

SÃO PAULO, FEVEREIRO DE 1998

IADES - INSTITUTO DE ANÁLISES SOBRE O
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - SOCIAL

REALIZAÇÃO

FÓRUM ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - S. PAULO

GAS - GRUPO DE AÇÃO SOCIAL - 1997

CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

MANUAL OPERACIONAL FIESSP/CIESSP/SESI/SENAI/IRS

PARECER SOBRE O





ÍNDICE

. INTRODUÇÃO.....	1
. QUANTO À SUGESTÕES AOS CMDCAs	1
. QUANTO AO MODELO DE LEI CRIANDO O CMDCA	2
. QUANTO AO CONSELHO TUTELAR	4
. QUANTO À SUGESTÃO DE LEI PARA O CONSELHO TUTELAR	5
. QUANTO AO FUNDO DCA	8
. QUANTO À SUGESTÃO DE LEI DE CRIAÇÃO DO "FUMDICAD".....	12
. QUANTO AO GEA - GRUPO EMPRESARIAL DE ASSESSORIA	16
. QUANTO À DOAÇÕES	18
. QUANTO ÀS AGÊNCIAS EXECUTORAS	18
. QUANTO AO FLUXOGRAMA	19
. CONCLUSÃO	20



PARECER SOBRE *

MANUAL OPERACIONAL FIESP/CIESP/SESI/SENAI/IRS
CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
GAS - GRUPO DE AÇÃO SOCIAL - 1997

O FÓRUM ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE—SP, é a instância legítima da Sociedade Civil, enquanto espaço de articulação coletivo de entidades, movimentos e pessoas comprometidas com a causa da Infância e da Juventude. Tem por objetivo o debate, a organização e o desenvolvimento de ações em defesa dos direitos fundamentais da Criança e do Adolescente e o cumprimento das determinações da Lei 8069/90 - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, no Estado de São Paulo.

Sob este prisma, o FÓRUM DCA/SP ao tomar conhecimento do MANUAL OPERACIONAL-FIESP/CIESP/SESI/SENAI/IRS- Grupo de Ação Social - GAS , S. Paulo, 1997, procurou analisa-lo, enquanto instrumento cuja intenção é a de orientar os Municípios, CMDCA's e propor o GEA como partícipe direto do Fundo DCA.

Considerando importante a participação de todos os segmentos da Sociedade Civil, o FÓRUM DCA/SP com este parecer procura alertar sobre alguns equívocos contidos no texto do Manual, acreditando que o debate de idéias , conceitos e princípios, junto ao coletivo do FÓRUM, resultará em benefício às Crianças e aos Adolescentes.

QUANTO A SUGESTÕES AOS CMDCA's

1. à pg. 51, item 2.5: "*...Sua composição, conforme Conselhos existentes em diversos municípios do Estado de São Paulo, tem sua constituição composta por oito (8) membros do Poder Público e oito (8) membros da Sociedade Civil;*"

* Aprovado pelo FÓRUM DCA/SP, em reunião da Direção Executiva ampliada. SP.26/02/98.



Tal afirmação tenderá a induzir os municípios, ainda sem CMDCA, a criarem Conselhos com 16 membros. O CONDECA/SP, realizou sua primeira pesquisa em 1994¹, observou-se, então que o número de Conselheiros nos CMDCA's variava bastante, assim: encontrou-se 15% dos CMDCA's com 16 Conselheiros; 15% com 20 Conselheiros; 13% dos CMDCA's com 24 Conselheiros; 13% com 30 ou mais e 9% com 12. Os municípios com número grande de membros, tem tido, em geral, dificuldade para fazer essa composição e não tem sido os que mais se destacaram por sua atuação.

QUANTO AO MODELO DE LEI CRIANDO O CMDCA

2. às pgs. 52 e seguintes é apresentado (sugestão) Modelo de Lei Municipal criando o CMDCA. Destacam-se:

a. à pg. 53, art. 5º, parágrafo único, II: *"Por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis ou em razão de sua conduta."*

A forma apresentada permite a interpretação de que é em razão da conduta dos pais ou responsáveis, entretanto, a Lei Federal 8.069 apresenta esta matéria em incisos distintos pois refere-se à conduta da criança ou adolescente (ECA - Art. 98, II, III).

b. à pg. 53, artigo 6º: *"...composto por 16 membros,..."*

Considera-se como já foi enfatizado (vide item 1), uma sugestão indutiva e não condizente com a realidade dos CMDCA's do Estado de São Paulo.

c. à pg. 53, art. 6º, I: *"oito representantes do Poder Público Municipal das áreas de Políticas Sociais, de orçamento e finanças e outras a serem definidas pelo Executivo."*

¹ CONDECA- *"Pesquisa Participante 1994"*, pg.19. IMESP, junho de 1995, SP/SP.



Para evitar confusão, evitar o termo "Políticas Sociais" e fazer a redação conforme o art. 87 do ECA, abrangendo as linhas de ação da política de atendimento, sugere-se o seguinte teor: "Oito representantes do Poder Público Municipal provenientes das áreas de: Políticas Sociais Básicas, da Política de Assistência, do Orgamento e Finanças e outras a serem definidas pelo Executivo".

d. à pg. 54, art. 6º, parágrafo 4º: "Os membros do Conselho e dos respectivos suplentes exercerão um mandato de 2 anos, admitindo-se a reeleição apenas por uma vez por igual período."

Os membros, representantes da Sociedade Civil são eleitos para um mandato. Entretanto, os do Poder Público são indicados e podem ser substituídos a qualquer tempo pelo Executivo por serem pessoas de sua confiança. Portanto, a redação correta seria: "Os membros do Conselho e os respectivos suplentes, representantes da Sociedade Civil, exercerão mandato de 2 (dois) anos, admitindo-se a reeleição apenas por uma vez e por igual período".

e. à pg. 54, art. 7º, inciso XVI - "Receber, analisar e encaminhar denúncias ou propostas para melhor encaminhamento da defesa da criança e do adolescente"; inciso XVII - "Levar ao conhecimento dos órgãos competentes, mediante representação, os crimes, as contravenções e as infrações que violarem interesses coletivos e/ou individuais da criança e do adolescente."

Não são competências exclusivas do CMDCA e sim de todos os cidadãos, portanto desnecessários constar em Lei.

f. à pg. 54 art. 7º, XIX: "Deliberar quanto à fixação da remuneração dos membros do Conselho Tutelar."

A Lei Federal 8.069, art. 134, dispõe que a: "Lei Municipal disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto a eventual



remuneração de seus membros”. Portanto estes pontos, incluindo a remuneração, devem vir expressos em Lei Municipal e não delegado através de Lei Municipal ao CMDCA.

g. Pontos imprescindíveis e que devem constar na Lei Municipal que cria o CMDCA;

- criação do Conselho Tutelar (tantos quantos necessários no Município);
- criação do Fundo Especial para a Infância e Adolescência (FIA);
- local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar;
- remuneração dos Conselheiros Tutelares.

A regulamentação para o funcionamento do Fundo Especial e do processo de escolha/eleição do Conselho Tutelar podem ser feitas após a instalação do CMDCA porque não dependem necessariamente de Lei Municipal.

QUANTO AO CONSELHO TUTELAR

3. à pg. 57, no 5º parágrafo - Conselho Tutelar: “O processo eleitoral para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a presidência do Juiz Eleitoral e a fiscalização do Ministério Público” (Art. 139 da Lei 8.069).

Esta redação está incorreta, pois o artigo 139 da Lei 8.069 foi modificado pela Lei Federal 8.242 de 12/10/91 por contrariar o artigo 22, I da CF, portanto a redação atual e a seguinte: “O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização do Ministério Público”



Assim, de acordo com a Lei, a Justiça Eleitoral está fora do processo, sendo atribuição do CMDCA coordenar o processo da escolha/eleição dos C.Ts, sob a fiscalização do Ministério Público.

QUANTO A SUGESTÃO DE LEI PARA O CONSELHO TUTELAR

4. às pgs. 60 a 62 - Lei que cria o Conselho Tutelar:

Entende-se que nos municípios que ainda não criaram o CMDCA, deve ser elaborada Lei que contemple a Criação das três instâncias organizativas determinadas pelo ECA: CMDCA, do Fundo Especial e do Conselho Tutelar. Nos municípios que já criaram o CMDCA porém não foi previsto em Lei Municipal a criação do Conselho Tutelar, deve-se elaborar uma Lei específica para isto. Entretanto, sobre este esboço de Lei observa-se o seguinte:

a. à pg. 60, art. 3º, II, parágrafo 1º: "nos casos de ato infracional praticado por criança ou adolescente, será competente o Conselho Tutelar do Município, observada as regras de conexão, continência e prevenção."

Este artigo é uma transcrição do ECA, art. 147 - II, 1. Refere-se a autoridade judiciária, enquanto **onde** se deu o fato com a criança ou com o adolescente. Isto vale, evidentemente, para todos os órgãos, inclusive para o Conselho Tutelar, entretanto, este artigo refere-se também ao adolescente considerado autor de ato infracional, o qual, para o atendimento, é de atribuição exclusiva da Autoridade Judiciária (ECA, Art. 146) e não do Conselho Tutelar. Não cabe, portanto, em Lei que cria o Conselho Tutelar.

b. à pg. 60, art. 6º: "O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar será organizado pelo Poder Municipal, que estabelecerá convênios com a Justiça Eleitoral."



Materia já discutida no item 3 deste parecer. O responsável pelo processo é o CMDCA e não o Poder Municipal; lembrando que não está previsto em Lei a presença da Justiça Eleitoral.

c. à pg. 60, art. 7º: A redação do artigo não permite a compreensão.

d. à pg. 60, art. 8º: O artigo deveria fazer parte do Regimento Interno do Conselho Tutelar e não da Lei.

e. à pg. 61, art. 10: "O Poder Público Municipal regulamentará o processo eleitoral 90 (noventa) dias antes da escolha."

Esta matéria foi tratada nos itens 3 e 4 deste parecer. Por se tratar de uma inversão total de atribuições e um atrelamento ao Governo Municipal, enfatiza-se que deve ser respeitado o artigo 139 (nova redação conforme Lei Federal 8.242/91 de 12/10/91) " O processo para escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização do Ministério Público".

f. à pg. 61, art. 11 - VIII: "Providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 22, inciso II, letras "a" a "g" desta Lei, para adolescente autor de ato infracional;"

O inciso diz: "desta Lei". Ora, esta sugestão de Lei, que consta no Manual Operacional - GAS - 1997, não tem o artigo 22. Caso se refira à Lei 8.069, deveria ser formulado de outra maneira. Entretanto, o artigo 22 da Lei 8.069 não tem incisos ou alíneas. Provavelmente refere-se ao artigo 136, VI do ECA, que tem a seguinte redação: "providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 101, de I a VI, para adolescente autor de ato infracional."



g. à pg. 62, art. 11, XIV: "Fiscalizar juntamente com o Judiciário e o Ministério Público as entidades...";

Da forma como está redigido, permite a interpretação de que esta fiscalização será realizada em conjunto pelos três órgãos, porém o ECA no artigo 95 expressa que os três órgãos têm a competência de fiscalizar as entidades, conforme o ECA - Art. 95 que diz: "As entidades governamentais e não governamentais, referidas no Art. 90, serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares."

h. à pg. 62, art. 13: "O Conselho Municipal...poderá fixar remuneração..."

Materia já detalhada no item 2, f. deste parecer, respeitando o ECA - Art. 134

i. à pg. 62, art. 13, parágrafo 1º: E inconstitucional por contrariar o artigo 22, I da C.F.

j. à pg. 62, artigo 14: "Os recursos necessários à remuneração dos membros do Conselho Tutelar terão origem no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente."

O artigo 134, parágrafo único do ECA estabelece que: "Constará da Lei Ordinamentária Municipal previsão dos recursos necessários para o funcionamento do Conselho Tutelar"

A este respeito os Drs. Wilson Donizeti Liberati e Públio Caio Bessa Cyrino² defendem que: "Outra questão de importância é saber se podem ser utilizados os recursos financeiros do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para remunerar Conselheiros. A resposta é negativa. O Fundo está proibido por Lei de pagar pessoal. Todos os recursos do Fundo são única e exclusivamente destinados para sua atividade-fim. Qualquer pagamento de pessoal efetuado com

² CONSELHOS E FUNDOS NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Liberati W. D. e Cyrino C. B., pg. 138. Malheiros Editores Ltda. SP 1993.



recursos do Fundo poderá *incriminar administrativamente e penalmente seu responsável.*"

Portanto, o Art. 14 da pg. 62, não possui amparo legal ou técnico.

1. Sobre este esboço de Lei do Conselho Tutelar conclui-se que carece de pontos fundamentais, exigidos pela Lei federal 8.069, já apontados no item 2. g , deste parecer.

QUANTO AO FUNDO DCA

5. às pags. 64 e 65 - 4. Fundo Municipal:

a. à pg. 64 - 4º parágrafo: "Entende-se, portanto que o Fundo é de caráter contábil, sendo gerido por órgão administrativo da Municipalidade a quem caberá "fixar critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais recursos. Art. 260, alínea II da Lei 8.069"

• algarismo romano, em lei significa **inciso** e não alínea:

• o inciso II do artigo 260 da Lei 8.069 foi revogado pela Lei Federal 8.242 de 12/10/91:

• o antigo inciso II da Lei 8.069, revogado, não tem esta redação:

• "...sendo gerido por órgão administrativo da Municipalidade...";

contraria o artigo 214 da Lei Federal 8.069 que preceitua: "...Fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município.", e a própria proposta de Lei Municipal para a criação do CMDCA à pg. 54 do Manual



Operacional em pauta, no art. 7º que tem a seguinte redação:

"Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: V - Gerir o Fundo...";

- "... Sendo gerido por órgão administrativo da Municipalidade, a quem caberá "fixar critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas." Contraria a Lei Federal 8.069, art. 260, parágrafo 2º que estabelece que: "Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de plano de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas". Portanto é o CMDCA quem fixará os critérios e não órgão administrativo da municipalidade.

b. à pg. 64 (atribuição do CMDCA, b) - "Elaborar o plano de Ação Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo. Este último deverá ser submetido, pelo Prefeito, à apreciação do Poder Legislativo (Art. 165, parágrafo 5º, I da C.F.)."

Existindo recursos disponíveis no Fundo, o CMDCA tendo feito o plano de aplicação conforme a diretriz política de atendimento à criança e ao adolescente, não há qualquer relação com o art. 165, § 5º, I da C.F., pois o CMDCA é deliberador da política de atendimento à Criança e ao Adolescente e gerenciador do Fundo.

c. à pg. 64 ("f) solicitar a qualquer tempo e a seu critério as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das atividades a cargo do Fundo"

No segundo parágrafo da página 64 afirma-se que: "O Fundo é destituído de personalidade jurídica", e no quarto parágrafo diz-se: "Entende-se, portanto, que o Fundo é de caráter contábil. Como é possível fazer a afirmação: "solicitar ... as informações ... das atividades a cargo do Fundo."?



d. à pg. 65 "... o Conselho de Direitos como fórum de discussão e de negociação."

Conforme o ECA, o CMDCA é um órgão que tem por objetivo específico deliberar e controlar as ações em todos os níveis no que concerne às diretrizes políticas de atendimento à Criança e ao Adolescente composto, de forma paritária, por pessoas indicadas pelo Poder Público e pessoas representando segmentos, entidades e/ou movimentos eleitas pela Sociedade Civil. O CMDCA, não é espaço para defesa de interesses político - partidários, ideológicos, religiosos, econômicos, de classe(s), etc. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente constituem-se em um dos mecanismos de participação Governo/Sociedade-Civil, objetivando a democratização das relações Estado/Sociedade, rumo a transformação das políticas estatais e de governo, em políticas públicas. Trata-se de uma instância responsável pelas políticas da área da infância e da juventude em todos os níveis não um mero "fórum de discussão e negociação" (pg. 65 do Manual Operacional e pg. 14 do "folheto CONDECA", um dos equívocos conceituais, que vem sendo reproduzido, do texto original da FAMURS)

e. sobre as páginas 64 e 65 "Transcrição da publicação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de São Paulo - CONDECA";

Os textos sobre Fundo: do Manual Operacional - FIESP (pg.64 e 65) apresentado como "Transcrição" do "folheto" do CONDECA (pg. 12 a 15), ambos contêm equívocos conceituais, tanto no "folheto" em si³ quanto no Manual Operacional.

³ **Observações:** 1. O "folheto "CONDECA"- Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente - Mobilização e Implantação, 1997 é originalmente uma publicação da FAMURS - Federação das Associações de Municípios do RGS e CBIA/RS, assinada por Eliseu Padilha, de jan. 93, com o título: "Mobilização para Implantação dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente". Por conter alguns equívocos conceituais, os CMDCA's, tiveram ao longo do tempo, que readequar alguns artigos na Lei que os constitui, enfrentando as dificuldades pertinentes a mudar uma Lei, decretos de regulamentação, etc..

2. O "folheto" do CONDECA, por sua vez, foi publicado por um grupo de Conselheiros representantes governamentais no CONDECA, sem consulta e deliberação dos Conselheiros em Assembleia, como reza seu Regimento Interno e numa gestão polêmica cuja Presidência e toda Mesa Diretora, era composta somente por representantes do Poder Público (governamental), portanto, não paritária.



Observam - se entretanto, algumas modificações no Manual Operacional, em relação ao "folheto" CONDECA (já com várias polémicas), que tendem a inverter os princípios que nortearam o debate, a construção e a filosofia que embasa o ECA.

Assim, em uma análise comparada dos dois textos, observa - se:

- o quarto parágrafo do "folheto" CONDECA, pg. 12
"Entende, portanto, que o Fundo é de caráter contábil, sendo gerido pelo Conselho Municipal de Direitos..."
- enquanto que o quarto parágrafo do Manual Operacional, pg. 64
"Entende - se, portanto, que o Fundo é de caráter contábil, sendo gerido por órgão administrativo da Municipalidade..."
- o sétimo parágrafo do "folheto" CONDECA, pg. 13
"A Lei 8.242, art. 2º de 12/10/91, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, manteve essas atribuições do Conselho, isto é, de fixar critérios de aplicação e gerir o Fundo."
- o sétimo parágrafo do Manual Operacional, pg. 64
"A Lei 8242, art. 2º de 12.10.1991, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, manteve essas atribuições dos Conselhos Municipais com vistas à fixação das aplicações e gerência dos Fundos."
- à página 14 do "folheto" CONDECA, item - m)
"Publicar, no periódico de maior circulação do Município ou do Estado, ou afixar em locais de fácil acesso à comunidade (síndicas, associações, igrejas, etc.), todas as resoluções do Conselho Municipal dos Direitos referentes ao Fundo;"
- à página 65 do Manual Operacional, item - m)
"publicar, no periódico de maior circulação do Município ou do



Estado, escolas e faculdades, serviço de atendimento materno, infantil ou afixar em locais de fácil acesso à comunidade (sindicatos, associações, igrejas, escolas e faculdades, serviço de atendimento materno, infantil, etc.) todas as ...”.

QUANTO À SUGESTÃO DE LEI DE CRIAÇÃO DO FUMDICAD

6. à pg. 67 - Lei de Criação do FUMDICAD

Há necessidade da criação do Fundo Especial para a Infância e Adolescência em Lei Municipal. A regulamentação pode ser feita através de Decreto. Esta regulamentação de funcionamento é necessária e deve conter os seguintes pontos:

- o que é Fundo (FUMCAD);
- os objetivos do Fundo;
- explicitar (Secretaria ou Gabinete) onde o Fundo será alocado como Unidade de Despesa;
- explicitar que as despesas do CMDCA, com infra-estrutura, atividades de funcionamento, apoio aos Conselheiros tem verba em outro grupo de despesa (outra rubrica), separada do Fundo ;
- fontes da receita do Fundo;
- onde pode ser gasto a receita do Fundo;
- o órgão deliberador para a utilização da verba do Fundo é o CMDCA;
- explicitar qual será o órgão público que fará a contabilidade do Fundo e executará as despesas conforme as deliberações do CMDCA, obedecendo as normas legais para gastos do dinheiro público;
- onde será aberta a conta bancária e quem assinará os cheques para a execução das despesas.

Não há amparo na legislação Federal para criação do Conselho de Orientação Técnica (COT) para assessorar o CMDCA. A Lei Federal 4320 (1) de 17/03/64, no Título VII - “*Dos Fundos Especiais*”, não versa sobre assessorias⁴. O “Manual

⁴ O Mun. de S Paulo. regulamentou a Lei 4320.pelo Decr. 29213 (28/10/90).e não versa sobre o tema.



Operacional" às páginas 69 e 70 , retoma o COT na "Sugestão de Regulamentação do Fundo" nos artigos 3º e 4º ; sugere-se a supressão dos referidos artigos

Os CMDCA's têm enfrentado dificuldades para ter um funcionamento correto e para cumprir suas atribuições, justamente pela dificuldade em assimilar a "*Democracia Participativa*" na gestão pública com a "*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis...*" Criar um outro conselho sem amparo legal na Lei 8.069 para assessorar o previsto nesta lei parece ser redundante e complicador. Os municípios de São Paulo e São José dos Campos têm essa modalidade, entretanto, convém uma avaliação técnica para verificar se esta modalidade, facilita o bom funcionamento para uma efetiva política de defesa e um melhor atendimento aos direitos da Criança e do Adolescente e ao afastamento dos interesses e ideologias que contrariam à Lei. Deve-se, ao mesmo tempo, avaliar os outros CMDCA's que seguiram o ECA e fazer uma análise comparativa entre o desempenho destes com os CMDCA's que criaram o COT. A título de exemplo recente cita-se o caso do Município de São Paulo, com verba destinada ao FUMCAD/SP e aprovada pela Câmara no Orçamento de 1997, de R\$ 47 milhões , o COT não conseguiu, sequer o CMDCA/SP, empenhar e movimentar um centavo de Real que fosse, até cair em exercício findo, embora possuísse: plano de ação, projetos e programas aprovados por resoluções do CMDCA/SP publicadas no D.O.M., Plano de Aplicação e recursos jurídicos acionados.

Dada a estrutura da construção da proposta FIESP/CIESP, embasada em seus dois pilares de apoio: COT e GEA, não somente como grupo articulador do empresariado para captação de verbas para o FUMCAD, mas também como grupo assessor: "*formular e propor propostas para captação, acompanhamento e utilização dos recursos do FUMDICAD*". (pg. 79 - sugestão de resolução ao CMDCA criando o GEA , primeiro parágrafo, 4ª e 5ª linhas) ; explicitado nos " OBJETIVOS DO GEA" (pg.80):

" Em conjunto com o Conselho de Orientação Técnica e 'ad referendum' do CMDCA, formula e analisa propostas para captação, acompanhamen



to e utilização dos recursos do FUMDICA, bem como assessora técnica e utilização de projetos apresentados ao Conselho pelas entidades executoras.

Não possuindo o COT, amparo na legislação Federal, sua existência poderá, por sua vez, significar uma presença que desequilibra a paridade ESTADO/SOCIEDADE, nos Conselhos DCA.

A presença do COT e do GEA representará, também, maior número de representantes da Sociedade Civil no Conselho, fato que poderá ser interpretado pelo Poder Público como quebra da paridade e simetria de representação determinada pelo ECA como tentativa de hegemonia ou como estrutura paralela da Sociedade Civil.

7. às pgs. 69 a 72 - A regulamentação do Fundo. Observa - se:

a. à pg. 69: artigo 2º "... aplicação dos recursos ao atendimento à criança e ao adolescente, bem como ao exercício das atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar";

O CMDCA e CT devem ser mantidos com verba do orçamento municipal diferente da verba do Fundo Especial para a Infância e Adolescência que tem fim específico e por serem órgãos públicos do município. Matéria tratada no item 4, j.

b. à pg. 69, art. 2º, I: "... extrapola âmbito de atuação das políticas sociais básicas"

Não se concebe a aplicação da verba do Fundo Especial no que extrapola o âmbito de atuação das políticas sociais, isto porque, cabem às políticas sociais básicas e à assistência social (art. 87, I e II do ECA), garantir os direitos fundamentais à criança e ao adolescente, apontados no artigo 227 da Constituição Federal. Entende-se, portanto, que esta verba não deve ser utilizada para socorrer direitos



já garantidos pela mencionada Lei.

Isto posto, a utilização do Fundo Especial deve ficar restrita ao âmbito da atenção à Criança e ao Adolescente em situação de risco pessoal e/ou social, apontadas no ECA - art. 87, III, IV e V. Deve - se enfatizar que estas ações deverão estar sempre em consonância com as prioridades definidas pelo Plano de Ação deliberado pelo CMDCA, em interface com a Política de Assistência Social, no que tange à Criança e ao Adolescente, considerando-se que o Município deve executar o Plano Municipal de Assistência Social, que determina o atendimento às necessidades locais, mediante recursos orgamntários, gerenciados através do Fundo Especial, vinculado ao Conselho Municipal de Assistência Social.

c. à pg. 69, art. 2º, III, 1º: "*Dependerá de deliberação expressa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a autorização para aplicação dos recursos do Fundo em outros tipos de programas que não o estabelecido no § 1 deste artigo*";

Materia já explicitada nos itens 4. e 5. deste parecer. CMDCA é gerenciador do Fundo e não somente de parte dele.

d. à pg. 69, artigo 2º, parágrafo 2º: "*Os recursos do Fundo serão administrados segundo o Plano de aplicação elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*";

Os recursos serão administrados segundo o Plano de Ação no que se refere à criança e ao adolescente, alicergado nas prioridades estabelecidas pelas deliberações do CMDCA, através do Plano de Aplicação, igualmente deliberado pelo Conselho.

e. às pgs. 69 e 70, artigos 3º e 4º sobre o COT.

Materia já discutida no item 6 deste parecer. Assim a SUGESTÃO DE PORTARIA à pg. 73, perde o sentido.



f. às pgs. 71 e 72, artigo 14 de I a VIII: "A despesa do Fundo constituir - se - à de ..."

Matéria tratada acima. **Não se pode utilizar verba de Fundo Especial em gastos que não sejam de sua atividade - fim.**

O Manual Operacional, enquanto instrumento de apoio aos CMDCA's, deveria estar também orientando sobre a origem da receita e formas de captação para o FUNDO, como:

- Orçamento Municipal
- Orçamento Nacional (via CONANDA)
- Orçamento Estadual (via Conselho Estadual)
- Doações através de contatos
- Multas, através de contato com o Poder Judiciário local
- Imposto de Renda através de contato com a Receita Federal,
- Imposto de Renda através de contato com empresários, associações de contabilistas e através de ampla campanha de divulgação
- Aplicações

8. à pg. 75 - Plano de Aplicação

Onde aplicar a verba do Fundo já foi exaustivamente tratado. **O Fundo só pode ser aplicado em atividades-fim.** Vide itens: 5, 6 e 7, que versam sobre o FUNDO.

QUANTO AO GEA - GRUPO EMPRESARIAL DE ASSESSORIA

9. à pg. 77 - O GEA - Grupo Empresarial de Assessoria

Como todo e qualquer segmento organizado da Sociedade, o empresariado tem o direito de participar do CMDCA, garantidos pela C.F., artigo 227 caput e parágrafo



7º e pelo artigo 204,II: "*participação da População por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*" e no ECA, 88,II: "*Criação de Conselhos Municipais ...órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas*".

O CMDCA tem, dentre suas tarefas, a de mobilizar a "*opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da Sociedade.*"(ECA 88, VI).

Nesta linha de construção e defesa dos direitos de cidadania às Crianças e aos Adolescentes, determinadas pelo ECA , é pertinente a participação de todos os segmentos da Sociedade Civil, desde que eleitos pelos Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - FÓRUMS DCA, como são conhecidos.

A existência e presença atuante do GEA - FIESP/CIESP/SESI/SENAI/IRS -GAS significa um aporte importante na luta pela efetividade, com qualidade, das Políticas Sociais Básicas e das Políticas de Assistência Social, assim como para a erradicação da situação de existência de Crianças e/ou Adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social, implementando o Art. 260 do ECA , através da captação de recursos aos Fundos DCA.

Quanto ao acompanhamento e fiscalização de utilização das verbas do FUMCAD, assim como da qualidade e efetividade do atendimento e trabalho das entidades executoras, é prerrogativa democrática e obrigação de cada cidadão e do conjunto da sociedade. Para isto, existem mecanismos tais como: Comissões de Conselheiros do CMDCA sobre: Políticas Públicas, Defesa e Garantia de Direitos, do Fundo DCA, etc.; Plenárias de Prestação de Contas dos CMDCA's, tanto das ações, quanto da utilização das verbas do FUMCAD (garantidas na Lei e no Regimento Interno); a qualquer momento, por qualquer cidadão ; a fiscalização do Executivo Municipal (garantido na Lei e no Decreto que regulamenta o Conselho e o Fundo); o Tribunal de Contas do Município; os FORUMS DCA; os Conselhos Tutelares; o Ministério Público; a Câmara Municipal seja através dos Vereadores, seja em Tribunais Populares: Encontros e Congressos DCA em todos os níveis; etc..



QUANTO A DOAÇÕES

10. à pg. 83 - 6. "Doações"

Neste capítulo sobre as "doações", convém informar às pessoas jurídicas e às pessoas físicas, em primeiro lugar, que realmente não se trata propriamente de doação, porém da **disposição legal de transferir parte do imposto de renda devido ao Fundo DCA, respaldado por:**

- Art. 260 da Lei 8242, que modificou este art. da Lei 8069.
- Instrução Normativa da Receita Federal nº 86, para pessoas jurídicas.
- Lei 9250 de 26/12/95 que regulamenta a captação do imposto devido por pessoas físicas.

QUANTO ÀS AGÊNCIAS EXECUTORAS

11. às pags. 86 e 87 - Agências Executoras

É um elenco de possíveis projetos para o atendimento à Criança e ao Adolescente com abrangência às Políticas Sociais Básicas, à Política de Assistência Social e aos Serviços e Programas Especiais de Proteção. Entretanto, o texto não apresenta uma proposta que anteceda os projetos para nortear os CMDCA's em suas decisões.

O Plano de Ação deve ser elaborado com base em um diagnóstico do Município, das necessidades e recursos e estabelecido dentro dos objetivos deliberados previamente, em metas prioritárias, sem confundir o principal com o urgente, prevendo, "o que", "como" e "quando" avaliar.



Incorporada ao Plano de Ação dos CMDCA's, deve-se apresentar a proposta metodológica de atuação integral e com uma visão integradora, pautando-se em princípios, orientações e práticas que apontam para um *novo olhar na compreensão da Infância, da Juventude e da Família nos Municípios*. Objetiva-se, assim, potencializar processos educativos, culturais e políticos que resgatem as dimensões constitutivas da problemática, de forma sistemática e integrada, priorizando tanto os aspectos comunitários, de inserção geográfica, aspectos educativos, familiares, quanto a existência e/ou implementação de equipamentos sociais e sua integração institucional, tendo como vetor a articulação operacional, rumo a uma política integral e integrada voltada às Crianças e aos Adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social.⁵

Desta forma, as estratégias, ações e procedimentos para implementação de um Plano de Ação dos CMDCA's, deve levar em conta os princípios e diretrizes pedagógicos que alicerçam os programas e ações de atenção integral e integrada que por sua vez, não podem ser vistos ou entendidos isoladamente, para que não se reproduzam, mais uma vez, programas estanques e fechados em si mesmos, mediante práticas dispersas, pontuais ou fragmentadas.

QUANTO AO FLUXOGRAMA

12. às pags. 92 e 93 - Fluxo dos Projetos encaminhados ao CMDCA

Observa - se, uma contradição entre o texto (pg. 92) e a arte gráfica do fluxograma (à pg. 93). Como já explanado, o CMDCA deve fazer seu Plano de Ação para o atendimento à criança e ao adolescente do Município, conseqüentemente, deve aprovar, conforme os recursos do Fundo somente os Projetos que estejam dentro das metas prioritárias. Embora nas explicações à pg. 92 do Manual Operacional

⁵ O cerne desta discussão, encontra - se in *Metodologia, Módulo II, Parte I e II, 1996 - PROASF - Programa de Orientação e Apoio Sócio - Familiar, do CMDCA SP*, realizado pelo IADES - Instituto de Análises Sobre o Desenvolvimento Econômico-Social, S.Paulo, 1996, mimeo.



preserve ao CMDCA as decisões, o fluxograma diz que o GEA "*dá parecer favorável*" ? e o CMDCA "*aciona o FMDCA para liberar recursos.*", tendendo transformar o CMDCA em mero executor dos pareceres do GEA. Retoma - se assim, a filosofia já delineada na parte introdutória (pg. 5 - 7º parágrafo) deste Manual, esta porém, uma inversão total dos princípios que nortearam a construção da Lei.

CONCLUSÃO

At last, but not list... por último, porém não menos importante, cabe lembrar que o ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - Lei Federal 8069 de 13 de julho de 1990, não foi bem "*O Governo Federal fez sua parte*".⁶, pois o ECA enquanto ordenamento jurídico-institucional conquistado, foi fruto de um longo processo de discussão, debate, mobilizações dos movimentos sociais, juristas, profissionais da área da Criança e do Adolescente, dentre outros, durante o decorrer dos anos 80, culminando com a inclusão na C.F. da emenda popular, Art. 227. E sua posterior regulamentação em Lei Federal - o ECA, inovando em relação ao antigo "Código de Menores". As inovações do Estatuto são muitas:

- abolição das categorias ideológicas e estigmatizantes de "*menor*"⁷ e "*situação irregular*".
- inclusão de todas as Crianças e Adolescentes - um corte populacional, de zero a 18 anos - como destinatários de um novo direito, universal e sem discriminação de classe.
- respeito às Normativas Internacionais.
- a priorização obrigatória da questão em todos os níveis.
- a participação da Sociedade Civil na elaboração, acompanhamento e controle das políticas e programas para a Infância e à Juventude.
- a descentralização e municipalização do atendimento.
- a criação das instâncias organizativas: CMDCA , C.T. e FUNDO DCA.

⁶ Conforme pg. 5 - Omilton Visconde - coordenador do GAS.

⁷ Palavra ainda utilizada neste Manual Operacional , na *Apresentação: nosso bem mais precioso*, Carlos Eduardo Moreira Ferreira . in 2ª linha, 3º parágrafo.

A partir do Estatuto, a Sociedade Civil, inicia nova etapa, de construção da cidadania das Crianças e dos Adolescentes através da implantação do ECA, e após oito anos de luta, são inaceitáveis os "arranjos pelo alto", a hegemonia de uma instância pela outra: seja do Governo, seja da Sociedade Civil, do poder econômico, político ou outro qualquer.

A Sociedade Civil tem nos FÓRUMS DCA sua instância primeira de luta e organização das demandas dos movimentos sociais, sendo ainda o instrumento de pressão junto ao poder público, de orientação às instâncias organizativas: Conselho DCA, Conselho Tutelar e Fundo DCA; espaço para o debate democrático, aglutinador da discussão política e técnica e expressão dos anseios populares.

Cabe esperar que o segmento empresarial una-se aos demais representantes da Sociedade Civil, nos Fóruns DCA, nos CMDGAs, C.Ts, etc.. Cabe também alertar sobre atitudes isoladas e/ou equivocadas que dificultem uma interação produtiva.

"Nesta linha de atuação, propomos, neste manual, a criação dos Grupos Empresariais de Assessoria - GEA -- órgão assessor dos Conselhos e Fundos Municipais -- que possam fomentar a captação de recursos e bens e assessora-los tecnicamente. Sugerimos, inclusive, a participação de empresários como membros titulares dos Conselhos e Fundos"

Parêcer realizado pelo IADES, entidade membro do FÓRUM DCA/SP e da Executiva, gestão: 93/95 e 95/97.
IADES - INSTITUTO DE ANÁLISES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL
R. Arq. Jaime Fonseca Rodrigues 39, São Paulo, SP cep. 05446-000, Fone/fax: (011)211-1051
e.mail - spiaades@mandic.com.br
Prof. ULISSSES DUARTE GURIGEL - educador, pedagogo, Conselheiro do CONDECA/SP -93/95 e 95/97
CACILDA M. ASCIUTTI - socióloga, coord. do GT Criança e Adolescente do IADES, Cons. CONDECA- 95/97

⁸ Omílton Visconde - *Estatuto da Criança e do Adolescente - Os Conselhos Municipais. Sua Mobilização e Implantação*. In Manual Operacional - pg. 5, 7º parágrafo. FIESP/CIESP, SP, 1997.

