famílias e das normas gerais de funcionamento das entidades de abrigo. Além disso, o conselho vem estabelecendo prioridades para a destinação dos recursos do fundo, dentre as quais destacam-se atualmente os projetos de reinserção familiar de crianças e adolescentes abrigados, os programas





de famílias acolhedoras e os projetos voltados para a questão da violência doméstica contra crianças e adolescentes.

No município de Porto Alegre, o CMDCA vem puxando a discussão sobre o tema dos abrigos por meio do fórum de abrigos, uma comissão do Fórum DCA local que reúne, uma vez por mês, representantes dos Conselhos Tutelares, do Juizado, do Ministério Público, do órgão gestor, além do próprio CMDCA. O fórum de abrigos tem trabalhado, nos últimos anos, no sentido de ultrapassar a divisão institucional entre os abrigos da cidade (abrigos municipais, estaduais, não-governamentais conveniados, não-governamentais não-conveniados), abolindo o tratamento diferenciado entre eles. A principal proposta do fórum destacada nas entrevistas diz respeito à montagem de uma central de ingressos para os abrigos, de modo que se possa controlar a entrada, a saída e os processos de crianças e adolescentes abrigados no município e, com isso, aprimorar a gestão local da rede. Algumas propostas importantes do CMDCA envolvendo os programas de abrigo foram acatadas pelo gestor municipal, tais como o nivelamento dos recursos *per capita* repassados a todos os abrigos existentes no município, independentemente da rede de que fazem parte, segundo duas faixas diferenciadas (de 0 a 6, no valor de R\$600,00 e de 7 a 18, no valor de R\$450,00), e a inclusão de uma 13ª parcela de repasse para facilitar o cumprimento das despesas das entidades com encargos trabalhistas no fim do ano. Embora o CMDCA local posicione-se radicalmente a favor da desinstitucionalização de crianças e adolescentes que necessitam de proteção especial, a mobilização política encabeçada pelo órgão conseguiu inserir ações dos programas de abrigo no Orçamento Participativo da Juventude.

Como último exemplo da liderança do CMDCA no tema do reordenamento dos abrigos, cabe mencionar que começavam a se esboçar, no momento em que se realizavam as entrevistas, as primeiras iniciativas neste sentido no município de Campo Grande. Desde 2002, está implantado um grupo de trabalho, conduzido pelo conselho, para formular diretrizes para o ordenamento dos abrigos do município²⁵. A primeira medida tomada consistiu na realização de uma pesquisa junto às entidades de abrigo, sendo que o principal problema detectado estava relacionado à falta de capacitação das pessoas que trabalham nos abrigos em relação aos princípios do ECA e ao seu papel no atendimento às crianças e aos adolescentes abrigados. Os resultados do levantamento motivaram o conselho a

²⁵ Interessante destacar que o próprio conselheiro admite que esta iniciativa do CMDCA foi provocada por um chamamento do Juizado da Infância e da Juventude.

acompanhar mais de perto a política de abrigamento de crianças e adolescentes no município e a formular uma proposta de capacitação de 200 horas para os trabalhadores dos abrigos, a cargo do órgão gestor. Depois de realizada a capacitação, o conselho promoveu uma avaliação de seus resultados, decidindo-se por fechar algumas unidades devido à permanência de problemas no atendimento.

12.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As redes de proteção integral a crianças e adolescentes que se articulam nos vários municípios brasileiros materializam o sistema de garantia de direitos, conectando atores, instrumentos e espaços institucionais que atuam na atenção àquela parcela da população no nível local. Depende delas, portanto, o sucesso do sistema e a efetiva garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. Do ponto de vista do tema geral desta pesquisa, o pleno funcionamento da rede é essencial, pois, se é preciso proteger e minimizar o sofrimento de quem foi vítima de violação de seus direitos e está submetido à medida de abrigo, também é necessário garantir, ao mesmo tempo, o seu retorno em condições de segurança física e emocional ao convívio com suas famílias e suas comunidades. E esta é uma tarefa complexa que requer a integração de esforços múltiplos.

Neste sentido, as dificuldades para prestar o atendimento adequado relatadas pelo atores que compõem as redes de proteção nos municípios investigados pelo “Levantamento” são preocupantes. Ainda que alguns municípios venham conseguindo implementar medidas inovadoras e registrar avanços importantes na área, na maior parte dos casos as redes não funcionam enquanto tal e o modelo sistêmico proposto não vem tendo efetividade. Ora, a noção de sistema pressupõe a integração entre os atores, instrumentos e espaços institucionais que podem ser mobilizados para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Mas, se os atores que conformam as redes locais de proteção integral não estão atuando de maneira articulada e conscientes de suas atribuições e das várias dimensões dos problemas que precisam solucionar, o sistema de garantia de direitos, como previsto no estatuto, não se torna capaz de produzir efeito real. Afinal, é do pleno funcionamento dessas redes que depende a concretude do sistema.





Dentre os principais problemas relacionados ao atendimento em abrigos e apontados nas entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa, podem-se destacar:

- ausência de integração entre os atores que atuam nos vários âmbitos da rede (promoção, defesa e controle), o que anula as potencialidades do modelo sistêmico e gera ações concorrentes entre os atores;
- falta de complementaridade entre as medidas de proteção especial e a rede de serviços sociais básicos, o que inviabiliza a garantia dos direitos de crianças e adolescentes abrigados;
- atuação passiva dos órgãos de assistência social em relação as crianças e adolescentes abrigados e a suas famílias;
- ausência de fiscalização freqüente e coordenada das entidades prestadoras do serviço por parte das instâncias legalmente responsáveis, o que faz com que o atendimento permaneça irregular em inúmeros casos;
- carência de apoio material, técnico e mesmo político aos Conselhos Tutelares, que vêm dando uma atenção apenas emergencial às crianças e aos adolescentes que atendem, sem conseqüências de médio e longo prazo sobre a garantia de seus direitos; e
- não-consolidação em nível municipal de uma ampla estratégia de reordenamento do atendimento em abrigos, o que faz com que crianças e adolescentes submetidos à medida permaneçam institucionalizados e sem direito à convivência familiar e comunitária.

No entanto, as entrevistas deixam claro que as iniciativas mais significativas para a melhoria da política de atendimento a crianças e adolescentes têm sido aquelas que contam com a participação ativa da sociedade civil, seja nos fóruns de debates, seja nos conselhos de direitos. Nesses espaços, tem-se conseguido formular diretrizes inovadoras para a política e, a despeito da falta de organicidade da rede, algumas de suas propostas e decisões têm conseguido penetrar na esfera da gestão da política. Isso confirma o fato de que os avanços no reordenamento dos abrigos, na garantia do direito à convivência familiar e comunitária e na própria política de atendimento a crianças e adolescentes dependem, em grande medida, de uma interação efetivamente cooperativa ente o poder público e a sociedade civil organizada.