

Os Processos de Construção e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua

Boletim
Nº 3

Abril - 2011

CIESPI - Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância
em convênio com a PUC-Rio

Compromisso com as infâncias do mundo

Os Processos de Construção e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua ¹

Boletim de Pesquisa n. 3, abril de 2011.

Um projeto do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI) em convênio com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Apresentação

O presente boletim é resultado da pesquisa intitulada “Os Processos de Construção e Implementação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua”, desenvolvida pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI, em convênio com a PUC-Rio). Nosso objetivo é analisar a elaboração, implementação e divulgação da Política Pública de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua no Rio de Janeiro, e fomentar processos semelhantes em outras cidades no país através dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), guardando as especificidades de cada local.

Os vinte anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990) representam um marco da luta pela promoção e garantia dos direitos desta população no país. Em consonância com a Constituição Federal de 1988, uma importante contribuição desta lei diz respeito à descentralização político-administrativa, (re)definindo a política de atendimento e atribuindo ao município a responsabilidade pela sua elaboração, implementação e controle a partir da participação popular. Para tanto, regulamenta a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas governamentais, no seu artigo 88:

II - Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (...). (ECA: artigo 88 inciso II).

No âmbito municipal, cabe ao CMDCA deliberar e controlar a execução das políticas locais, assim como os programas desenvolvidos pelas entidades governamentais e não governamentais de promoção, defesa e garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

O principal objetivo do CIESPI neste projeto é contribuir para o aprimoramento do processo de construção e implementação de políticas públicas voltadas para a população infantil e

¹ Este projeto é parcialmente financiado pela Fundação OAK, sediada em Genebra, Suíça. Foi também financiado pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA/SDH), Brasília, no período de janeiro de 2009 a julho de 2010.

adolescente. Pensando no papel privilegiado dos CMDCA's na formulação e deliberação de políticas públicas, como preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, buscamos investigar quais são as principais dificuldades e as facilidades encontradas por este órgão para o cumprimento de tal papel.

Dessa forma, a pesquisa teve início na cidade do Rio de Janeiro em junho de 2008, quando o CIESPI, no papel de consultoria, integrou um Grupo de Trabalho formado pelo CMDCA-Rio, visando a elaboração da Política de Atendimento para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua. Esta foi deliberada por unanimidade em 22 de junho de 2009. Em maio de 2010, o CMDCA-Rio aprovou a formação de uma comissão para construir o plano de implementação e monitoramento da referida política, onde temos participado como instituição-integrante.

Além do Rio de Janeiro, buscamos fomentar o mesmo processo junto a outros seis CMDCA's: Manaus (AM), Vitória (ES), Salvador (BA), São Luís (MA) e Olinda (PE). Dialogamos também com sete outros municípios que integram a região do grande ABC paulista (SP), com Goiânia (GO) e Porto Alegre (RS), além de representantes do governo do estado de Pernambuco.

Nossa meta era alcançar ao menos uma cidade em cada região do Brasil, a fim de termos um quadro das diferentes especificidades locais. Para isso, contamos com a parceria de pesquisadores e profissionais que já possuíam contatos anteriormente estabelecidos com o CIESPI. Estes facilitaram nossa aproximação aos CMDCA's, intermediando nosso diálogo e contribuindo com a compreensão das realidades locais, sobretudo no que se refere à questão da criança e do adolescente em situação de rua.

Em abril de 2009, realizamos um seminário no Rio de Janeiro com a presença de pessoas-chave das cidades integrantes do projeto. Na ocasião discutiu-se o cenário existente em relação às crianças e aos adolescentes em situação de rua em cada município e como os CMDCA's têm contribuído na busca por respostas no enfrentamento desta problemática.

Em uma segunda fase da pesquisa iniciamos contatos e visitas aos CMDCA's apresentando nossa proposta. Os conselheiros foram convidados a participar de entrevistas a fim de traçar um panorama dos fatores que têm dificultado ou favorecido o cumprimento de uma das principais atribuições deste órgão: a formulação e a deliberação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, a equipe do CIESPI oferecia sua assessoria para apoiar os conselhos na elaboração de políticas públicas, em consonância com as principais demandas das crianças e dos adolescentes existentes na cidade em questão. Em quase todos os CMDCA's tivemos respostas favoráveis a esta parceria, mas, em apenas algumas cidades ela veio de fato a se concretizar.

Ao final de dois anos foram realizados 11 encontros nas referidas cidades. Além disso, dialogamos com representantes de organizações da sociedade civil e do poder público (conselheiros ou não), e com técnicos e educadores sociais que atuam junto às crianças em situação de rua. Estas conversas também contribuíram para a compreensão do tema pesquisado em cada localidade, permitindo evidenciar as semelhanças e diferenças entre elas. A seguir refletiremos sobre algumas questões que se destacaram no decorrer da pesquisa.

Resultados preliminares

Avanços

1. O sucesso do conselho do Rio de Janeiro na elaboração de uma política

Apesar do recente histórico de construção e deliberação de políticas para a infância pelos CMDCA's no Brasil, o conselho municipal do Rio de Janeiro produziu uma das primeiras políticas de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua do país através de um processo de construção coletiva. Esta política é composta por cinquenta e quatro diretrizes que abarcam oito

secretarias municipais e sete outras diretrizes voltadas às organizações da sociedade civil. Tais diretrizes oferecem uma resposta concreta a algumas das principais demandas vividas pela infância e adolescência que se encontram nas ruas, assegurando os seus direitos fundamentais. Entre elas podemos destacar a inclusão de crianças, adolescentes e suas famílias no Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI), nos programas de geração de trabalho e renda, em programas habitacionais do município, no Bolsa Família e em programas de profissionalização aos adolescentes, apenas para nos determos nas diretrizes da Secretaria de Assistência Social.

Esperamos que o êxito alcançado nesta experiência do CMDCA-Rio possa também fomentar a construção de políticas públicas para este e outros públicos nas demais cidades brasileiras.

2. Formação de uma comissão de implementação e monitoramento da política pelo CMDCA-Rio

Um passo importante após a deliberação da política e, em consonância com ela, foi a criação de uma comissão formada pelo CMDCA-Rio, de forma paritária, com o propósito de elaborar um plano de implementação, divulgação e monitoramento. Embora se constate o descaso por parte do poder público no cumprimento das suas responsabilidades assumidas na política, a existência de tal comissão tem representado um avanço importante no que tange a construção de estratégias visando o envolvimento das secretarias na implementação das diretrizes aprovadas.

Neste sentido, nos meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011, a referida comissão realizou um planejamento estratégico cuja finalidade consistiu em elaborar um Diagnóstico e os Planos de Implementação, Avaliação e Monitoramento da Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Rua. Entre as principais atividades propostas para os próximos meses destacam-se:

- Criar um plano de implementação da Política, intersetorial e descentralizado, para garantir a sua viabilização de forma concreta, com respeito às suas diretrizes;
- Criar um plano de monitoramento da implementação da Política pelo Poder Público Municipal (curto, médio e longo prazos);
- Viabilizar a aprovação da Política - Deliberação 763/09 em Lei Municipal;
- Criar um plano de comunicação/divulgação da Política, tendo como público alvo crianças e adolescentes, poderes públicos e a sociedade em geral;
- Criar mecanismos de participação de crianças e adolescentes na Comissão de Monitoramento.

3. A utilização de dados sobre as vulnerabilidades de crianças e adolescentes

Uma importante contribuição do CIESPI na construção da política foi a elaboração de uma síntese contendo as principais pesquisas recentes realizadas no país, apresentando as definições utilizadas, o número e o perfil de crianças e adolescentes em situação de rua². Além disso, o mesmo material reúne dados atuais de algumas das principais vulnerabilidades a que estão submetidos crianças e adolescentes nas diferentes regiões brasileiras.

Embora as pesquisas existentes sobre meninos e meninas em situação de rua sejam escassas e com diferentes metodologias (o que dificulta a comparação entre elas), esta síntese estimulou o debate nos conselhos, criando um espaço profícuo de reflexão sobre as condições de vida das crianças e dos adolescentes brasileiros, em especial aqueles que utilizam a rua como

² Crianças e adolescentes com direitos violados: Situação de rua e indicadores de vulnerabilidade no Brasil urbano. Irene Rizzini, Paula Caldeira, Rosa Ribeiro e Luiz Marcelo Carvano. CIESPI em convênio com a PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em www.ciespi.org.br

referência. Ademais, permitiu a formulação de uma definição clara sobre o público-alvo da política e influenciou diretamente a construção de diretrizes concretas para o enfrentamento desta questão. Alguns destes dados apresentados foram incorporados no Marco Situacional da política do Rio, retratando a situação da infância nesta cidade e no país. A idéia de apresentar dados sobre as vulnerabilidades que afetam crianças e adolescentes teve como propósito ampliar o foco para os fatores que podem fragilizar os vínculos familiares e comunitários, levando tais crianças e adolescentes à rua, não se limitando apenas aquelas que já se encontram nesta situação.

4. A construção da política em São Luís do Maranhão

Durante este projeto os conselhos municipais apresentaram diferentes graus de interesse e prioridade na elaboração de uma política para crianças e adolescentes em situação de rua. Entre eles destaca-se a grande mobilização e articulação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Luís (Maranhão), que também formulou uma política pública similar a do Rio de Janeiro, contando com a colaboração da equipe do CIESPI. Este trabalho levado a cabo em São Luís por um grupo de representantes da sociedade civil e do poder público baseou-se inicialmente no conhecimento adquirido e nas diretrizes elaboradas no Rio de Janeiro e em outros documentos, mas avançou ao incorporar questões de relevância no atendimento às crianças e adolescentes em questão.

Ao analisar as duas cidades onde a política foi construída constata-se a presença de um elemento em comum: a existência de duas redes de organizações que atuam diretamente com o público alvo das políticas (a Rede Rio Criança, no Rio de Janeiro e a Rede Amiga da Criança, em São Luís). As ações promovidas pelas redes sociais, a sua capacidade de mobilização e o conhecimento acumulado na atuação cotidiana contribuíram de forma decisiva na elaboração e articulação destas políticas. Cabe destacar que a política em São Luís foi aprovada na plenária do conselho em 23 de fevereiro de 2011, com previsão de lançamento público no dia 20 de abril do mesmo ano.

5. O fortalecimento da noção de Sujeito de Direitos em detrimento da visão da criança e do adolescente como uma ameaça à ordem pública

Um último elemento refere-se ao avanço que representa uma política pública baseada nos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), em contraposição a uma visão difundida que estigmatiza as crianças e os adolescentes em situação de rua como uma ameaça à sociedade. Mesmo entendendo que a mudança no senso comum não se dará simplesmente pela implementação das políticas públicas aqui citadas, agora passa a existir um instrumento legal que orienta as ações das secretarias no sentido da promoção e proteção dos direitos de meninos e meninas, proibindo o recolhimento compulsório e ações de cunho repressivo.

Desafios

1. (Re)aproximação dos CMDCAs com a sua atribuição em deliberar políticas e com a vida nas ruas

Um resultado de nossas reflexões junto aos conselhos foi (re)colocar em pauta o debate sobre a atribuição do CMDCA de deliberar políticas públicas. Nos encontros realizados pelo CIESPI com pessoas-chave, pudemos constatar que poucos conselhos conseguiram exercer este papel, em quase vinte anos de atuação deste órgão. Por diversas vezes ouvíamos dos conselheiros nas assembléias que nossa proposta de assessoria era “um presente recebido” ou “tudo o que o conselho estava precisando, mas que não conseguia fazer”.

Do mesmo modo, as condições vividas pelas crianças e pelos adolescentes, estejam eles em situação de rua ou não, parecem não ganhar muito espaço nas discussões no interior dos CMDCA. Uma conselheira nos relatou que assuntos de grande relevância são tratados apenas como “informes em uma reunião ou assembléia” por não haver tempo suficiente para discuti-los.

Nossa presença parece ter criado um espaço de reflexão que não é rotineiro, mas é de interesse de muitos conselheiros. O debate sobre o perfil atual das crianças nas ruas, as violações dos direitos que esta parcela da população tem sofrido e a necessidade de se propor ações de enfrentamento indicou uma retomada do empenho para desenvolver ações para este público.

Porém, mesmo com esta mobilização inicial e o compromisso público em colaborarmos com a construção de políticas nas cidades envolvidas, os conselheiros apresentavam muitas dificuldades em dar prosseguimento ao trabalho. Recorrentemente sinalizavam que outras atribuições eram vistas como prioritárias ou tomavam tempo demais.

Somente um conselho contatado por nós não demonstrou interesse pela construção de uma política pública. Nesta cidade, o processo participativo por parte do conselho levou a construção de um programa de atendimento para a criança e o adolescente em situação de rua, atualmente sob responsabilidade da prefeitura. Mesmo não sendo nosso objetivo avaliar os programas existentes nas cidades, o diálogo com gestores, técnicos e educadores sociais desta localidade específica demonstrou que esta experiência é considerada exitosa por todos, apesar dos desafios ainda presentes.

2. O CMDCA como órgão de controle social

As questões acima nos fizeram refletir sobre as dificuldades encontradas atualmente pelos conselhos em exercer a função de formulação e deliberação de políticas, tão relevante na promoção e proteção das crianças e dos adolescentes. Ficou evidente a necessidade de incluir em nossas análises o funcionamento destes espaços, abordando sua composição, estrutura e articulação com outros operadores do Sistema de Garantia de Direitos, bem como o cumprimento da atribuição de controle social, como apresentaremos a seguir. Parece-nos fundamental compreender “por que o conselho não consegue cumprir essa sua atribuição”, se a considera tão importante.

Em conversas com vários conselheiros, pudemos observar que um dos principais motivos citados foi a sobrecarga de trabalho, referente às atribuições relacionadas ao controle social. Entre elas destacou-se o registro das entidades (e a fiscalização em alguns casos), além das eleições para Conselheiro Tutelar.

As queixas sobre as dificuldades em dispor de tempo para cumprir estas e outras atividades são ampliadas com a crítica sobre a carga horária cedida para a atuação nos conselhos. Como os conselheiros governamentais e não governamentais continuam a exercer suas funções nas instituições que representam, muitos sentem dificuldade em dividir sua carga horária com o conselho, prejudicando assim o desenvolvimento do trabalho.

Outra dificuldade refere-se às indicações dos representantes do poder público, o que pode ocasionar que muitos conselheiros pertençam ao quadro de uma mesma secretaria. Como consequência, o conselho perde representatividade e o envolvimento de outras secretarias estratégicas na garantia das políticas sociais básicas importantes para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Os conselheiros também questionaram a atuação do poder público na indicação de representantes que não ocupam cargos de gestores, o que dificulta o grau de autonomia para deliberar as ações junto ao conselho. Além disso, a grande rotatividade dos representantes governamentais vem dificultando ações sistemáticas e contínuas.

3. O Desconhecimento e a negação do papel propositivo do CMDCA

O desconhecimento por parte de muitos conselheiros sobre como elaborar uma política pública também ficou evidente a partir das entrevistas. Em algumas cidades, muitas vezes precisávamos esclarecer que não era atribuição do CIESPI a construção da política local, já que este é um processo coletivo engendrado no município pelas forças daquela localidade e não por um agente externo.

Este desconhecimento também não parece ser restrito a política pública, mas também a outras atribuições do conselho. Em uma das cidades, por exemplo, um conselheiro perguntava aos demais quando haveria uma capacitação, uma vez que ele não sabia o que deveria fazer no CMDCA, por não atuar nesta área. Em outra ocasião, um secretário executivo tentou impedir conselheiros recém eleitos de nos conceder uma entrevista, sem nenhuma justificativa aparente, criando um grande constrangimento aos entrevistados. A conduta deste profissional demonstra o seu desconhecimento da função exercida: ele deveria executar as deliberações do conselho e não ao contrário.

Alguns conselheiros ainda se posicionaram como descrentes ou desconfiados diante de todas as dificuldades apresentadas acima, questionando ou negando a competência dos CMDCA para formular e deliberar políticas públicas. Tais afirmações nos fazem questionar: como as políticas públicas poderão ser deliberadas se alguns conselheiros não reconhecem a importância deste órgão nesta atribuição prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente?

O próprio Poder Público muitas vezes não reconhece o papel de formulação e deliberação de políticas públicas por parte dos conselhos de direitos, o que acarreta grandes entraves ou mesmo a recusa na implementação das diretrizes. Em outras palavras, o Poder Executivo questiona a legitimidade deste órgão no que concerne a sua atribuição de formulação de políticas, não executando assim as suas deliberações.

Há precedentes no Supremo Tribunal Federal afirmando que as prefeituras são obrigadas a seguir as resoluções dos conselhos. Em tese, no caso do poder público municipal não seguir tais deliberações do CMDCA, o Ministério Público poderia ajuizar ação civil pública e exigir seu cumprimento. Por outro lado, alguns teóricos questionam esta possibilidade, ao alegarem que tais ações dariam aos conselhos mais poderes do que ao próprio poder legislativo, ferindo o princípio da legalidade.

4. O Fundo da Infância e Adolescência e o esvaziamento político

O artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente em seu parágrafo 3 define a manutenção dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) e a sua vinculação aos conselhos de direitos, tendo a Resolução 137 de 2010 do CONANDA estabelecido os parâmetros para a sua criação e funcionamento:

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser vinculados aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo ente federado, órgãos formuladores, deliberativos e controladores das ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente, responsáveis por gerir os fundos, fixar critérios de utilização e o plano de aplicação dos seus recursos, conforme o disposto no § 2º do art. 260 da Lei nº 8.069, de 1990.

Na pesquisa junto aos CMDCA, percebemos que a utilização dos recursos do Fundo aparece como uma das questões mais recorrentes. Alguns dos entrevistados chegaram a afirmar que muitas entidades governamentais e não governamentais apenas se mobilizam e participam dos debates quando o assunto se refere à destinação destes recursos. Muitos disseram que isto tem

acarretado o esvaziamento das discussões políticas, tornando os CMDCAS órgãos estritamente voltados para a deliberação e o gerenciamento do Fundo, perdendo o foco na criança e no adolescente.

Em algumas cidades os conselheiros demonstravam inicialmente certa resistência a nossa pesquisa, até informarmos que não haveria custo nenhum para o Fundo. Em outra localidade nos foi explicitado que o interesse em se construir uma política pública estava direcionada à captação de recursos por exigência de financiadores.

O Fundo não deve ser entendido simplesmente como uma partilha de dinheiro, mas como um “mecanismo instituído com a finalidade de assegurar recursos para programas e projetos de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Os programas devem estar atrelados às demais políticas destinadas a essa população, formando um arco de proteção, com base em um plano elaborado pelo conselho dos direitos” (EAD/FIOCRUZ, 2009)³.

Todas as tensões e dificuldades geradas pela destinação do Fundo nos sinalizam que enquanto não houver este entendimento de que tais recursos devem financiar o plano político (plano de ação) dos conselhos, pouco se avançará na elaboração e no fortalecimento de políticas de atendimento a crianças e adolescentes.

Algumas conclusões

O Brasil conta com uma das legislações mais avançadas do mundo em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes. Eles foram conquistados recentemente do ponto de vista histórico e ainda estão longe de serem efetivados, especialmente para uma grande parcela da população que se encontra em situação de vulnerabilidade. As crianças em situação de rua ainda são, muitas vezes, consideradas como uma ameaça à ordem pública, ao invés de sujeitos de direitos. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu um mecanismo especial para promover a participação popular na formulação e deliberação de políticas, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nossa pesquisa vem demonstrando que esses conselhos encontram dificuldades, porém podem exercer um papel importante na formulação e no monitoramento de políticas concretas que melhorem as condições de vida das crianças e dos adolescentes.

Para informações:

Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI): ciespi@ciespi.org.br ou visite o nosso site www.ciespi.org.br.

Coordenação: Irene Rizzini e Paula Caldeira

Marcelo Princeswal, Malcolm Bush, Elizabeth Serra e Ana Paula Santiago participaram da elaboração deste boletim.

³ EAD/ FIOCRUZ. Curso Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e de Direitos das Crianças e Adolescentes. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2009.