

**Atuação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos
Tutelares no Brasil: panorama atual e desafios futuros**

Rosa Maria Fischer

*Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS /
Universidade de São Paulo - USP
rfischer@usp.br*

Graziella Maria Comini

*Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS /
Universidade de São Paulo – USP
graziellac@fia.com.br*

Gisella Werneck Lorenzi

*Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS /
Universidade de São Paulo – USP
gisellal@fia.com.br*

Mariana Rocha de Mello Serrajordia Lopes

*Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS /
Universidade de São Paulo – USP
mariana@serrajordialopes.com*

Resumo

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) introduz significativas mudanças na gestão da política pública de atendimento à infância e à juventude para que seja possível a articulação de diferentes agentes na defesa, no controle social e na promoção destes direitos. Uma das premissas fundamentais é que o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente seja realizado por meio de ações conjuntas governamentais e não-governamentais no nível da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com o intuito de garantir o cumprimento da política de atendimento à criança e ao adolescente foram criados os Conselhos dos Direitos e os Conselhos Tutelares. Este artigo tem como objetivo apresentar e analisar os principais dados relacionados à atuação dos Conselhos no Brasil a partir de levantamento realizado em nível nacional no ano de 2006. Dentre os resultados obtidos, percebe-se que embora tenha observado um grande avanço com relação à cobertura de municípios, chegando a mais de 80%, os conselhos existentes mostram-se ainda frágeis e em muitos casos inoperantes, exigindo um investimento intenso na capacitação para as funções, que são novas no panorama da gestão social.

I - Introdução

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90), resultado de um importante movimento pelos direitos da criança e do adolescente ocorrido na década de 80, introduz significativas mudanças na gestão da política de atendimento à infância e à juventude no Brasil e estabelece um Sistema da Garantia de Direitos que possibilite a articulação das diversas instâncias que devem atuar conjuntamente na defesa, no controle social e na promoção destes direitos.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente destina-se a dar concretude e materialização a uma política de atendimento regida pela doutrina jurídica da proteção integral a qual dá sustentação ao Estatuto e que consiste em oferecer garantias legais para que toda criança e todo adolescente tenham direito ao pleno desenvolvimento físico, psicológico e social. Seu fundamento legal encontra-se nos artigos 204 e 227 da Constituição Federal de

1988. O artigo 204 estabelece as diretrizes para ações governamentais na área da assistência social; são elas: descentralização político-administrativa, e participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações delas derivadas. E o artigo 227 atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de promover e garantir os direitos humanos fundamentais a cada criança e adolescente.

A política de atendimento deve ser realizada pela articulação de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e organiza-se, enquanto Sistema de Garantia de Direitos, em três eixos constitutivos: promoção, controle social e defesa de direitos. Esta divisão é importante para compreender o lugar e o papel dos dois órgãos criados pelo ECA – os Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente e o Conselho Tutelar. O eixo da promoção de direitos compreende as políticas sociais básicas destinadas à população infanto-juvenil e às suas famílias. O eixo do controle social trata da participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas voltadas para a criança e o adolescente, por meio da ação de organizações da sociedade civil ou por meio das instâncias formais de participação estabelecidas na lei, que são os Conselhos dos Direitos. E, por fim, o eixo da defesa dos direitos, que consiste em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, por meio de intervenções onde e quando houver ameaça ou violação desses direitos. O Conselho Tutelar atua precisamente nesse eixo, junto com outras instâncias do poder público e da sociedade civil, tais como a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública e os Centros de Defesa.

Em 2006, dezesseis anos após a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, muitas carências ainda se evidenciavam na efetivação da política de atendimento à criança e ao adolescente. Faltavam Conselhos em alguns municípios e era precário seu funcionamento em muitos outros, configurando-se a dificuldade de implementar e obter bom desempenho dessa esfera de gestão social, que é básica para a efetividade do Sistema de Garantia dos Direitos.

Este artigo apresenta os principais resultados relacionados a gestão dos Conselhos obtidos a partir do levantamento nacional realizado em 2006 pelos autores com o apoio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR). A pesquisa realizada tinha os seguintes objetivos

- Produzir o mapeamento dos Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares do país, detalhando os aspectos que retratam suas condições de atuação
- Analisar o estágio de desenvolvimento dos Conselhos, tanto no âmbito nacional como na divisão regional do país, identificando as principais prioridades para aperfeiçoar seu funcionamento e fortalecer seu papel de gestor social
- Oferecer subsídios para o planejamento de ações voltadas ao fomento e fortalecimento dos Conselhos e ao aprimoramento das políticas de atenção à criança e ao adolescente.

Na primeira parte do trabalho, será feito um breve histórico dos direitos da criança e adolescente desde a década de 80, dando luz ao papel e características dos Conselhos. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa bem como a análise dos resultados obtidos. Por fim, são apontadas algumas ações necessárias para que seja possível a efetiva ação destas instâncias de participação.

II – Breve Histórico dos Direitos da Criança e Adolescente a partir da Década de 80

Para os movimentos sociais pela infância brasileira, a década de 80 representou importantes e decisivas conquistas. Se por um lado, havia grupos que defendiam a manutenção do Código de Menores, lei vigente à época, outros reforçavam mudanças que permitissem que o país contasse com uma Política de Proteção Integral.

Em 1987 é formada a Assembléia Nacional Constituinte que promulgou em outubro de 1988 a Constituição Brasileira que possibilitou avanços na área social a partir da introdução de um

novo modelo de gestão das políticas sociais, passando a contar com a participação ativa das comunidades por meio dos conselhos deliberativos e consultivo. Na Assembléia Constituinte, organizou-se um grupo de trabalho comprometido com o tema da criança e adolescente, que redigiu o artigo 227, o qual introduz conteúdo e enfoque próprios da Doutrina de Proteção Integral da Organização das Nações Unidas. Este artigo garantia às crianças e adolescentes os direitos fundamentais de sobrevivência, desenvolvimento pessoal e social, integridade física, psicológica e moral, além de protegê-los por meio de dispositivos legais contra negligência, maus tratos, violência, exploração, crueldade e opressão.

Estavam lançadas, portanto, as bases do Estatuto da Criança e do Adolescente. A promulgação do ECA ocorreu em 13 de julho de 1990, consolidando uma grande conquista da sociedade brasileira: a produção de um documento de direitos humanos que contempla o que há de mais avançado na normativa internacional com relação aos direitos da população infanto-juvenil. Este documento alterava significativamente as possibilidades de intervenção arbitrária do Estado na vida de crianças e jovens, ao considerá-los sujeitos de direitos.

Desde a promulgação do ECA, grande esforço para sua implementação passou a ser feito nos âmbitos governamental e não-governamental, sendo ainda um desafio sua integral execução. Costa (2002) aponta os passos necessários para que seja possível dar o que autor denomina de 'salto triplo' para efetiva implementação da lei. São eles:

- Mudanças no panorama legal: os municípios e estados precisam se adaptar à nova realidade legal. Muitos deles ainda não contam, em suas leis municipais, com os conselhos e fundos para a infância.
- Ordenamento e reordenamento institucional: colocar em prática as novas instituições trazidas pelo ECA: conselhos dos direitos, conselhos tutelares, fundos, instituições que executam medidas sócio-educativas e articulação das redes locais de proteção integral.
- Melhoria nas formas de atenção direta: *'É preciso mudar a maneira de ver, entender e agir dos profissionais que trabalham diretamente com as crianças e adolescentes'*.(COSTA, 2002, p.2) Estes profissionais são marcados pelas históricas práticas assistencialistas, corretivas e repressoras, presentes por longo tempo na história das práticas sociais do Brasil.

COSTA (2002) enfatiza, portanto, a necessidade de compreender e viabilizar o funcionamento dos Conselhos como forma de garantir a efetiva implementação do Estatuto.

O Conselho dos Direitos é uma instância de concretização da democracia participativa. Faz parte do Poder Executivo e é composto por representantes do governo e da sociedade civil, com presença nas esferas municipal, distrital, estadual e federal. De acordo com a Lei (ECA, Lei 8069/90) suas funções essenciais são:

- ▶ Formular políticas que atendam a infância e a adolescência em geral
- ▶ Monitorar os procedimentos de atendimento
- ▶ Controlar as operações do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- ▶ Divulgar os direitos das crianças e adolescentes e os mecanismos de exigibilidade desses direitos
- ▶ Participar da construção de uma política de proteção integral
- ▶ Estabelecer normas e orientar o funcionamento das entidades governamentais e não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes
- ▶ Proceder ao registro formal das entidades governamentais e não governamentais e comunicá-lo ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária
- ▶ Conhecer e acompanhar as demandas de atendimento, identificando áreas carentes de intervenção, bem como a adequação dos programas existentes às reais necessidades
- ▶ Presidir o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares

O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, independente do Poder Judiciário, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Seus membros são escolhidos pela própria sociedade. Estão entre suas atribuições:

- ▶ Receber denúncias de violações dos direitos
- ▶ Prover orientações
- ▶ Aplicar medidas de proteção. Essas medidas podem ser aplicadas em relação às crianças e adolescentes, às suas famílias, às entidades de atendimento, ao Poder Executivo, ao Ministério Público, à autoridade judiciária e às suas próprias decisões.
- ▶ Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

III- Procedimentos Metodológicos

Este levantamento caracterizou-se como sendo uma pesquisa descritiva-quantitativa que é recomendada por SELLTIZ e outros (1974) em situações que o pesquisador deseja descrever e interpretar a realidade sem nela interferir e já existam muitos conhecimentos do problema a ser pesquisado.

A pesquisa foi feita entre fevereiro e novembro de 2006. A etapa inicial consistiu no levantamento de bibliografia, dados documentais, seguida da elaboração e teste do instrumento de coleta de dados primários.

O levantamento de dados cadastrais dos Conselhos foi feito em duas fontes principais:

- SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – os dados cadastrais são coletados e gerenciados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos
- Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) – alguns Estados mantêm cadastros de Conselhos Municipais dos Direitos (CMDCA) e Conselhos Tutelares (CT).

Um esforço inicial foi necessário para comparar as informações obtidas nessas duas fontes, de forma a consolidá-las em um único conjunto. Como as informações são geradas em cada município e fornecidas espontaneamente, alguns dados poderiam estar repetidos, outros ausentes em uma e presentes noutra e, ainda, muitos desatualizados.

Em uma etapa preliminar, os instrumentos de coleta de dados primários (questionários) foram enviados para dois CTs e dois CMDCA para serem testados. Os conselheiros participantes do teste responderam o questionário com o intuito de informar a equipe sobre quaisquer inconsistências, dificuldades no entendimento ou no preenchimento. Nessa fase, foram recebidas muitas sugestões de modificações, acréscimos e aperfeiçoamentos. Todo este processo resultou em três versões de questionários, cada qual atendendo a especificidades do órgão respondente, a saber:

- Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, com 68 questões
- Conselhos Tutelares, com 42 questões
- Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, com 78 questões

As questões foram elaboradas de forma a identificar: histórico dos Conselhos; Composição e Perfil da Gestão; Organização e Funcionamento; Relacionamento com entidades de atendimento de crianças e adolescentes; Situação das Crianças e Adolescentes; Dificuldades e Desempenho e Necessidades de Apoio. No caso específico dos Conselhos de Direito foram abordadas questões relacionadas ao Fundo de Direito da Criança e Adolescente e no caso dos Conselhos Tutelares foram incluídos itens sobre o Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA. Os questionários eram compostos por questões abertas e fechadas e as técnicas estatísticas utilizadas foram descritivas e univariadas.

Entre maio e setembro de 2006 os questionários foram enviados por correio a todos os Conselhos do cadastro. Manteve-se intensas atividades de atualização de endereços e reenvios

de questionários, pesquisando, para isto, informações de endereços junto aos Correios, concessionárias telefônicas e sites de busca. Este trabalho adicional já é indicativo de uma característica desse grupo: os Conselhos tendem a não manter dados sistematizados e não atualizar alterações que ocorram em sua composição e funcionamento.

Os questionários remetidos totalizaram 8.914, sendo 4.545 a CMDCA's, 4.343 a Conselhos Tutelares e 26 a Conselhos Estaduais. Todos seguiram como correspondência pré-paga, de modo a facilitar e incentivar a devolução pelos respondentes. Foram recebidos 5.975 questionários preenchidos, sendo 2.474 de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (quantidade equivalente a 49% do total desse grupo), 3.476 de Conselhos Tutelares (ou 71% do número de CTs existentes) e 25 questionários de Conselhos Estaduais (96% do total de Conselhos Estaduais).

Durante todo o período de coleta de dados primários, permaneceu ativo um serviço de apoio com facilidade de chamada telefônica gratuita para esclarecimento de dúvidas e orientação no preenchimento do questionário. Nesta fase, foi enviado um ofício da SEDH/PR a todas as prefeituras do país, solicitando que auxiliassem no contato com os Conselhos de seus municípios e incentivassem o envio dos questionários respondidos. Esta última medida permitiu que muitos Conselhos que não constavam do cadastro inicial (como aqueles recém-criados, por exemplo) viessem a participar da pesquisa.

Devido ao elevado número de dados coletados, serão apresentados a seguir os resultados relacionados aos seguintes tópicos:

- Institucionalização dos Conselhos
- Criação dos Conselhos Tutelares
- Fortalecimento dos Conselhos Estaduais
- O diagnóstico como instrumento de gestão
- O SIPIA como instrumento de gestão
- Entidades de atendimento
- Fundos dos Direitos da Criança e Adolescente
- O papel do conselheiro
 - Conselheiro Tutelar
 - Relacionamento do CT com o Poder Executivo
 - Capacitação

IV – Resultados e Análises

a) Institucionalização dos Conselhos

A pesquisa demonstrou que, desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, houve um avanço na instituição de Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conselhos Estaduais e CMDCA's) e de Conselhos Tutelares (CTs). Apesar de todos os estados já disporem de Conselhos Estaduais e quase 90% dos municípios brasileiros já contarem com seus CMDCA's e CTs, ainda é preciso um impulso para que a cobertura institucional abranja a totalidade do país.

Contudo, a criação de Conselhos é apenas um passo incipiente na direção do estabelecimento de um aparato legal e operacional de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Ela não assegura a plena funcionalidade desses órgãos, o que deu margem a que a presente pesquisa não se restringisse a um mapeamento quantitativo de dados oficiais, mas levantasse como que estes Conselhos estão atuando.

Na amostra de respondentes, um grande contingente dos Conselhos admite ter fragilidade de administração, gestão e operação, o que lhes dificulta atingir os objetivos para os quais foram criados: apenas 51% deles apresentou funcionamento estável desde sua criação, enquanto que os demais 49% relataram estar inoperantes ou ter passado por períodos de inatividade. Isto,

somando à carência de condições e recursos, indica que o desafio atual está mais em enraizar e aperfeiçoar o funcionamento do que, simplesmente, em expandir a estrutura institucional.

A grande maioria dos conselhos não dispõe de infra-estrutura básica para seu funcionamento: 17% dos CMDCA não dispõem de espaço físico para atuar e menos de 30% contam com recursos como acesso à internet e bibliografia sobre a defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Quanto aos CTs, é preocupante constatar que apenas 37% atuam em locais que proporcionam a privacidade necessária.

Apenas 20% dos CMDCA e 12% dos CEDCA respondentes produziram diagnósticos locais documentados, retratando a situação da população infanto-juvenil, denunciando que a grande maioria dos conselhos atua sem conhecimento objetivo de sua realidade. No entanto, pela opinião dos respondentes o uso de drogas e álcool está entre as transgressões mais frequentes no que se refere ao aspecto de violações dos direitos da criança e adolescentes. CMDCA e CTS concordam que a questão é gravíssima, tendo apontado índices de 0,74 e 0,81, respectivamente¹, sem distinção de região do país ou porte do município. Além disso, gravidez e paternidade precoces, assim como problemas de conduta dos adolescentes, estão entre aqueles mais citados pela maioria dos Conselhos, com importantes variações quanto ao porte dos municípios. As questões que envolvem crianças são consideradas, em geral, como de impacto moderado, constituindo fator de preocupação dos conselheiros de municípios maiores (com mais de 50 mil habitantes menores de 18 anos).

Ainda que a ação dos Conselhos não esteja fundamentada em diagnósticos formais e as informações situacionais baseiem-se na vivência dos conselheiros, é convergente a percepção de quase 6 mil CMDCA e CTs, além dos 25 Conselhos Estaduais participantes da pesquisa, guardando coerência inclusive nos recortes analíticos por região e por porte dos municípios. A ação cotidiana dos CTs tem relação direta com as situações de violação do ECA, o que lhes permite traçar um panorama bastante crítico da situação, agravado pelas deficiências e carências que eles identificam na rede de atendimento. Quanto aos CMDCA, 69% de seus conselheiros costuma dedicar não mais que 5 horas mensais às atividades do Conselho, sendo que metade deles atuam representando o Poder Executivo municipal. O fato de o panorama de violações de direitos apresentado por estes respondentes ser mais brando pode estar relacionado a estes fatores.

Na composição dos Conselhos, os dados da Pesquisa apontam indícios de fragilidade quanto ao poder de decisão dos conselheiros do poder público e violações ao princípio legal da paridade (conselheiros do poder público e da sociedade civil em igual número).

No que tange a seleção e participação de conselheiros, cabe indagar se a composição dos Conselhos, com a diversidade que abrigam, favorece uma atuação diagnóstica, propositiva e deliberativa, com foco no conjunto de problemas e oportunidades locais, ou tende a reproduzir enfoques parciais e interesses específicos – mais ou menos legítimos – de alguns grupos da sociedade local.

Do lado do poder público, é imprescindível que os conselheiros sejam oriundos de áreas com inclinação para os temas inerentes aos direitos da criança e do adolescente. Mais que isso, é preciso que estas pessoas tenham a capacidade de decisão e possam atuar junto aos órgãos e departamentos aos quais estão vinculados, para que estes influenciem positivamente na elaboração e execução de políticas públicas que assegurem tais direitos. Nos municípios em que o poder público reconhece a importância do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, os servidores públicos escolhidos para os cargos de conselheiros exercem papel fundamental na mobilização da máquina administrativo-institucional, viabilizando o cumprimento das atribuições dos Conselhos.

A presença de grande número de servidores públicos e pessoas vinculadas ao Estado – como membros do Legislativo e do Judiciário, por exemplo – fragiliza a participação da sociedade civil na composição dos Conselhos. Não obstante os representantes do poder público serem

certamente servidores públicos, constatou-se que mais da metade dos conselheiros têm esta como sua principal ocupação, indicando que servidores públicos têm atuado como representantes da sociedade civil. Ainda, a presença de membros de outros poderes, que não o executivo, além de ferir o princípio da autonomia, muitas vezes ocorre também ocupando as vagas de representantes da sociedade civil. Tudo isto comprova que tem havido desrespeito ao princípio da paridade.

b) Criação de Conselhos Tutelares

Conforme diretriz do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescentes – CONANDA - os municípios devem estabelecer, no mínimo, um Conselho Tutelar para cada 200 mil habitantes. Este parâmetro corresponde a 70 mil crianças e adolescentes do país, em média.

CTs respondentes da pesquisa informaram que a criação de mais Conselhos Tutelares no município é de menor importância, com índice nacional de 0,16ⁱⁱ. Porém, nos municípios cuja população infanto-juvenil é de mais de 20 mil e menos de 50 mil habitantes, o índice da importância da criação de mais Conselhos é de 0,56, e nos municípios com mais de 50 mil pessoas com 17 anos ou menos, esse índice é de 0,72.

Haveria maior coerência se o critério de número de CTs por município focalizasse a população infanto-juvenil, por dois motivos: primeiro, por ser essa a população-alvo dos Conselhos Tutelares; portanto, seria um critério mais diretamente ligado aos seus objetivos finais. Segundo, porque municípios mais pobres têm maior proporção de crianças e adolescentes em comparação com a população adulta. Os municípios com IDH entre 0 e 0,653 têm, em média, 42% de sua população abaixo dos 18 anos, enquanto esta proporção, naqueles com IDH acima de 0,750, é de 31%ⁱⁱⁱ. É também nestes municípios que costumam ser mais frequentes e mais graves as violações dos seus direitos.

Por outro lado, é importante frisar a determinação do Estatuto acerca da necessidade da presença de Conselhos Tutelares em todos os municípios, mesmo naqueles muito pequenos ou com poucos habitantes abaixo dos 18 anos.

c) Fortalecimento dos Conselhos Estaduais

Os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente têm a função principal de participar ativamente da construção de uma política estadual de proteção integral (promoção e defesa dos direitos) da população infanto-juvenil, de modo a articular um sistema de comunicação entre os CMDCA e CTs do estado.

Conforme foi aferido nesta pesquisa, os conselheiros estaduais têm grau de escolaridade superior ao dos conselheiros municipais e tutelares, e dedicam até 20 horas por mês para as atividades do Conselho, enquanto a maioria dos conselheiros municipais dedicam 5 horas mensais. Contam com equipes de apoio mais sólidas, e a infra-estrutura à sua disposição é nitidamente melhor, ainda que não seja plena em todos os estados — apenas os Conselhos da Região Sudeste dispõem de todos os recursos materiais inquiridos na pesquisa; os Conselhos das demais regiões indicaram conviver, em maior ou menor grau, com falta de computadores, materiais bibliográficos de orientação, acesso à Internet, entre outros.

Ainda assim, embora a política estadual de defesa dos direitos da criança e do adolescente seja essencial, pouco mais da metade dos Conselhos Estaduais elaborou uma; quase um terço deles ainda não conta com plano de ação; apenas um quinto elaborou diagnóstico local. Por estarem incumbidos de um papel-chave para a integração de políticas nos estados, por estarem ligados às administrações estaduais, que lidam com orçamentos maiores do que os da maioria dos municípios, e por serem em número reduzido – o que facilita o recebimento de apoio do CONANDA – poderiam ter apresentado, no estágio atual, uma atuação mais consolidada. Ficou patente a necessidade de preparo mais sólido para o exercício da atividade específica de conselheiro estadual. Via de regra, não foram observadas práticas consistentes ligadas às

principais atribuições destes Conselhos. Em vez disso, a heterogeneidade dos dados sugere a existência de soluções particulares, por vezes ainda experimentais.

Mesmo com a função de articular CTs e CMDCA's em seus Estados, mais de 30% dos Conselhos Estaduais não têm cadastro desses órgãos ou contam com cadastro precário. Aqueles que os possuem, fazem atualizações esporádicas, ou por correspondência ou por iniciativa dos próprios Conselhos cadastrados. Além disso, a comunicação com CTs e CMDCA's é falha, tendo em vista que mais de 40% desses colegiados raramente tomam conhecimento das Resoluções dos Conselhos Estaduais. É fundamental ter em mente que, em parte, isso se justifica pelas imensas distâncias a serem percorridas entre estados e dentro deles, além da precariedade dos sistemas de comunicação em cidades mais remotas.

Porém, os Conselhos Estaduais são uma peça-chave na composição do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, por serem o elo de ligação entre os Conselhos Municipais de seu estado e entre estes CMDCA's e o CONANDA, fazendo circular as informações de contato e dados sobre suas realidades, e efetuando o controle da implementação das políticas nacionais e estaduais.

Deste modo, premente que sejam entendidas e consideradas as necessidades materiais e políticas dos Conselhos Estaduais, para que eles possam fazer frente a sua missão.

d) O diagnóstico como instrumento de gestão

Os CMDCA's têm encontrado dificuldade em atingir aquela que seria uma de suas mais importantes funções: conhecer objetivamente a situação de crianças e adolescentes, e apontar necessidades e oportunidades de mudança dessa realidade para propor políticas que garantam os direitos básicos deles. Como exemplo dessa lacuna visceral, notou-se que apenas 20% dos CMDCA's pesquisados contam com diagnóstico local documentado.

Tampouco os CTs consideram ter uma visão clara e objetiva da realidade, não se sentindo capazes de apoiar os CMDCA's na proposição de programas e ações (o índice de eficiência dos CTs para esta função foi de 0,21^{iv}), pois trabalham cotidianamente com os problemas e violações dos direitos da criança e do adolescente, pressionados a encontrar soluções concretas e ágeis em cada caso. É urgente a necessidade de desenvolver diagnósticos, sistemas de monitoramento e bancos de dados que possam ser empregados na definição das diretrizes estratégicas de atuação local do Sistema de Garantia; hierarquizar prioridades de ação e, portanto, de investimentos e de alocação de recursos financeiros; monitorar e avaliar a eficiência e eficácia das políticas implementadas para cobrir essa lacuna, qualificando os Conselhos como formuladores de propostas específicas para as necessidades locais.

Os Conselhos não podem mais prescindir de diagnósticos de suas localidades. O Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA) – sofisticada ferramenta informática de diagnóstico criada para promover o compartilhamento de dados estruturados – está operante em uma minoria de localidades, o que a torna ineficaz. 81% dos CTs respondentes relataram a inatividade do SIPIA, e mesmo a sua não-instalação.

A situação se agrava quando se infere que, nessas circunstâncias, os Conselhos dos Direitos participam da formulação orçamentária sem um conhecimento mais sistemático da realidade local em toda sua complexidade e diversidade. Na falta de diagnóstico da situação local, por exemplo, os CMDCA's apontam demandas e propõem ações que estão ao alcance de seu olhar – um olhar pouco investigativo e que não abrange a diversidade e complexidade do território. Por outro lado, a dedicação de 5 horas mensais da grande maioria dos conselheiros municipais, sem o reforço de equipes técnicas e de apoio, inviabiliza a produção de diagnósticos e planejamentos consistentes.

A grande fragilidade é a não existência de diagnósticos tecnicamente dignos do nome. E sem diagnóstico, a ação fica desorientada, à mercê de uma política desinformada. Ou pior, atendendo a interesses parciais nada tendo a ver com o interesse público e o bem-comum. As

atribuições dos CMDCA's e dos CTs dependem, para serem melhor desempenhadas, da existência de um diagnóstico que bem alimente o debate político e as decisões.

O valor da percepção de realidade convergente e coerente entre os milhares de conselhos participantes da Pesquisa é de que a estrutura de atendimento é insuficiente para resolver os “graves sintomas”. Isso reforça ainda mais a importância de um diagnóstico que avance na compreensão das especificidades desses “sintomas” nas realidades locais. Indica que a vivência dos Conselhos, sobretudo o Tutelar, pode ser um bom ponto de partida do processo diagnóstico (daí a relevância do SIPIA e da importância de se implantá-lo seriamente).

e) O SIPIA como instrumento de gestão

O SIPIA é um sistema completo e complexo de sistematização do atendimento a denúncias de violações dos direitos de crianças e adolescentes, a partir de registro e informação pelos Conselhos Tutelares. Sua concepção é bastante arrojada, com planos de sistematização em todos os municípios brasileiros, não só para registrar todos os dados referentes a essas denúncias, como para manter um histórico e gerar estatísticas sobre os casos, além de padronizar o atendimento e a aplicação de medidas conforme as denúncias.

Entretanto, apenas 19% dos CTs respondentes dispõem de SIPIA instalado e ativo. Dentre as dificuldades para ativação do SIPIA, estão problemas técnicos: 39% dos respondentes alegaram falta de manutenção dos equipamentos, e 26% deles, inadequação dos equipamentos. Carências na capacitação dos conselheiros também foram apontadas: em 37% dos CTs respondentes os conselheiros não foram treinados para utilizar o sistema, 24% informam que os conselheiros têm dificuldades para operá-lo e 19% alegam que o sistema é difícil de manejar.

Dentre Conselhos que dispõem de SIPIA instalado e ativo, apenas 33% utilizam-no habitualmente para produzir relatórios.

O SIPIA deve ser ajustado ao potencial de uso dos Conselhos Tutelares, que contam com equipamentos de informática e infra-estrutura física básica inadequados. Para sua efetiva implantação, deve-se ter em mente que, nesses colegiados, predominam membros com escolaridade até o nível médio, sem familiaridade ou aptidão para empregar o Sistema. Nos rincões do país onde os avanços tecnológicos não chegam com a rapidez dos grandes centros urbanos, os CTs ficam marginalizados do acesso aos meios de informação.

O retrato que se vê hoje é do SIPIA instalado em dois quintos dos CTs participantes desta pesquisa, e operante em apenas um quinto deles. Mesmo nos locais em que o Sistema está instalado e ativo, há casos de severa dificuldade de utilização, com problemas de ordem técnica (falta e inadequação de equipamentos, falta de manutenção etc.) e de capacitação dos recursos humanos (dificuldade em entender o sistema, falta de capacitação em microinformática etc.).

Estas questões permeiam toda a realidade em que se insere o Conselho Tutelar. Para aumentar a efetividade de um Sistema com esse grau de complexidade, é fundamental introduzi-lo com passos preliminares, adequados ao perfil dos usuários e suas condições de trabalho, acompanhados de processos sequenciais de capacitação que estimulem o progresso contínuo. Para fortalecer essa adesão, devem ser designadas tarefas cujo produto traga claro valor agregado para as atividades dos conselheiros, e que esse conhecimento e disseminação sejam reconhecidos.

No momento, é preciso investir na adequação dos equipamentos de informática dos Conselhos Tutelares, e redesenhar a forma de implantação, consolidação e expansão do Sistema. Depreende-se, aqui, que todo o projeto do SIPIA é bastante ambicioso em termos técnicos e talvez os aspectos sócio-culturais tenham sido subestimados e estejam exigindo uma revisão do plano inicial.

f) Entidades de atendimento

Programas e entidades de atendimento são o principal destino dos recursos financeiros dos Fundos Estaduais e Municipais, mas a carência de entidades de atendimento é apontada pelos CTs como o maior obstáculo ao seu bom desempenho. Apesar de os CTs se considerarem eficientes na aplicação das medidas de proteção, sua maior dificuldade (índice 0,77^v) consiste em encontrar entidades que executem as medidas e atendam as famílias. A simples determinação de certa medida não garante o ressarcimento da violação e nem evita a reincidência, se não for executada por entidade capacitada para tal.

As medidas protetivas são aplicadas com maior frequência quando há estrutura de atendimento. Na falta de estrutura, deixam de ser aplicadas, mesmo se necessárias. Alguns dos problemas mais graves requerem a participação de entidades e programas de atendimento cuja oferta é insuficiente, o que gera a não-aplicação de medidas protetivas essenciais. O exemplo mais eloqüente disto é a alta incidência do uso de álcool e drogas (índice 0,81) apontado pelos conselheiros, e a baixa aplicação da inclusão em programa de auxílio (índice 0,26). Isto porque as poucas entidades atuando nessa área não estão preparadas para acolher todos os casos existentes. Embora o problema tenha impacto equivalente em todo o Brasil, a aplicação desta medida é muito mais freqüente no Sul do que no Norte, certamente porque aquela região conta com maior estrutura de atendimento.

g) Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente foram instituídos pelo ECA para capitalizar recursos destinados ao financiamento de políticas, ações e atendimentos voltados à população infanto-juvenil, conforme deliberação dos Conselhos dos Direitos.

À semelhança do que vem acontecendo com os CMDCA's, os Fundos Municipais e Estaduais têm sido criados e regulamentados lentamente, e mesmo aqueles já institucionalizados demoram para começar a receber recursos. Menos da metade dos Conselhos pesquisados já auferiram ingressos em seus Fundos. Há ainda Fundos Estaduais não implantados e outros não regulamentados; alguns não recebem recursos ou recebem valores irrisórios, e, em geral, eles são marcados pela variação das receitas e se deparam com fontes de recursos inexploradas: é o caso dos Conselhos Estaduais – apenas as Regiões Nordeste e Sudeste recebem montantes significativos destinados por pessoas jurídicas; e apenas os Conselhos da Região Sul recebem valores substanciais de pessoas físicas.

Uma característica constante observada acerca dos Fundos foi a falta de informações: os respondentes tiveram dificuldade para fornecer informações como a data em que receberam recursos pela primeira vez; os valores recebidos discriminados por fonte; valores recebidos nos anos 2003 e 2004; e valores efetivamente utilizados pelos Conselhos.

Um incentivo fiscal do governo permite que pessoas físicas que declara imposto de renda completo e pessoas jurídicas que recolhem pelo lucro real possam destinar parte do imposto a pagar aos fundos dos direitos da criança e do adolescente. Porém, ao mesmo tempo em que os Conselhos reclamam de falta de recursos financeiros, a arrecadação está muito aquém do potencial de destinação, a julgar por estimativas feitas com base nas declarações de imposto de renda mencionadas.

Um dos motivos da baixa captação, alegados pelos respondentes, é o pouco interesse e capacidade da comunidade em doar ou destinar recursos especificamente para os Fundos. Por um lado, certamente há municípios com maior renda *per capita* ou economia mais desenvolvida, que terão maior capacidade de destinação de recursos ao Fundo. Por outro, o potencial de arrecadação por renúncia fiscal em 2005 foi pelo menos 6 vezes maior do que o total efetivamente arrecadado através das declarações de imposto de renda. Além disso, existe a possibilidade de ocorrer transferências de recursos do imposto de renda de doadores para Fundos dos Direitos de qualquer município ou estado, permitindo que os Conselhos de

localidades mais pobres captem recursos disponíveis em todo o país. Os dados colhidos nesta pesquisa indicam que as destinações de recursos feitas por pessoas jurídicas vêm aumentando nos últimos anos, o que dá indícios de um potencial ainda por ser explorado. Faltam campanhas de captação de recursos bem estruturadas, que lancem mão de formas modernas de propaganda para mobilizar estes recursos.

Associado a um amplo esforço de divulgação em âmbito nacional sobre o apoio ao Fundo por pessoas físicas e jurídicas, e de conscientização das administrações públicas a respeito da importância de repassar recursos aos Conselhos, recomenda-se o desenvolvimento de programas específicos de capacitação para a gestão financeira e o emprego eficaz dos recursos nas atividades operacionais.

Ademais, precisariam ser abordadas questões como o registro preciso de informações, a importância de informações históricas para avaliação do desempenho do Conselho e dimensionamento de campanhas de captação. Deve haver preocupação em estabelecer procedimentos que sejam incorporados pelo Conselho, e não apenas pelos conselheiros, para que perdurem através dos mandatos.

Finalmente, é preciso lembrar que o princípio ético da prioridade absoluta, postulado no artigo 227 da Constituição Federal só se efetivará se os orçamentos públicos e os tesouros dos municípios, dos estados e da União dedicarem mais recursos à área e executarem devidamente os seus planos orçamentários.

h) O papel do conselheiro

Os conselheiros dos direitos e tutelares são pessoas experientes nos temas que dizem respeito aos direitos da criança e do adolescente, o que é essencial para sua atuação nos Conselhos. Esta experiência é ligada à prestação de serviços diretos a esse público – é grande a presença de pedagogos, professores de ensino fundamental e médio, além de assistentes sociais, nos Conselhos. Porém, faltam-lhes conhecimentos sobre as atribuições específicas dos cargos que ocupam. Já existem algumas iniciativas no sentido de proporcionar aos conselheiros cursos de capacitação dirigida para a função, mas esta oferta é muito pequena — em apenas 45% dos Conselhos Tutelares todos os membros passaram por um processo de formação específica para o cargo.

As funções nas quais os Conselhos julgam-se eficientes estão relacionadas a atividades operacionais, tais como a criação de CMDCAs, no caso dos Conselhos Estaduais; o apoio aos CTs, no caso dos CMDCAs; e a determinação de medidas protetivas, no caso dos CTs.

Julgam-se ineficientes, no entanto, em funções estratégicas, e é nestas áreas que apontam a necessidade de apoio e capacitação para aprimorar sua atuação. Faltam conhecimentos sobre a importância e os métodos de levantamento de informações para elaboração de um diagnóstico da situação em seu município, assim como sobre os meios para tornar esse diagnóstico um instrumento gerencial eficaz e eficiente. Por exemplo, poder elaborar e propor políticas públicas, acompanhar e garantir sua execução através de planos de ação que atuem não só no ressarcimento de direitos, mas também na prevenção da violação. Esses conselheiros reconhecem não estar preparados para definir critérios de seleção de prioridades de ação e de aplicação dos recursos financeiros e para acompanhar os resultados produzidos. Esse despreparo se desdobra para a questão da responsabilidade pela transparência na gestão financeira, tanto em relação às entidades e programas quanto em relação aos doadores e às autoridades fiscais.

O Conselho tem também atribuições de captação de recursos para o Fundo dos Direitos e de divulgação do ECA e do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ambas são fundamentais para a existência do Sistema, mas exigem conhecimentos e habilidades de gestão da comunicação institucional que, ao que tudo indica, ainda não fazem parte do perfil de competências da maioria dos conselheiros.

Há, portanto, o desafio de superar essas fragilidades e ele abrange: a revisão dos papéis, atribuições e responsabilidades dos conselheiros; a redefinição dos critérios e meios de composição dos Conselhos; e criação de possibilidades amplas e seguras de investimento na capacitação dessas pessoas que assumem uma função essencial para a consolidação da cidadania. A seguir, são apresentados alguns resultados relacionados a função de conselheiro tutelar e de seu relacionamento com o Poder Executivo bem como necessidades de capacitação.

H.1- CONSELHEIRO TUTELAR

As condições de trabalho para conselheiros tutelares, conforme a opinião manifesta na pesquisa, indicam precariedade. O cargo de conselheiro tutelar, tal qual criado pelo ECA, pode ou não ser remunerado. Na prática, a grande maioria dos membros dos CTs respondentes é remunerada, sendo que mais da metade deles recebem um salário mínimo. Ao mesmo tempo em que a carga horária, as definições da função e a remuneração assemelham o conselheiro a trabalhadores de outras categorias, direitos trabalhistas já conquistados Brasil afora, como férias, décimo terceiro, reembolso de gastos com deslocamento, entre outros, em regra não são oferecidos nos CTs.

Há falta de enquadramento da função de conselheiro tutelar em um sistema de regras inerentes às características do cargo, que demandam direitos e benefícios trabalhistas já conquistados por profissionais de áreas similares. Isso sugere que, provavelmente, estejam brotando focos de conflitos latentes que poderão emergir sob a forma de ações judiciais.

Urge uma solução que torne mais coerente a situação legal dos conselheiros tutelares, porque a atual indefinição é propícia a reivindicações incubadoras de uma profunda desestabilização do Sistema.

Trata-se de uma situação irregular e inconveniente, porque, enquanto o vínculo trabalhista não está definido, não é possível estabelecer parâmetros de atribuições, responsabilidades, desempenho e avaliação do ocupante da função.

H.2- RELACIONAMENTO DO CT COM O PODER EXECUTIVO

Ao responder o questionário, 46% dos Conselhos Tutelares consideraram que têm dificuldades de relacionamento com o Poder Executivo e 36%, que falta clareza na divisão de papéis entre o CT e órgãos da prefeitura. Além disso, 63% deles acreditam que um melhor relacionamento com o Poder Executivo contribuiria para melhorar o desempenho do CT.

O relacionamento entre o Conselho Tutelar e o executivo é uma questão central da proteção integral das crianças e adolescentes, e, além dos problemas relatados, está abalada a legitimidade da autoridade dos conselheiros tutelares e a importância do órgão no âmbito municipal. O Poder Executivo local não costuma priorizar o fornecimento da infra-estrutura necessária para o trabalho, nem contribui para estimular a construção de uma rede de atendimento que torne efetiva a ação dos CTs.

Os Conselhos Tutelares participantes desta pesquisa foram muito insistentes na afirmação da precariedade da rede de atendimento. Neste aspecto, cabe a eles também atuar na melhoria desta situação, priorizando um trabalho mais próximo aos CMDCA's, sobretudo em dois aspectos: no repasse de informações precisas sobre a rede de atendimento e suas demandas e na participação na elaboração do orçamento municipal, identificando as principais prioridades de investimento.

H.3- CAPACITAÇÃO

Na Pesquisa, mostrou-se elevada a demanda dos conselheiros por capacitação, indicando a consciência que eles têm das próprias limitações e da complexidade da função, e mostrando também vontade de aprimoramento (37% dos CMDCA's, por exemplo, indicaram espontaneamente esta necessidade). Os temas mais carentes de capacitação, que puderam ser identificados a partir dos dados levantados, são: elaboração de diagnóstico local,

planejamento de políticas, gestão do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, comunicação com a sociedade e operação do SIPIA. Mas é preciso observar a premência de que o próprio órgão seja repensado em termos de sua atuação e das competências essenciais para realizar sua missão.

Contudo, a capacitação dos conselheiros, embora necessária, não é condição suficiente para o fortalecimento dos Conselhos. Estes órgãos devem ser compreendidos e fortalecidos enquanto instâncias inovadoras de gestão compartilhada de políticas sociais, cuja existência e forma de funcionamento deveriam estimular o aprimoramento da cultura da gestão pública vigente.

Programas de capacitação devem levar em conta o perfil de escolaridade, formação e experiência do contingente de pessoas envolvidas nas atividades dos Conselhos, e precisam ser fortemente ligados à prática cotidiana, para que tenham foco nas competências que se deseja desenvolver entre os conselheiros e para favorecer sua fixação.

Apesar de os Conselhos existirem há 17 anos, não se tem atentado para a necessidade de gerenciar a transição entre uma gestão política e outra. Assim, a cada novo mandato, os Conselhos são “reinventados”, conforme visão, valores e interesses políticos de indivíduos e partidos eleitos para o governo local, dificultando a consolidação do trabalho de proteção integral da criança e do adolescente.

A mudança dessa cultura certamente requer ações em várias frentes. Uma ferramenta útil para promover um processo de transição suave e que preserve o conhecimento acumulado pelos conselheiros é a elaboração e legitimação de um regimento interno, atualizado constantemente. O diagnóstico periódico e um sistema de monitoramento e avaliação associado podem constituir-se em instrumentos gerenciais eficazes para reduzir a instabilidade técnica e administrativa que vem limitando a evolução do desempenho dos Conselhos.

A mobilização e empenho ampliados de lideranças democráticas do poder público e da sociedade civil para a defesa e consolidação dos Conselhos como elementos de aprimoramento da gestão de políticas públicas será componente decisivo para promover um ambiente político e institucional no qual a nova ética prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente possa prosperar.

IV- Comentários Finais

Os Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares, órgãos componentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, já se fazem presentes em todos os estados e em mais de 80% dos municípios. Considerando-se as dimensões do País, pode-se dizer que um imenso trabalho foi feito nos 17 primeiros anos do ECA, no sentido de espalhar a estrutura do Sistema ao longo do território nacional.

Porém, este é apenas o primeiro passo para a instituição de um sistema legitimado e efetivo. Os conselhos existentes apresentam graves fragilidades, que passam por importantes carências materiais e falta de apoio e reconhecimento do poder público – que deveria ser seu primeiro promotor e facilitador –, e culminam no despreparo, marcado pela falta de ferramental para diagnóstico e gestão e carência de capacitação para as atividades de conselheiro (diagnóstico, operação do SIPIA, divulgação da causa, captação de recursos, elaboração de estratégia, etc). Dentre os principais desafios ao fortalecimento dos Conselhos, está a necessidade de garantia de que o poder público local priorize os direitos da criança e do adolescente, o que deve concretizar-se em boas condições de atuação, tais como: infra-estrutura de trabalho, incluindo espaço físico e disponibilidade de equipamentos básicos para gestão e comunicação; a composição com pessoas de determinadas competências, que se dediquem à excelência no desempenho dos Conselhos; e a legitimidade política de sua atuação. Sem o compromisso das administrações municipal e estadual com a efetividade e continuidade de ação dos Conselhos,

não haverá o fundamental enraizamento das políticas de proteção integral, que permanecerão no discurso e na letra da lei, sem se materializar na execução.

No que concerne a escassez de diagnósticos documentados, a ação dos Conselhos fica desorientada, baseada em percepções intuitivas. Até que ponto esta visão genérica sobre os problemas mais graves que atingem os direitos das crianças e dos adolescentes corresponde à realidade? Sem um levantamento objetivo, periódico e sistemático de informações a respeito dessas populações, a tendência é subestimar ou superestimar as ocorrências atendidas pelos CTs.

E, ainda, sem o respaldo de diagnósticos mais precisos, ampliam-se as possibilidades de percepções díspares entre os Conselhos dos Direitos e os Conselhos Tutelares de um mesmo município, o que dificulta a elaboração de políticas consistentes com as necessidades locais. As diferentes composições desses órgãos levam o primeiro a elaborar opiniões imprecisas ou comprometidas com a administração municipal ou ainda, muitas vezes, com as tendências político-partidárias de grupos no poder, enquanto os componentes do CT parecem propensos a considerar-se responsáveis pelo atendimento, seja por imprecisão no entendimento de suas atribuições, seja por se sentirem mais valorizados ao assumir ações concretas, seja ainda porque não obtêm resposta satisfatória dos demais órgãos competentes quando fazem encaminhamentos. Em uma inversão de papéis, os CTs passam de demandantes a demandados, na relação com as demais esferas dos serviços públicos, tornando-se, algumas vezes, a porta de entrada e o único espaço de atendimento para crianças e jovens carentes da proteção legal do Estado.

Nesse quadro, foi patente uma visão mais branda e distanciada dos respondentes alocados nos Conselhos Estaduais e CMDCA's, enquanto os membros dos CTs acentuavam as dimensões de gravidade dos problemas e apontavam dificuldades e restrições para a solução.

Como se não bastasse, a atuação destes Conselhos fica fatalmente limitada pela escassez de entidades de atendimento a crianças e adolescentes, que deveriam ser responsáveis pela efetiva implementação da restituição dos direitos violados.

Paralelamente, a definição das funções dos Conselhos e dos conselheiros ainda está em processo de maturação e vem exigindo correções de rota que esclareçam quais seus direitos e suas responsabilidades, de maneira coerente com suas atividades, as demandas e o contexto de condições trabalhistas.

Por fim, a pesquisa permitiu inferir que a mobilização dos cidadãos em torno da gestão do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente é menos intensa e espontânea do que se pressupunha quando de sua concepção. Cabe aqui ressaltar o desconhecimento do ECA por grande parte da população, e a visão distorcida de que esta legislação seria dedicada apenas a crianças e jovens das classes com baixo poder econômico, o que pode contribuir para esse desinteresse por parte dos atores sociais. Para que a participação cidadã e a composição paritária se tornem uma realidade, equilibrando as forças de representação entre o governo e a sociedade civil, é necessário o esforço, do governo e das organizações sociais dedicadas às crianças e aos adolescentes, para conscientizar e estimular essa participação da comunidade.

A despeito da força de lei do Estatuto, os mecanismos coercitivos não parecem um caminho eficaz para garantir o cumprimento destes preceitos essenciais na composição dos Conselhos. Dentre as formas de realizar estes princípios de democracia participativa, que estão no espírito da lei, recomenda-se a conscientização dos dirigentes públicos acerca dos valores e determinações subjacentes ao ECA; a intensificação da divulgação do Sistema de Garantia por diversos meios de comunicação; e a abertura de canais que favoreçam e estimulem a atuação cidadã da sociedade civil na cobrança da concretização do Estatuto.

A pesquisa apresentada neste artigo mostrou que faz-se necessária a reafirmação do princípio ético de prioridade absoluta da proteção da criança e do adolescente, consagrado pelo artigo 227 da Constituição Federal, na forma de um movimento de cobrança e comprometimento do

poder público em todas as suas instâncias, fazendo valer a letra da lei, muitas vezes tão moderna que inspira admiração, mas que ao mesmo tempo não se concretiza na vida das pessoas a quem se destina, para que se fortaleça e se efetive o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Referências

Brasil. Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução nº 105 de 15 de junho de 2005*. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200506300021]. Acesso em: 05 out. 2006.

Costa, Antonio Carlos Gomes (2002) *O desafio da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente*, Brasília. Trabalho não publicado.

Cury, Munir; et al. (coord) (2006); *Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários jurídicos e sociais*. 8ª edição. Malheiros Editores, São Paulo.

Fundação Abrinq; Stanisci, Silvia Andrade; et al. (2006) *Perfil dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Fundação Abrinq, São Paulo. Disponível em:

[http://sistemas.fundabrinq.org.br/biblioteca/acervo/1719_PPAC.pdf]. Acesso em: 24 nov. 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2000) *Censo demográfico 2000 – Resultados do universo: Tabela - População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo os grupos de idade*. IBGE, Brasília.. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/defaulttab_brasil.shtm?c=1] Acesso em: 24 nov. 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2002) *Pesquisa de informações básicas municipais*. IBGE, Brasília. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm]. Acesso em: 24 nov. 2006.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2004) *Resultados do Saeb 2003*. p. 37 - 38. INEP, Brasília. Disponível em:

[http://www.inep.gov.br/download/saeb/2004/resultados/BRASIL.pdf]. Acesso em: 02 nov. 2006.

Ministério da Fazenda – Tesouro Nacional. *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios* – (2005). Disponível em:

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp]. Acesso em: 15 out. 2006.

Modus Faciendi – Agencia de Responsabilidade Social. *Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Disponível em:

[http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200502230024#_ttn1]. Acesso em 09 nov. 2006.

Prescivalle, Odair (2006) *Estimativa do potencial de destinação do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*.

Prattein – Consultoria em Educação e Desenvolvimento Social, São Paulo. Disponível em:

[http://www.prattein.com.br/prattein/texto.asp?id=135]. Acesso em: 04 dez. 2006.

SEDH – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (2004) *Levantamento Estatístico do Número de Adolescentes Cumprindo Medidas Sócio-Educativas, no Brasil*. SEDH, Brasília. Disponível em:

[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/Adolescentes_em_mse.doc]. Acesso em 15 nov. 200

Selltiz e outros.(1974) *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. EDUSP, São Paulo.

- i Este índice informa em que medida as violações de direitos e os problemas apontados atingem crianças e/ou adolescentes no município: 0 a 0,33, violação ou problema é pouco grave; 0,33 a 0,67, de gravidade moderada, 0,67 a 1, muito grave.
- ii Este índice indica com que grau de importância os Conselhos Tutelares julgam necessitar de aprimoramento nos temas e aspectos sugeridos: 0 a 0,33, baixa importância; 0,33 a 0,67, média importância; 0,67 a 1, alta importância.
- iii IBGE, 2000.
- iv Este índice denota a eficiência com que o Conselho Tutelar julga desempenhar o exercício de suas atribuições básicas: 0 a 0,33, baixa eficiência; 0,33 a 0,67, média eficiência; 0,67 a 1, alta eficiência.
- v O índice de grau de dificuldade apresenta em que medida o fator dificulta o trabalho no dia-a-dia dos Conselhos Tutelares pesquisados: 0 a 0,33, baixa dificuldade; 0,33 a 0,67, média dificuldade, 0,67 a 1, alta dificuldade