

**Comissão Especial de Estudos
sobre a Criança e o Adolescente
na cidade de São Paulo**

Crianças em Debate

Políticas Públicas

Informativo - nº 5

07/Mar/96



Câmara Municipal

Vereadores:

- Aldaíza Sposati
Presidente
- Anna Martins
- Éder Jofre
- Edson Simões
- Mohamad Said Mourad
- Sérgio Rosa
- Zenas Pires



GESTÃO DO ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE, NA PERSPECTIVA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS E DA UNIÃO

SRA. ROSEMARY PEREIRA, DO CBIA

Os órgãos federais, CBIA e LBA - Legião Brasileira de Assistência - foram extintos pelo atual Presidente da República. O Escritório Regional da Secretaria Nacional de Assistência Social substitui o da antiga LBA.

O CBIA, que encerrou suas atividades em 1995, vinha se dedicando, especialmente a partir de 1989, as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social: infratores, desabrigados, drogados, abandonados. Sempre tivemos bastante dificuldade de articulação com o governo municipal de São Paulo.

Vemos, quantos meninos estão jogados em ruas e praças usando crack, e quantas famílias estão sem condições mínimas de cuidar das crianças.

Acho que neste município há iniciativas de várias organizações e muito esforço dos conselhos, mas as ações não se articulam entre si, nem com os serviços do governo.

Acredito que nenhuma secretaria, isolada, pode resolver o problema das crianças em situação de risco.

Seria responsabilidade do governo municipal integrar essas iniciativas, construindo uma política e facilitando a ação conjunta de diferentes agentes. Por faltar essa articulação, não temos em S. Paulo uma política municipal de atenção à criança e ao adolescente em situação de risco. Creio ser fundamental, nesta cidade, introduzir iniciativas novas.

SRA. IARA MARIA CARRACA, REPRESENTANTE DO ESCRITÓRIO REGIONAL DA SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Sou assistente social e trabalhei 20 anos na LBA. A SAS – Secretaria Nacional de Assistência Social – criada em janeiro de 1995, é a atual estrutura do Ministério da Previdência Social, incorporando as responsabilidades definidas na Constituição Federal e na LOAS no que concerne a descentralização da assistência social. O Escritório Central da SAS fica no Distrito Federal. Os escritórios regionais estão em fase de instalação. O de São Paulo conta com 30 servidores e seu quadro técnico é pequeno: 15 pessoas.

A Secretaria cabe coordenar e articular a política nacional de assistência social. As estratégias de ação estão baseadas na articulação com as demais políticas sociais - de educação e de saúde. Não cabe mais ao órgão federal executar programas e projetos.

A função principal do Escritório Regional é desencadear um processo de discussão, junto aos estados e aos municípios, sempre iniciando pela parceria no âmbito estadual, para a criação dos conselhos e fundos, visando a efetivação da descentralização e da participação da sociedade organizada.

Estamos ainda iniciando os contatos com o Governo do Estado de S. Paulo.

Deverá ser efetivada também a cooperação técnica e financeira, com recursos passando pelo Fundo Nacional e pelos fundos estaduais e municipais.

O Fundo Nacional está instalado, mas vários estados e municípios ainda não têm seus fundos. Assim, para não prejudicar as entidades conveniadas, foram assinados contratos do Ministério com os governos estaduais para repassar as verbas às entidades, nesta fase inicial. O processo é gradual. Não queremos que os municípios instalem seu conselho precipitadamente, sem a efetiva participação popular.

Outras metas da SAS são a qualificação do pessoal que milita na área e a realização de estudos e pesquisas.



A SAS está esboçando alguns programas: expansão da rede de creches, para crianças com 0 a 7 anos, e outros programas para as crianças maiores. O programa chamado "Pró-renda" destina-se a adolescentes com mais de 14 anos.

Os recursos para as ações da SAS, de apoio ao sistema descentralizado, estão previstos na proposta orçamentária do Ministério da Previdência e Assistência Social. Não estão ainda disponíveis em S. Paulo.

O valor "per capita" dos convênios ainda é de pouco mais de 7 reais por criança, mas acredito que para as creches este valor esteja sendo revisto. Deveria ser estimado um valor real e repartido em três terços, ficando uma parcela a cargo da União, outra para o Estado e a terceira para o Município.

A liquidação do CBIA foi feita pelo Ministério da Justiça, que tem uma Secretaria Nacional de Cidadania, com um departamento de crianças e adolescentes. Creio que os recursos do extinto CBIA estejam lá.

SRA. FRANCISCA SILVA, DO CONANDA - CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

Entre o dia da posse, em março de 95, e a última assembléia desse ano, em dezembro, trabalhamos visando a instalação efetiva do Conselho. Hoje temos sede mas não temos secretário executivo. Traçamos as diretrizes para as políticas públicas básicas e as aprovamos em outubro. Deixo aqui o documento das diretrizes, considerado ainda incompleto porque deveria ter recebido a contribuição dos conselhos estaduais. Há diretrizes para as políticas públicas de saúde, educação, trabalho, assistência social e para a área do Direito.

Em seguida, tentamos organizar um encontro com os conselhos estaduais, para apresentação das diretrizes e discussão das competências das três esferas de governo, mas esse encontro não ocorreu, por problemas que fogem ao nosso nível de gerenciamento, no Ministério da Justiça.

Deliberou-se que caberia ao Ministro da Justiça, que é o presidente do Conanda, e aos 9 ministérios que têm representantes no Conanda passar este documento para os secretários dos estados. A entrega do documento de diretrizes aos ministros só foi possível em 27 de fevereiro deste ano, num encontro em que se definiu que as diretrizes seriam entregues aos secretários e aos conselhos estaduais.

O Ministro da Justiça garantiu que a aplicação de recursos em educação, saúde, trabalho e defesa dos direitos seria baseada em planejamento coerente com as diretrizes definidas pelo Conanda.

Tivemos informação que o documento com as diretrizes chegou a alguns estados e não chegou a outros. Não sabemos o motivo.

Constatamos que o Estatuto da Criança não vem sendo bem entendido, especialmente no que concerne as medidas voltadas a adolescentes infratores. A privação da liberdade, que é a medida extrema, vem sendo adotada quase como se não existissem todas as outras medidas previstas no ECA. É a intervenção com o método antigo.

Por esse motivo, um eixo básico dos trabalhos do Conanda para este ano será, além das diretrizes básicas, a questão do tratamento para ato infracional do adolescente.

Nesse sentido, a Secretaria da Criança, que está ligada ao Departamento de Cidadania do Ministério da Justiça, contratou Vanderlindo Nogueira como assessor.

Nas comissões e nos grupos de trabalho do Conanda consideramos essencial que haja sempre a presença de representantes dos ministérios da Educação, Saúde e Justiça, dada a importância das medidas nesses campos para o atendimento a crianças e jovens.



Outros campos, importantes para nós, são as campanhas pela eliminação do trabalho infantil e contra a exploração sexual de menores.

O encontro com os conselhos estaduais ficou programado para o dia 8 de maio. O objetivo é avaliar como estão sendo levados em conta os documentos com as diretrizes do Conanda e as propostas dos conselhos estaduais e municipais. Não posso garantir, porém, que aconteça de fato, porque as três votações anteriores não foram suficientes para sua concretização. Temos enfrentado muitas dificuldades, mas vamos continuar persistindo.

VEREADORA ALDAÍZA SPOSATI

Não temos, de fato, uma política abrangente para a criança em situação de risco. Os riscos assumem várias formas. Lembro, por exemplo, das crianças de famílias provenientes de áreas de escorregamentos ou inundadas e que ficam em abrigos precários, sujeitas a doenças e a não poder freqüentar a escola.

Gostaria de acrescentar que os grupos de trabalho interinstitucionais às vezes são montados com pessoas que têm investidura frágil no órgão que representam. Suas propostas ficam, então, no plano formal e dificilmente são implantadas.

Manifesto minha preocupação com as perspectivas de atendimento das diretrizes do Conanda pelos órgãos de outras esferas de governo. Quando nós recorremos ao Conselho Nacional de Saúde, para obter um pronunciamento a respeito do programa municipal conhecido como PAS, esse pronunciamento não teve validade, do ponto de vista da Justiça, para qualquer medida em relação ao município. Temos, no Brasil, dezenas de milhares de conselheiros para a criança e o adolescente. É um número muito expressivo. Mas qual é de fato o poder desses defensores, do ponto de vista legal? É uma questão muito importante para esta Comissão considerar.

SRA. MARIÂNGELA RUDGE, DA ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO DA FEBEM

A definição da competência é muito importante. Pela Constituição, cabe à União dar normas gerais, mas é preciso debater as competências efetivas em torno de programas de atendimento, sem o que fica difícil comprometermos os órgãos públicos.

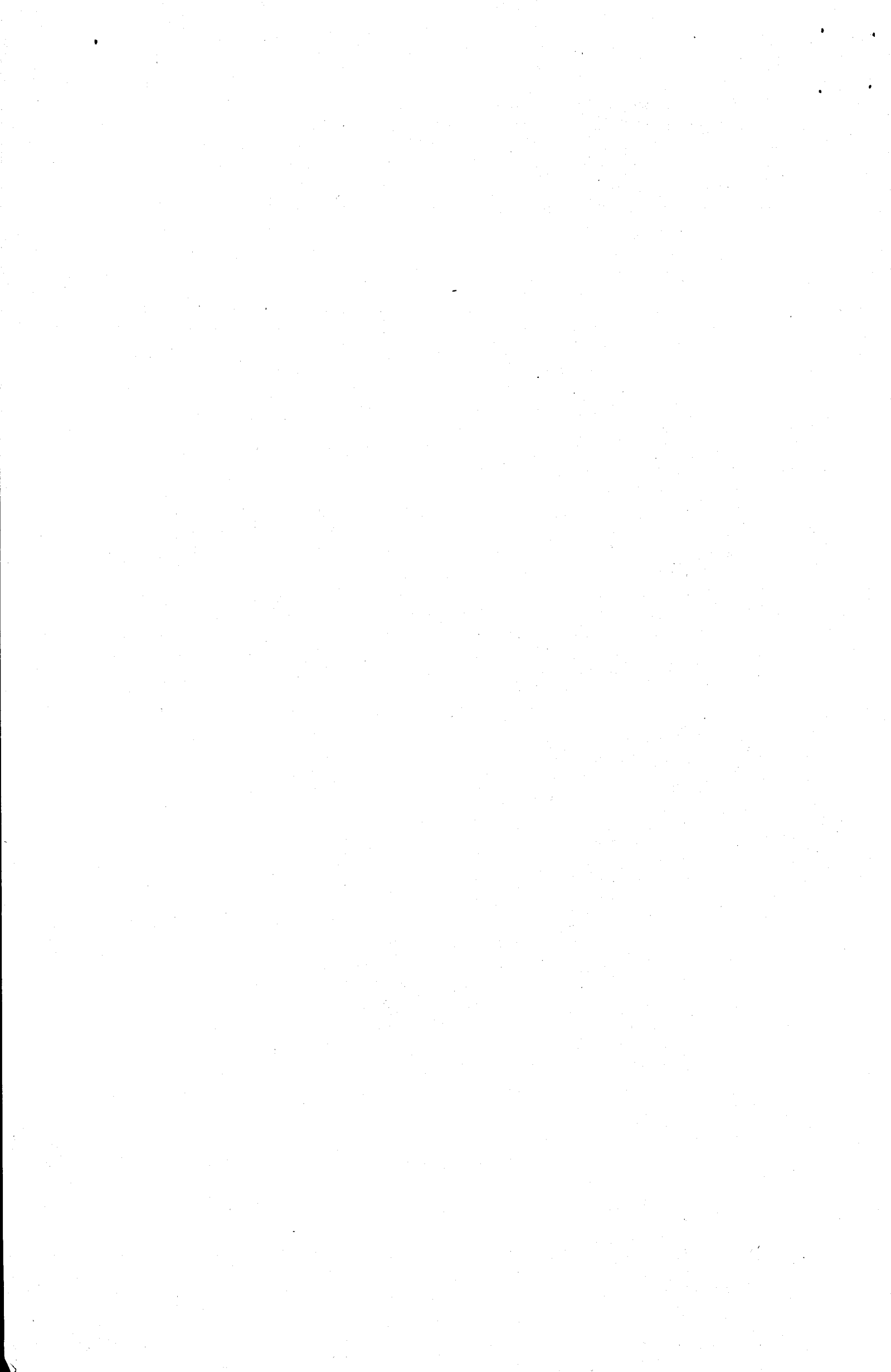
A situação da Febem

Atendemos crianças em estado de risco social, através de programas de abrigamento. Temos 1.200 crianças em 25 abrigos, 73% na Capital. Os motivos do abrigamento são carência financeira - muitas vezes falta de moradia. O abandono e os maus tratos são motivos pouco freqüentes.

Atendemos jovens infratores - cerca de 2.100 adolescentes em unidades de internação. Na Capital, gerenciamos duas grandes "bombas-relógio": a unidade Tatuapé, com 1.100 meninos, e a unidade Imigrantes, com 700 a 800 meninos.

Há, também, unidades de internação provisória, onde ficam os menores que aguardam a sentença do juiz, por 45 dias. Temos seis internatos, ao nosso ver inadequados.

Da demanda atendida, 40% é da Capital. A faixa etária preponderante - 500 jovens - é de mais de 17 anos. 70% dos jovens atendidos cometeram atos infracionais considerados graves, como roubo. 23% cometeram furto simples ou qualificado.



Alguns juizes ainda internam por infrações leves, particularmente nas comarcas do interior. Para evitar essa prática, precisa estabelecer parcerias entre Procuradorias Gerais da Justiça e centros de defesa.

Os problemas

Atuamos em eixos perversos, porque trabalhamos quase que exclusivamente com internação e abrigo, contrariando as diretrizes do ECA.

Para não infratores, as políticas públicas deveriam apoiar as famílias das crianças carentes e prover famílias substitutas para as crianças sem condições de ficar em sua casa, de modo a evitar o abrigo. Para infratores, o internamento deveria ser a última medida.

Outro grande problema é o porte das unidades de internação, que são grandes demais.

O ano passado buscamos recursos do Governo Federal, mas nada recebemos. Este ano encaminhamos muitos projetos ao Ministério da Justiça, solicitando recursos para sua implantação, porque com nossas verbas mal damos conta do "arroz com feijão".

As diretrizes e os programas inovadores

A Febem começou a implantar um programa, chamado " Bolsa Desenvolvimento" concebido em 1994, com a colaboração do CBIA e do IEE da PUC. O objetivo é viabilizar o retorno de crianças que estão em abrigos para suas famílias. É dado um subsídio mensal de 50 reais por criança, inclusive para irmãos da criança que tinha sido entregue para abrigo, porque muitas mães abrigam um filho ou dois e mantêm os outros em casa. Técnicos fazem o acompanhamento das famílias contempladas, e isso é mais importante do que o subsídio. É um programa ainda diminuto, frente à demanda, mas já possibilitou a saída de 120 crianças dos abrigos da Febem. O programa foi viabilizado por parcerias com fundações não governamentais.

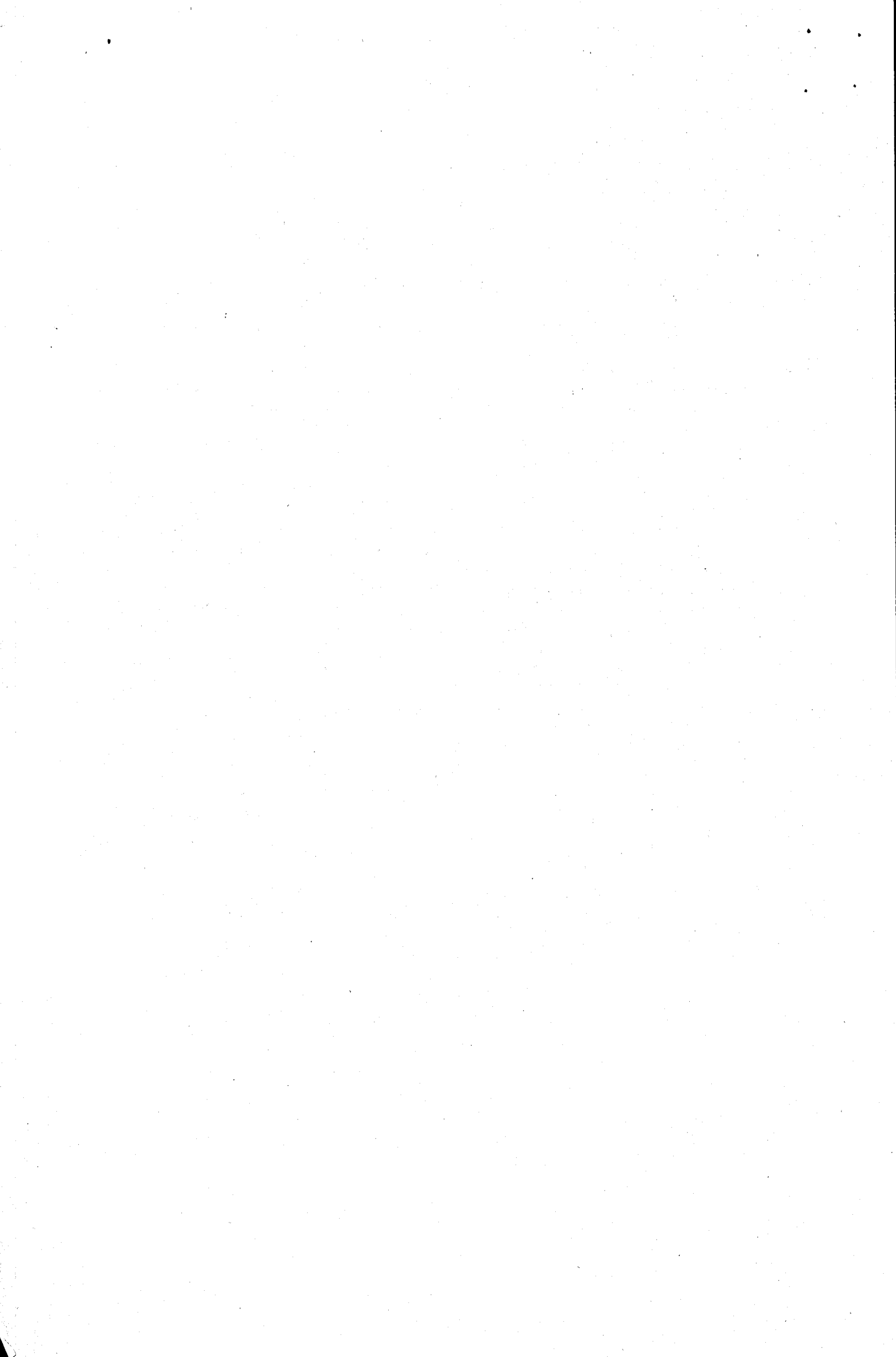
Procura-se descentralizar o atendimento, tanto em termos territoriais (interiorizando os equipamentos) como substituindo unidades grandes por estabelecimentos menores. O sonho é chegar a fechar os grandes complexos institucionais.

Outra diretriz é fortalecer as medidas sócio-educativas em meio aberto, que são alternativas à internação, e a implantação do plantão de ação integrada para dar atendimento inicial ao jovem infrator, preconizado pelo ECA em seu art. 88, inciso V.

Montamos uma unidade de internação provisória em Campinas e uma em Ribeirão Preto.

Segundo o plano da Febem, objetiva-se municipalizar os abrigos, mediante parcerias com municípios e ONGs.

Internatos muito grandes, como o Sampaio Viana, que têm 420 crianças, não são "municipalizáveis". Pretende-se vender os respectivos imóveis, para comprar residências.



Custo/criança

Fizemos estimativas do custo mensal, por criança, de abrigos com atendimento de qualidade. Consideramos uma estrutura administrativa privada, que não precise de máquina burocrática pesada, licitações e com salários de mercado para os profissionais, em unidades para 20 crianças. Chegamos a cerca de R\$ 800. Se considerarmos um "pool" de unidades, dividindo os custos do pessoal técnico, o custo baixa. Na Febem o custo é maior, por causa de distorções administrativas.

Concluimos que é conveniente trabalhar com três níveis de custo de trabalho: o custo direto, que inclui o pessoal que trabalha diretamente com as crianças; o custo indireto, que considera a "máquina" administrativa e o terceiro, que envolve despesas que não são nem só da criança, nem da Febem.

Nos convênios com entidades sociais, espera-se uma contrapartida da entidade.

PADRE JOÃO DREXEL

A estimativa foi de R\$ 800, mas a Febem não oferece R\$ 300 para qualquer entidade não governamental assumir os abrigos?

SRA. MARISA FERREIRA

Seria interessante:

- fazer um exercício conjunto sobre custos, explicitando sempre sua composição, o método adotado para a definição dos valores e o padrão de atendimento correspondente;
- estudar como avaliar a qualidade dos trabalhos voltados a crianças e adolescentes;
- esclarecer os limites das responsabilidades do poder público e dos agentes privados no atendimento.

SRA. MARA SAMPAIO, DO CONDECA

No Condeca, que está em sua segunda gestão, há 10 membros do Poder Público e 10 da sociedade civil.

Em 1995 o Conselho realizou 15 encontros regionais para conhecer as demandas e as propostas dos conselhos municipais e se entrosar com eles. Em dezembro, promovemos um encontro estadual, com representantes dos conselhos de 129 municípios. Os anais do encontro estão para serem publicados.

Detectamos alguns pontos comuns.

A grande necessidade dos conselhos municipais é a legitimação de sua função. O Condeca também está buscando orientação jurídica e respaldo legal para o exercício de suas funções.

Outra constatação generalizada é a desarticulação dos conselhos das três esferas e destes com os órgãos do Poder Executivo.

O Condeca, junto com os conselhos municipais, divulga o Estatuto da Criança e os Conselhos; ajuda na capacitação dos conselheiros e na formação dos Conselhos ainda não implantados.

No ano passado, solicitamos o plano de ação do governo estadual e nos reunimos com vários secretários. Estamos mantendo, nesta gestão, os contatos com o executivo e com a sociedade civil, procurando não nos perder nos pequenos projetos e, sim, manter a atenção voltada para as diretrizes jurídicas do atendimento a crianças e adolescentes.



No momento, existe na Secretaria Estratégica do Governo do Estado, à qual o Condeca está ligado, disposição para discutir como se pode administrar com a participação dos conselhos.

SUGESTÕES e MOÇÕES

SRA. IRANDI PEREIRA

Considerando a informação sobre a importância da falta de moradia para que pais deixem seus filhos em abrigo da Febem, proponho que esse tema seja colocado na pauta do Conanda.

SRA. THEREZINHA HELENA DE ALMEIDA, DO FÓRUM DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Proponho a formação de uma comissão para estudar especificamente o programa PROASF, que tem defensores e críticos, para avaliá-lo. Hoje corremos o risco de pensar que é uma maravilha, ou que é ruim, sem fundamento suficiente.

PADRE JOÃO DREXEL

Sinto ansiedade nas pessoas, porque em todas as sessões ficam apenas dez minutos para perguntas. Se cada expositor procurasse ser mais objetivo e conciso, falando sete minutos, poderia se instalar um debate.

Na semana passada duas inundações prejudicaram muitas crianças, nas favelas e mesmo nas instituições. Falamos de crianças em situação de risco, mas ninguém se mexeu para contestar, protestar junto à Secretaria de Habitação. Proponho que montemos um abaixo-assinado aqui, porque temos representação de todas as entidades.

Acho que as ações dos vereadores a respeito dos flagelados deveriam ser publicadas nos jornais.

COMUNICAÇÕES

VEREADORA ALDAÍZA SPOSATI

Na Câmara foi feita uma Tribuna Popular sobre as enchentes. Foi feito também um pronunciamento com relação à criança. Demos entrada hoje na Promotoria da Criança e Adolescente a uma denúncia sobre um dos abrigos na zona norte da cidade.

VEREADOR ÉDER JOFRE

Encaminhei um projeto de lei para auxílio às vítimas de enchentes que fui apoiado por vários vereadores e aprovado. Mas o Prefeito não o sancionou.



SRA. THEREZINHA ALMEIDA

Saiu o edital da eleição para a terceira gestão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente. Temos todas as informações necessárias disponíveis na Casa das Retortas, Rua da Figueira 77, Parque D. Pedro II. tel. 225.9077 r. 2287. fax 229.1435.

O edital vai ser discutido numa reunião extraordinária do Fórum. Precisamos de muitas entidades credenciadas para votar.

SRA. IRANDI PEREIRA

A Frente Parlamentar e o Conselho Estadual dos Direitos vão promover um seminário no estado de S. Paulo, com o objetivo de diagnosticar a situação da prostituição infanto-juvenil. A data é 8 de abril das 9:00 às 17:00 horas no Salão Nobre da Câmara Municipal de São Paulo.

CONCLUSÕES

As ações governamentais na área da criança e do adolescente no município de São Paulo carece de uma efetiva articulação entre os diversos planos de governo federal, estadual e municipal.

A Constituição da República estabelece que a coordenação e as normas gerais cabem à esfera federal, enquanto que a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal. É natural que a operacionalização destes programas se efetuem no plano regional ou local de maneira a facilitar a implantação dos mesmos.

As diversas esferas estão desarticuladas e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente não conseguem implantar uma política neste setor de maneira orgânica.

A CBIA órgão de esfera federal (extinta em 1995) se dedicava à situação da criança em risco, dos meninos de rua, dos casos de crianças envolvidas com drogas, bem como do atendimento em orfanatos.

Até o momento não foi implementado um serviço de atendimento no município que atenda, ao menos parte da demanda, absorvida pela esfera federal.

A Secretaria de Assistência Social ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, exerce no momento a cooperação técnica a programas, projetos e serviços, capacitação de militantes da área da assistência social. O órgão federal tem se situado no campo da coordenação, e não da execução, como ordena a legislação em vigor.

No plano estadual a Febem, expressou as dificuldades que estão passando no atendimento as crianças em situação de risco bem como aos adolescentes infratores.

Existem no Estado de São Paulo e abrigos da Febem aproximadamente 1.200 crianças, sendo que 73% estão na capital. Este fato revela que o sistema ainda é concentrado na capital. A implementação da Bolsa de Desenvolvimento (a partir de 1994) com o intuito de atingir as crianças desabrigadas, bem como os programas de guarda, conseguiram resultados tímidos.

Contudo, mesmo com os problemas de gestão nos três níveis de governo bem como de atendimento, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente tem demonstrado uma atuação firme no que tange a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Conselho Nacional (Conanda) através de resolução estabeleceu diretrizes da política da criança e do adolescente, no sentido que seja dado um novo tratamento às



medidas sócio-educativas, que seja eliminado o trabalho infantil bem como a exploração sexual de crianças e adolescentes.

Estas diretrizes lançadas pelo Conanda, além de reforçar os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente fixa uma estratégia básica a ser seguida nas esferas estadual e municipal. A luta contra o trabalho infantil significa um dos pontos fundamentais do Estatuto, e que ainda encontra muita resistência em setores dominantes da sociedade brasileira. Da mesma forma, as medidas sócio-educativas merecem ser interpretadas sob outra ótica, sem aquela visão que norteia o Direito Penal da aplicação da pena àqueles que são imputáveis. Afinal, o ECA avança através de instrumentos mais precisos para enfrentar o problema. De um lado, responsabiliza o adolescente autor de ato infracional estabelecendo deveres, sob a forma de medidas sócio-educativas, de outro, introduz também direitos que são garantias constitucionais de todo cidadão brasileiro.

Calendário das próximas sessões desta Comissão

dia 14 de março - Relações de parceria, com a presença de organizações não governamentais.

dia 21 de março - Gestão das creches municipais.

dia 28 de março - Financiamento dos programas de atenção à criança e ao adolescente.

dia 11 de abril - Fortalecimento dos mecanismos de gestão instituídos pelo ECA.

dia 18 de abril - Relações entre a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto da Criança e do Adolescente, padrões básicos de atendimento, PROASF.

dia 25 de abril - Debate sobre a síntese dos trabalhos, conclusões e elaboração de propostas.

