Rev. Bras. Cresc. Des. Hum. S. Paulo, II(1), 1992

2 IMPLANTAÇÃO E PERFIL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE*

Relator responsável: *Nilce Helena Gomes*

"Mutação Municipal"

Segundo Edson Sêda de Moraes, assessor jurídico do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência:

O município brasileiro termina o século XX rompendo longa crise de sua minoridade. Assumindo sua condição de adulto, assume a contrapartida dessa maioridade, que são deveres de toda pessoa, individual ou coletiva, para com os que dela dependem. Agora, com a Nova Constituição, a União, o Estado e o Município são entidades autônomas e solidárias no encaminhamento do destino do Brasil e dos brasileiros[1].

A Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 veio reforçar esse pensamento de maioridade dos municípios ao determinar que a pol~tica de atendimento dos direitos da criança e do adolescente farse-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para efetivar e cumprir o determinado pela Lei no nível municipal é necessário que cada município crie sua própria política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, respeitando seu próprio perfil. Essa política tem que ser expressa em Lei Municipal que determinará sua aplicação. Dentre essas aplicações encontram-se os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

"A Legalidade dos Conselhos Municipais"

Ao serem criados por Lei Municipal, os Conselhos deverão ser compostos por membros em regime de paridade, entre representantes de órgãos governamentais e de entidades não governamentais. Têm caráter deliberativo em todas as questões relativas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município. Serão controladores das ações governamentais e não governamentais para essas questões em todos os níveis.

Fixando normas gerais, a Lei Municipal poderá atribuir ao próprio Conselho, assim que instalado, o detalhamento da aplicação das diretrizes, bem como aprovar seu regimento interno.

A Lei cria, também, o Fundo Municipal, vinculado ao Conselho, considerando que seus recursos serão aplicados exclusivamente nos termos da Política Municipal de Direitos, obedecidas as diretrizes em nome dela traçadas e subordinadas aos critérios locais.

Compete ainda aos Conselhos Municipais formular a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, fixando prioridades para a consecução das ações, a captação e aplicação de recursos, zelando para que essa política seja executada, priorizando-a no planejamento do município através de formas, meios e critérios, fiscalizando tudo quanto se execute no município que seja pertinente à infancia e à adolescência.

Deverá registrar entidades não governamentais de atendimento a esses grupos populacionais específicos, orientando-as no cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, firmados no Estatuto, principalmente no que se refere ao apoio sócio-familiar, sócio-educativo, ao abrigo, à liberdade assistida, à semi-liberdade e à internação.

* Consultora entrevistada: Rosane Ferreira Faria—Presidente do Conselho Municipal de Direitos da Crianca e do Adolescente de São José dos Campos.

1 *Brasil Criança - Urgente*. A Lei 8.069/90. São Paulo, Instituto Brasileiro de Pedagogia Social/ Colurnbus Cultural Editora, 1990.

"Os Fundos Municipais como Apoio Financeiro aos Conselhos"

Os Fundos Municipais têm como objetivo de sua criação dar respaldo financeiro para que os Conselhos possam cumprir suas finalidades. Deverão registrar os recursos orçamentários próprios dos municípios e os transferidos a eles, em benefício das crianças e dos adolescentes, pelo Estado e pela União ou os advindos de convênios ou doações.

Cabe-lhes, ainda, a função de manter controle escritural das aplicações financeiras levadas a efeito no município, nos termos das resoluções do Conselho Municipal, liberando recursos a serem aplicados unicamente em benefício das crianças e dos adolescentes, administrando aqueles referentes a programas de atendimento dessa clientela. Sua regulamentação se fará através de resoluções expedidas pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

"Da Concepção Teórica Legal à Prática Efetiva"

Segundo a Sra. Rosane Ferreira Faria, presidente do Conselho Municipal de São José dos Campos, convidada por esta Revista para relatar sua experiência sobre a constituição e implantação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir das ações e dos procedimentos que estão ocorrendo em seu Município:

> A Lei, ao determinar que os Conselhos sejam constituídos de forma paritária, ou seja, metade da composição com membros da administração pública e outra metade constituída pela sociedade civil, exige que sua organização seja precedida de amplo exame e discussão da realidade de cada município. Cada um, ao fazer a análise de sua realidade, deve discutir a melhor forma de vir a compor o seu Conselho. Nisto, inclui, por exemplo, a observação dos movimentos e das organizações já existentes, voltados, há algum tempo, à problemática da violação dos direitos da criança e do adolescente. Nosso Conselho ainda não é paritário, porque a Lei de sua criação foi anterior à da promulgação do Estatuto.

"O Conselho Municipal de São José dos Campos, numa Visão Mutativa, Abre-se à Discussão com a Comunidade"

A partir de sua criação não paritária, esse Conselho decidiu discutir com a comunidade sua forma de representação e algumas conclusões já foram tiradas, no sentido de que a representação pública seja feita através de áreas básicas: saúde, educação, segurança e desenvolvimento social, permitindo que a população possa ter respostas concretas quando da definição e aplicação das diversas políticas setoriais. Essas áreas, nas quais se incluem as que mais urgentemente devem ser organizadas e que são de interesse direto da sociedade, poderão levar ao Conselho não só as dificuldades encontradas para o exercício efetivo de suas funções, mas também os resultados positivos ali alcançados. O Conselho, ao abrir-se à comunidade na discussão de sua própria constituição, decidiu realizar vários fóruns, como por exemplo, o Fórum de Discussões da Educação, com a participação de todos os funcionários dessa área. Outros serão realizados, com o mesmo objetivo.

A idéia motivadora é a de conseguir os mais variados tipos de informações para se chegar a um diagnóstico mais real do que acontece no município. Esse processo, que se pode chamar de natureza educacional, "se realiza com dificuldades", conforme deixa claro a Sra. Rosane, "porque até hoje é de conhecimento público que o povo, em sua maioria, não aprendeu a participar, e, nesse instante, essa nova organização ou reorganização passa a ser um desafio".

O Conselho, não tendo a legitimidade de uma efetiva participação popular, nunca irá acontecer na prática como se pressupõe na teoria. A preocupação demonstrada constantemente pela presidente do Conselho Municipal de São José dos Campos, no decorrer da entrevista, foi, principalmente, a de que em cada fase do trabalho sejam convidados a participar grupos da comunidade a fim de contribuírem nas discussões de interesse daquela população, daquele município.

Por exemplo, no que se refere à assistência social, ao ser levantada a questão de como deveria ser a subvenção pública, foi questionado, através de um grupo constituído, o valor *per capita* do qual resultaria o montante de recursos que as entidades deveriam receber. De análises como essa surgiram várias propostas que, ao serem votadas, foram encaminhadas ao Poder Público. Pode se notar a tônica básica que norteia os membros constituídos desse Conselho: integrar elementos da comunidade nas discussões e nas formulações de suas diretrizes.

Atualmente, nesse município, o Conselho criou o diagnóstico municipal, que foi dividido em três partes: a fala da população; os dados estatísticos contidos em todas as Secretarias, e uma reflexão com base no depoimento de profissionais de várias áreas. Urna vez concluído, o diag-

nóstico retorna à população para que ela o discuta e legitime e, ao mesmo tempo, tenha conhecimento de sua região: quais os serviços públicos existentes e à sua disposição e como estão funcionando. Fica claro o interesse sistêmico e cíclico do Conselho em agrupar, coletar, analisar, informar, formar e reformular as informações obtidas ao seu alcance.

No nível da saúde, através dessa proposta, diagnosticou-se que a população não tem nenhum conhecimento dos programas de saúde existentes. Como poderá, então, avaliá-los e dizer se são bons ou maus? A população tem apenas a "impressão" de que há "alguma coisa" errada na saúde, mas, o quê? Ao participar, ao demonstrar essa "impressão" ao Conselho, este faz um diagnóstico, retorna-o à comunidade e juntos tentam traçar uma política de melhoria dessa área.

No Conselho Municipal de São José dos Campos já existe um grupo constituído por quatro representantes de cada secretaria. Sua estratégia de trabalho implicou na divisão da cidade em quatro regiões, de acordo com as regiões administrativas do próprio município. Profissionais das áreas de saúde, segurança, educação e desenvolvimento social fazem reuniões com a comunidade e a ouvem, extraindo suas dificuldades: Isso, ao ocorrer, já vem provando, por exemplo, a necessidade de integração entre as várias secretarias.

Uma questão muito solicitada pela população e muito "mal vista" é a prestação de serviços isolados. Ou seja, os serviços existem, mas cada secretaria desenvolve sua própria proposta, sem linha de integração. Ao ser modificada essa postura, objetivando uma mesma linha de discussão, provavelmente refletirá na consecução dos objetivos a que se propõem de uma forma mais eficiente (e eficaz). Pode-se concluir que, no momento, não existe o efetivo exercício de uma verdadeira política de atendimento. Como exemplifica a entrevistada:

> Quando se pensa no deficiente, não se pensa, concomitantemente, no deficiente enquanto ser; pensa-se no deficiente na saúde, na educação, no desenvolvimento social. No entanto, se em cada município se discutisse mais a fundo a questão do deficiente de forma geral, extraindo-se uma política de atendimento, onde uma parte seria de competência da saúde, outra parte, da educação e outra ainda, do desenvolvimento social, se daria um atendimento global ao deficiente ser.
>
> Existem, em nosso município, trabalhos muito bons sendo feitos, porém, de forma isolada. A Secretaria da Educação faz um trabalho brilhante, individualizado: cada deficiente tem uma cadeira que é feita individualmente para que ele possa ter acesso à sala de aula; na Secretaria da Saúde, também, há outro, excelente, que é a triagem de atendimento psicológico ao deficiente. Por que não juntar esses trabalhos c atendem o deficicntc em suas necessidades globais?

"Na Abertura à Comunidade, a Dificuldade no Aptendizado da Participação"

Quanto ao perfil da participação popular existente na região de São José dos Campos, se ingênua, maniqueísta ou crítica, a entrevistada informou-nos não dispor ainda de dados concretos, por ser um processo ainda muito novo. O próprio Conselho está aprendendo a fazer o exercício de participação:

> Na medida em que vamos fazendo, iremos, ao mesmo tempo, "sentindo''. Agora se faz em conjunto e isso leva tempo. Estamos numa fase embrionária; a proposta, no momento, é que o Conselho está e permanecerá aberto a discutir com todos os segmentos da sociedade, envolvendo-a o máximo possível. Se ele conseguir atingir esse objetivo, estará organizando o princípio básico de sua criação: a política municipal dos direitos da criança e do adolescente.

O aprendizado de participação envolve um estudo aprofundado do Estatuto para que na sua divulgação seja melhor interpretado, daí a rotina sistemática do estudo aprofundado do Estatuto. Por exemplo, no que se refere ao Fundo Municipal, que é uma das fontes de captação de recursos para o Conselho, entre outras, com participação da comunidade, o Estatuto em seu Artigo 260 prevê:

> Os contribuintes do imposto de renda poderão abater da renda bruta 100% (cem por cento) do valor das doações feitas aos Fundos Controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, observado o seguinte:
>
> I - limite de 10% (dez por cento) da renda bruta para pessoa física:
>
> II - limite de 5% (cinco por cento) da renda bruta para pessoa jurídica.

Conclui-se portanto, após a análise desse artigo, que o Conselho poderá vir a ter recursos da área privada, além dos que virão do poder municipal, do poder estadual, do poder federal; ele poderá vir a suprir, com essa modalidade de receita, o que o própno poder municipal não conseguiu com

sua dotação. Objetivamente, o Conselho Municipad de São José dos Campos já está conscientizando a população de alta renda, que é a que irá cumprir essa determinação, explicando devidamente que os recursos destinados a esse Fundo, que já eram abatidos e iam para a União, agora permanecerão no próprio município, visando a implantação e a aplicação da política dos direitos de suas próprias crianças e de seus adolescentes.

Com esses recursos do Fundo serão atendidas as seguintes propostas: Programa de Atenção Integrad à Criança de 0 a 18 anos; Prograrna de Atendimento ao Infrator; implementação do Centro de Toxicologia e Recuperação de Adolescentes Usuários de Droga; implementação do Projeto de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco; implementação de Unidade de Prevenção, Tratamento e Ensino aos Portadores de Deficiência. Para que essas informações cheguem a essa faixa da população, utilizam-se vários recursos: folhetos, campanhas através dos meios de comunicação, televisão e out-doors.

"A Reação Popular nessa Mutação"

Na opinião da entrevistada, há presença marcante de um descrédito motivado pela própria situação de pessimismo coletivo que assola o País. Por exemplo, a Lei de Defesa do Consumidor já é mais acreditada por já ter produzido seus efeitos: aconteceram fiscalizações, algumas pnsões relativas ao abuso por parte dos comerciamtes na fixação de preços, etc.

O Estatuto, embora sendo a lei que determina as ações que implicarão na defesa dos Direitos da Cnança e do Adolescente, atada não mostrou efeitos concretos de seu cumprimento. Acredita-se, entretanto, que na medida em que a população tome conhecimento de que, através de uma petição, ela verá o direito da criança e do adolescente ser respeitado e cumprido, este ânimo e crédito ressurgirá.

"Só Drreitos ou Direitos e Deveres"

Quando o Estatuto fala na política de direitos, fala também na política de deveres, que implica no conceito de cidadania, enfatiza a Sra. Rosane, citando o conceito formulado pelo Dr. Edson Seda: "A cidadania vai até onde os meus direitos esbarram com os deveres que são os compromissos que eu tenho para que esses direitos sejam exercidos". Para exemplificar, no caso do infrator, este passa pela política dos direitos e deveres através de medidas que vão desde a advertência até o de consertar o equipamento estragado, sendo preso, em última instância. Essa informação tem que ser passada à população, na interpretação do Estatuto, mostrando que ele é, tambérn, um instrumento legal sócio-educativo.

Deixa claro, a entrevistada, que o ser humano, enquanto adulto, teve sempre assegurado os seus direitos. Em caso de infração, teve sempre o direito de constituir um advogado que acompanhasse todo o processo, avisando a família em caso de detencão; a criança e o adolescente não tinham esses mesmos direitos e, com o Estatuto, passaram a ter. Os meios de comunicação, entretanto, enfatizam, sistematicamente, apenas os direitos, distorcendo a informação e levando a sociedade a ter medo do infrator dessa faixa etária, "entendendo", agora, que só as crianças e os adolescentes, por causa do Estatuto, é que têm os seus direitos garantidos.

Isto não é real. O conceito de cidadania implica na somatória de direitos e deveres do ser humano.

Resumindo as declarações da presidente do Conselho Municipal de São José dos Campos, podemos concluir que para a execução dos trabalhos na implantação dos Centros de Defesa, em especial, desse município, quatro etapas são respeitadas como essenciais:

1ª) O diagnóstico municipal, na tentativa de entender a situação da criança e do adolescente na efetiva garantia de seus direitos, cujos dados estão sendo obtidas através de um grupo formado não sé por conselheiros, mas também pelo chamamento de toda a sociedade;

2ª) Cadastramento de todos os equipamentos que atendem à criança e ao adolescente, objetivando analisá-los dentro da política de atendimento prevista no Estatuto;

3ª) A constituição de fóruns para discutir o Estatuto, visando interpretá-lo bem, para que traga modificações concretas para a comunidade, a partir de uma participação popular efetiva;

4ª) O atendimento emergencial, porque o Conselho precisa, ainda que em processo de implantação, deliberar sobre determinados assuntos. O Conselho não atende casos, ele é um canal da população para enviar denúncias ao Ministério Público e ao Judiciário até que seja instituído o Conselho Tutelar.

O Conselho Municipal, portanto, vai ter que trabalhar com sugestões vindas da população, em nível de municípios na questão dos atendimentos das entidades, na questão do número de crianças e adolescentes perambulando pelas ruas; sao questões emergenciais, ocorrendo no dia-a-dia e que precisam ser trabalhadas.