

25/04/2000

Protocolado n° 315/00

Desse Prest - comissão



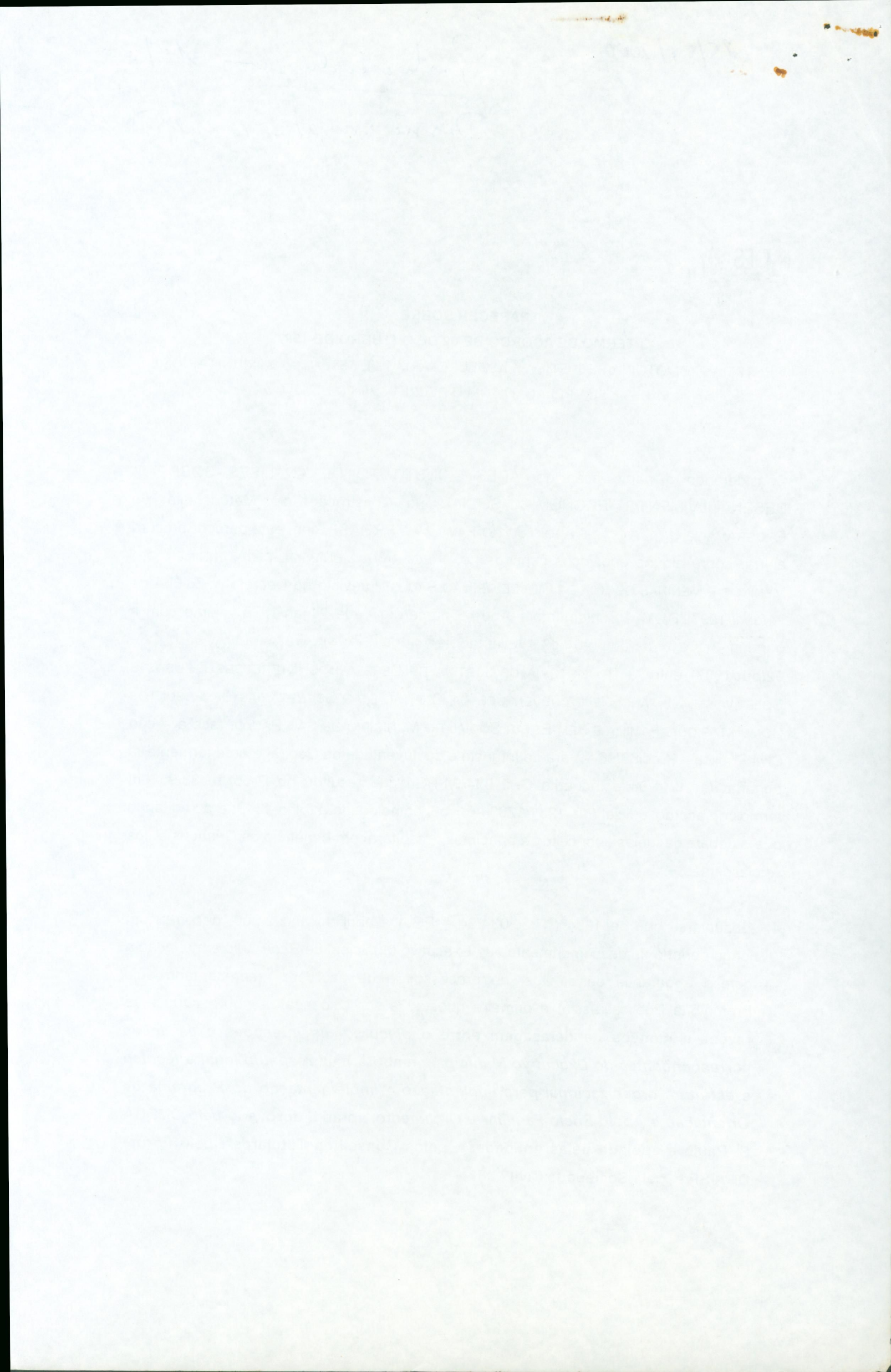
PARECER SOBRE

O TERMO DE ACORDO DE 02 DE OUTUBRO DE 1997

ENTRE A PROMOTORIA DE JUSTIÇA E AS SECRETARIAS DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E FABES E SUA RELAÇÃO COM O DECRETO 36.804 DE 11.04.97

Considerando a participação do IADES – INSTITUTO DE ANÁLISES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL na construção da Metodologia do PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR – PROASF, com este parecer procura alertar sobre alguns equívocos contidos no, “PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO A MENINOS E MENINAS DE RUA DA CIDADE DE SÃO PAULO”, previsto no Decreto nº 36.804 de 11/abril/1997 (DOM – Suplemento – Ano 43 número 17 –de 24/jan/1998 – junto com a portaria 40, de 14 de outubro de 1997 datado de 14/ou/1997 e no TERMO DE ACORDO (de 02/out/1997) entre a PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DA CAPITAL E AS SECRETARIAS DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E FAMÍLIA E BEM-ESTAR SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, face a “Ação Civil Pública – Proc.68/96 – Vara da Infância e da Juventude da Capital e anteriormente a portaria de 28/11/94 e Inquérito Civil 034/94-PGJ que resultou no Proc. nº 88/95 em termos do acordo judicial (fls 1231/1233 –6º vol., homologado à folha 1248; e acreditando que o debate de idéias , conceitos e princípios, resultará em benefício às Crianças e aos Adolescentes.

1. Observa-se que de 1994 (Proc.034/94 – PGJ) a abril do ano 2.000, decorreu um longo período de descumprimentos do Executivo Municipal de São Paulo em relação à defesa e garantia de direitos, de processos e de acordos, representado pela Promotoria Pública; assim a primeira questão a ser colocada é sobre: **Quais as razões e motivos da defasagem entre o discurso- as intenções e as ações correspondentes do Executivo Municipal, embora haja respaldo legal e técnico e estrutura organizacional para implantação e implementação do Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar e Orçamento, votado, aprovado pelo CMDCA S. Paulo e apoiado pelas entidades , pelos Conselhos Tutelares , pelo Fórum DCA/SP e pela Sociedade Civil?**



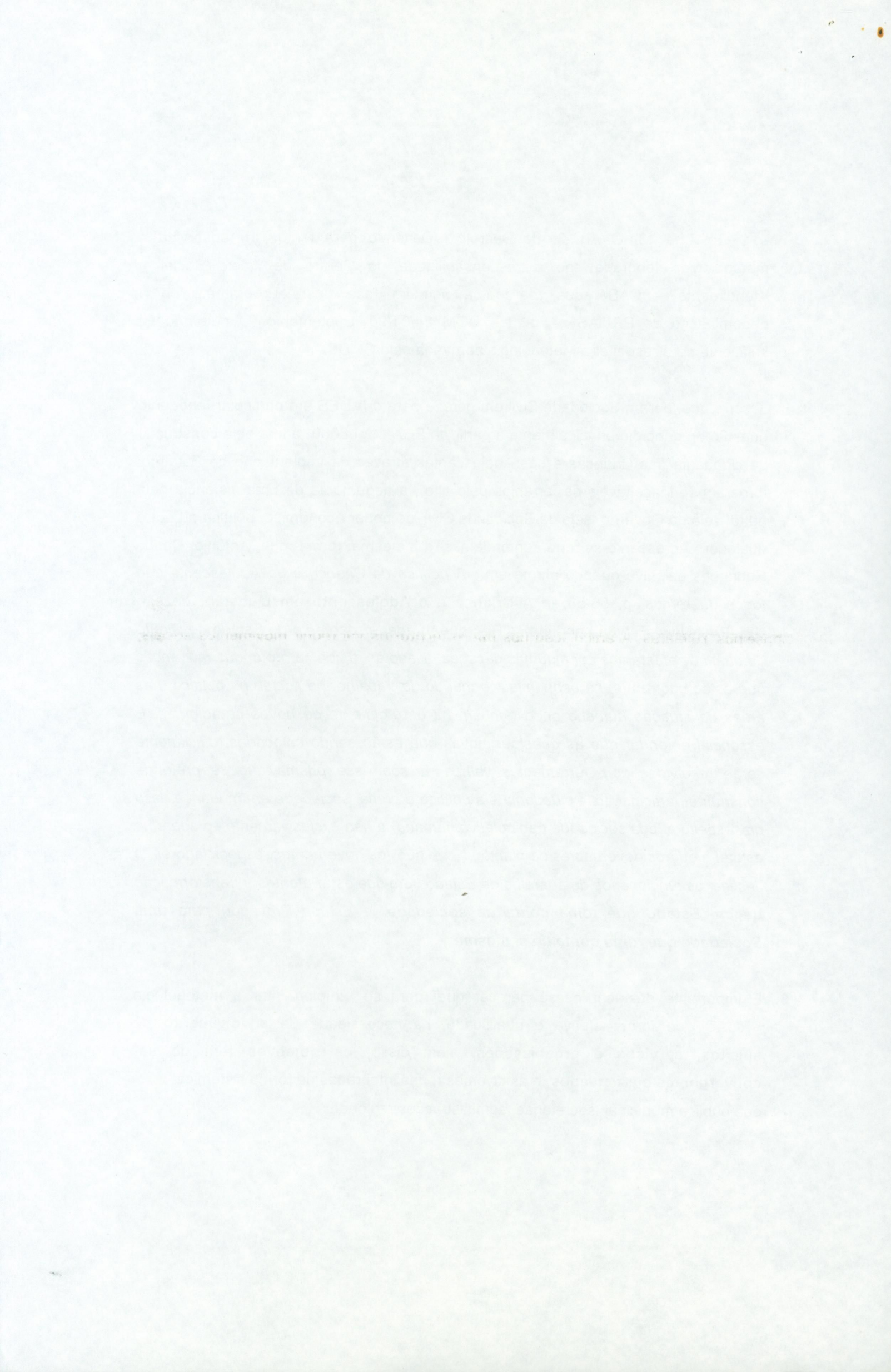
2. Em breve histórico, o PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR foi elaborado e aprovado durante a 2ª gestão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (1º fev. 95), publicado no D.O.M. 40 (80) - 29 de abril de 1995, acolhido pelo Executivo Municipal D.O.M. 40 (106) - 7 de julho de 1995 - com operacionalização através do Centro de Apoio Social e Atendimento - CASA - conforme protocolo de intenções CMDCA/CASA - 07/12/94 (D.O.M. - 09/12/94), com apoio da 3ª gestão do CMDCA/SP. De forma resumida, o trabalho do IADES no PROASF corresponde a Fase I, Frente 1, itens "a" e "b", o que convencionou-se chamar de Metodologia - a Fase I estrutura a Fase II (intervenção nas famílias), a metodologia e a forma de gestão foi elaborada durante o período : novembro de 1995 a dezembro de 1996, e interrompido no Módulo III – fase de implantação .Do início da elaboração do PROASF pelo CMDCA/SP (nov./94), na sua sua aprovação (01/fev./95) e todo período de efervescente trabalho (nov/95 a dez/96) foi consenso entre os Conselheiros do CMDCA/SP, Conselhos Tutelares, técnicos, educadores, setores da Universidade, Fórum Municipal DCA etc. que o PROASF - Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar seria, em todas as etapas, um processo de elaboração coletiva e articulada com todas as forças vivas da sociedade que lutam em defesa dos direitos fundamentais da criança e do adolescente
3. Destaca-se no Termo de Acordo em pauta, o Art.15 "*O Ministério Público desiste do prosseguimento da ação civil promovida contra o Município de São Paulo, referente ao Processo n.88/95....(etc.)*."cujo documento de 12de dezembro de 1996, assinado pelos Promotores de Justiça: Dr. Mauricio Antonio Ribeiro Lopes e Dra Isabella Ripoli Martins no Proc. 88/95 de 64 páginas, comparam o descumprimento do Executivo Municipal em relação ao Programa original – PROASF - aprovado pelo CMDCA/SP, este sim legal e legítimo. Entende-se que pelo Art. 15 somente a ação 88/95 se extingue, não o Programa original – PROASF.
4. De forma esparsa e pontual o Decreto nº 36.804 de 11/abril/1997 (DOM – Suplemento – Ano 43 número 17 –de 24/jan/1998 – junto com a portaria 40, de 14 de outubro de 1997datado de 14/out/1997, cita o PROASF nas "premissas" [Parte I – p.2 –DOM – 43(17) Suplemento]; na p. 6 – I – Capacidade, metas – Abrigos; no Anexo 6 A - itens 5

Dec. Meninos
e Meninas
de Rua



e 16- p.12 e 13. O Art. 3º do Decreto...."Devendo para tanto, ser absorvida a metodologia elaborada sob a responsabilidade do Centro de Apoio Social e Atendimento – CASA que realizou a primeira fase deste Programa, sob a denominação de PROASF ..."p.22 – DOM 24/01/98. Suplemento. O que não foi suficiente para respeitar a Metodologia aprovada pelo CMDCA.

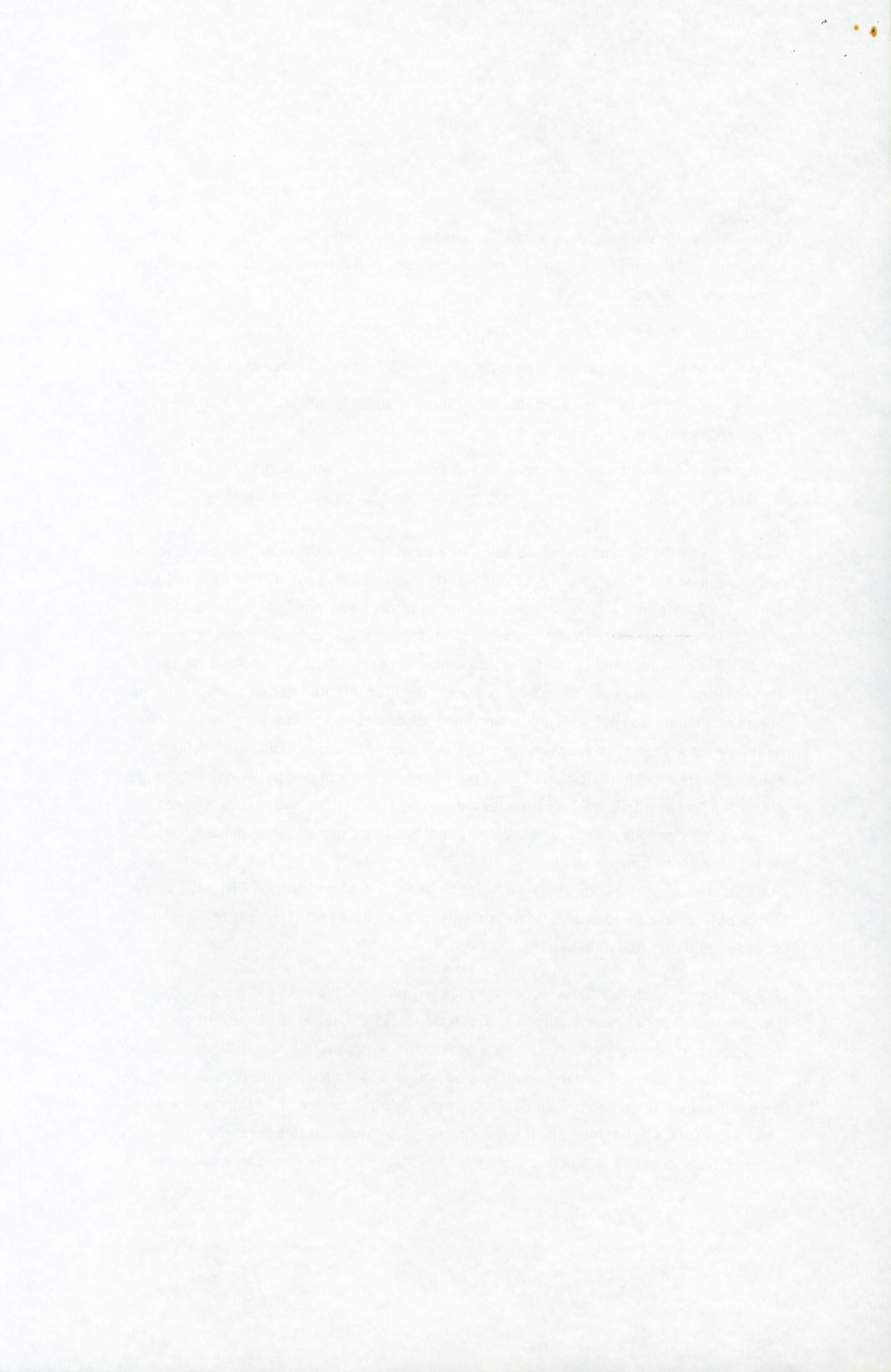
5. Ocorre que, para a Sociedade Civil em geral e para o IADES em particular, enquanto questão de princípio principalmente a partir do ECA (Lei 8069) a luta pela construção da cidadania das Crianças e dos Adolescentes através da implantação do Estatuto, tornaram-se inaceitáveis os "arranjos pelo alto", a hegemonia de uma instância pela outra: seja do Governo, seja da Sociedade Civil, do poder econômico, político ou outro qualquer. Acrescente-se que, entendemos da mesma forma que Antônio Carlos Rodrigues da Silva quando afirma em *"A política da Criança e do Adolescente que todos queremos"* p. 56-58; in **A Criança e o Adolescente em Questão**; dez/94; UEL /PR (Univ. Est. de Londrina), CBIA: que *"o aperfeiçoamento do Estado de Direito do qual nos afastamos por algumas décadas, aliado às rápidas e profundas mudanças que estão ocorrendo: na economia; no mundo do trabalho, no social, no político, nas áreas da atuação humana onde também há o surgimento de novos paradigmas. É essencial entender que as questões novas que estão sendo colocadas, dificilmente serão resolvidas com ferramentas velhas. É sob esse prisma que se pretende construir a participação, a cidadania e a política de uma sociedade em mudança. Isso diz respeito a toda sociedade (ao coletivo humano) e não exclusivamente ao aparelho estatal e/ou aos governantes de plantão (...)* e que *"os governantes, os legisladores, a Justiça, os funcionários do aparelho de Estado, tem que estar atentos à transformação de um Estado que toma conta da sociedade (Estado Provedor) para uma Sociedade que toma conta de si mesma.*
6. É importante destacar nesse parecer que, para se implementar a metodologia PROASF de forma efetiva e qualificada, há necessidade de **envolvimento de sujeitos, serviços e organizações**, além disso, **os objetivos tem de ser convergentes e articulados**, e as diversas redes integradas de forma sistêmica:
- rede pública municipal: secretarias, administrações regionais



- rede movimentalista: sociedade civil, movimentos de melhoria de condições de vida, entidades de defesa de direitos, entidades de atendimento, fóruns regionais e municipal DCA etc.;
- rede dos Conselhos Tutelares (integração dos 20 Conselhos);
- rede de comunicação institucional: sobre o ECA e C.T., na mídia impressa e eletrônica;
- rede de retaguarda e infra-estrutura de apoio: pública e privada, para atender as demandas em articulação regional e micro-territorial;
- integração intermunicipal: Região Metropolitana - para retaguarda às crianças e adolescentes de outros municípios e que estão nas ruas de São Paulo.

Dado ser o PROASF uma política pública municipal, gestada pelo CMDCA-SP e tendo nos Conselhos Tutelares seu eixo estratégico de implementação, a gestão em rede será construída de forma regionalizada, **nos micro-territórios**, onde estão sediados os Conselhos Tutelares. A articulação nos micro-territórios vai reunir movimentos sociais, entidades e gestores públicos em torno de metas comuns. Cada componente da rede e demais agentes sociais envolvidos no processo **deverão manter sempre presentes os objetivos iniciais do PROASF**, intercambiando, avaliando de forma sistemática as ações e retroalimentando a organização sistêmica - regionalmente e no município. Articulando o conhecimento e a experiência dos Conselheiros Tutelares, com a experiência e ações de entidades, órgãos públicos (secretarias) e movimentos, rumo ao enfrentamento da situação das Crianças e dos Adolescentes em condições especialmente difíceis (*de e/ou na rua*) e o conhecimento objetivo do PROASF, a rede de informações e a comunicação ampliará a capilaridade do programa e o apoio necessário ao sucesso do PROASF, **o que não é objeto de consideração nem no Decreto 36.804 de 11/04/97 nem no Termo de Acordo em pauta (02/10/97).**

7. A proposta metodológica deve ser entendida em sua totalidade. As estratégias, ações e procedimentos para implementação e execução do PROASF, levando-se em conta os princípios e diretrizes pedagógicos que alicerçam os programas e ações de atenção integral e integrada, não podem ser vistos ou entendidos isoladamente, para que não se reproduza mais uma vez programas estanques e fechados em si mesmos, mediante práticas dispersas, fragmentadas ou pontuais. Objetivando o atendimento integral e integrado de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social, a



metodologia PROASF engloba cinco programas de atuação/ação a serem implementados de forma articulada e regionalizada:

Programa 1: Educação de rua/meio aberto (apoio, orientação, acompanhamento da criança e do adolescente na rua em situação de risco).

Programa 2: Programa/Política de abrigo nas entidades existentes e nas "casas" (local onde as crianças e adolescentes se reúnem: é o centro de convivência/de passagem, o espaço coletivo no qual as crianças e adolescente estabelecem as primeiras relações do processo educativo). Local de passagem para uma nova vida, novos projetos e encaminhamentos.

Programa 3: A família, como eixo básico de trabalho - família-comunidade e reintegração à família de origem, a partir de um plano de atuação comunitária e à dinâmica familiar (condições sócio - econômicas, psicológicas, sociais, etc. da família)

Programa 4: Inserção da criança e do adolescente nos equipamentos sociais da sociedade civil (ONGs) e do Estado - OGs (municipal, estadual e federal) instituídos para atender as necessidades sociais básicas da população nas áreas de Educação, Saúde, Cultura, Lazer, Esporte, Recreação, Trabalho, etc.

Programa 5: Orientação ocupacional e/ou formação profissional, conforme a faixa etária, aptidões e habilidades da criança e adolescente. Educação pelo Trabalho.

8. Ausência no Decreto 36.804 de 11/04/97 e no Termo de Acordo em pauta (02/10/97) de um plano de atendimento e programa de proteção especial, caracterizando-se por uma ação isolada. Note-se que o Programa a que se refere o Decreto foi elaborado á revelia do CMDCA que já tinha o PROASF em Implementação desde 1996 . Constata-se que o projeto não foi discutido com as instâncias pertinentes, nem houve consulta prévia , afirma-se legalmente que a Ação Civil era MP versus Prefeitura.

9. Para esclarecimentos: a visão de atendimento de um programa/plano focado às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social, deve necessariamente potencializar os processos educativos e ser planejado em sua

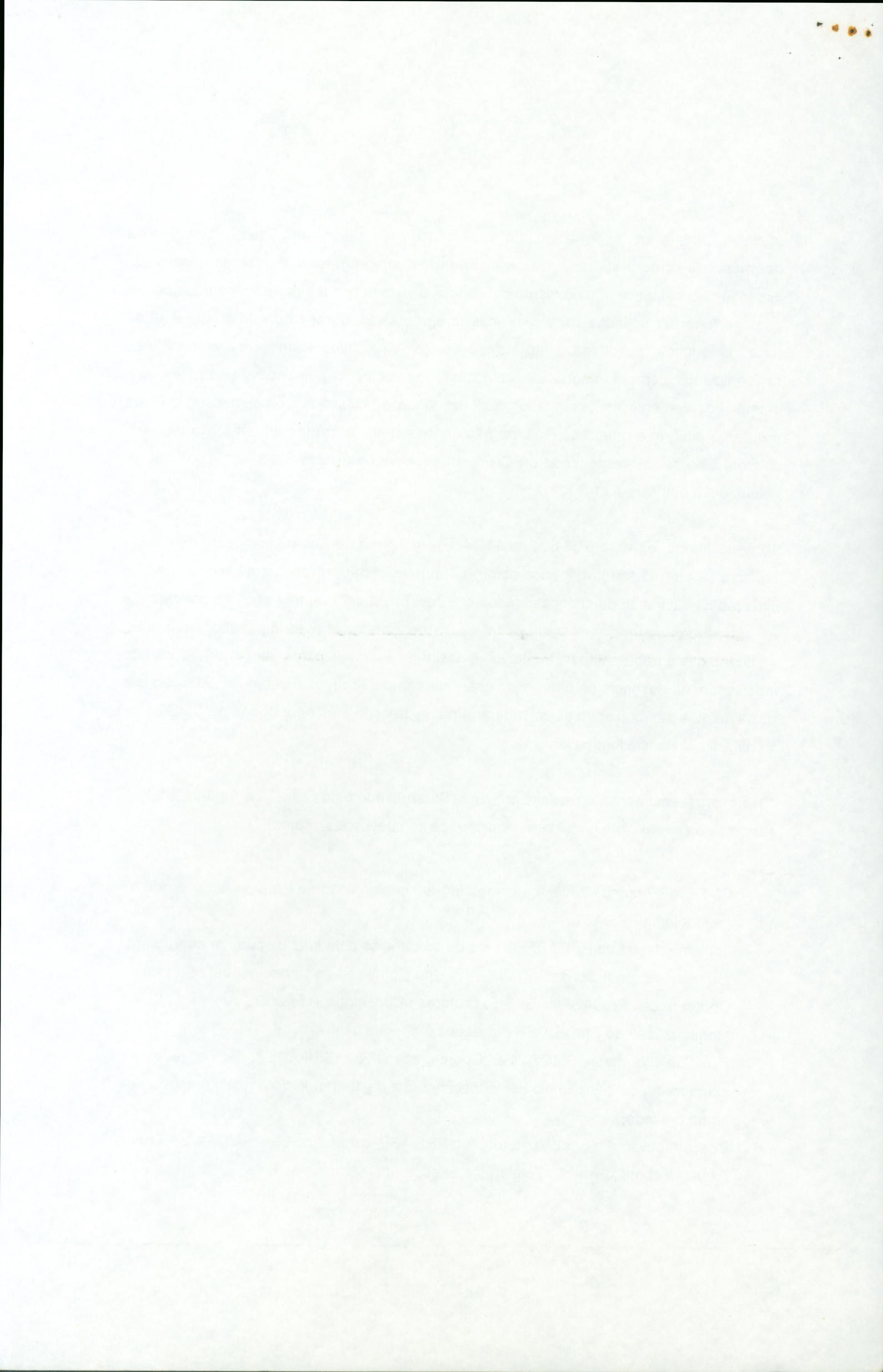


totalidade, tanto pedagógica quanto no espaço geográfico da cidade, **através da definição de princípios, diretrizes e prioridades** como um todo, resgatando assim, as dimensões constitutivas da problemática de forma sistemática e integrada; priorizando em primeiro lugar as políticas sociais básicas, programas de geração de emprego e renda para os adultos e voltada tanto aos aspectos educativos, familiares, comunitários regionalizados, como à integração institucional dos equipamentos sociais existentes ou a serem urgentemente implementados, objetivando a articulação operacional rumo a um programa integral e integrado, voltado às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social, respeitando o ECA e em especial os artigos 86, 87 e 88 e Título V, Capítulo I, II e III (Art. 131 a 137).

10. Analisando, o Decreto 36.804 de 11/04/97 e o Termo de Acordo em pauta (02/10/97) observa-se que da forma genérica como foi aprovado, não apresentará resolutividade à situação de vitimação de crianças e adolescentes, basta ver que três anos se passaram e a atuação das instâncias municipais foi difusa e dispersa através de práticas pontuais, segmentadas e fragmentadas. Manteve-se assim, apesar do Acordo com o MP, zonas de indefinição, na ausência de um projeto coerente, tanto pedagógico como na definição dos pólos de atuação, deixando de considerar o plano de ação e as prioridades do CMDCA de São Paulo, instância legal e legítima .

11. Em prosseguimento, o respeito ao PROASF aprovado pelo CMDCA é fundamental sendo ainda necessária uma clara definição de competências, como:

- CMDCA/SP como definidor e controlador da implantação do Programa, apoiando a metodologia PROASF;
- Implementação do PROASF através de estratégias definidas de comum acordo em reuniões sistemáticas entre CMDCA/SP (ou Comissão de Conselheiros), Coordenação PROASF/FABES/Executores ; Conselhos Tutelares
- Monitorização do CMDCA/SP das ações em todos os níveis;
- Fluxo de informação CMDCA/SP, Coordenação PROASF/FABES, e contratados como forma de intercâmbio de conhecimento e de conteúdo do processo/ações como um todo;
- Busca efetiva de "correção de rota" do PROASF, controlado pelo CMDCA/SP em interface com Conselhos Tutelares e Executores .



12. A crise sócio-econômica, tem gerado em São Paulo, um aumento desta população, que os canais sociais não tem absorvido, pois na ausência de uma atuação organizativa coerente por parte do Poder Público Municipal, pela superposição entre as esferas de poder e de ações, a resposta ficou por conta de canais de organização aleatórios e definidos difusamente a partir das instituições sociais e do próprio aparelho administrativo do município. Mantendo-se assim zonas de indefinição e ausência de atuação integrada. É importante lembrar a diversidade de concepções a respeito do que deveria ser um Plano de Ação para este segmento: com princípios, diretrizes, monitorização de qualidade e de efetividade e qual deveria ser o papel concreto, traduzido em programas de ação, planejamento adstrito ao CMDCA, dado possuir representação paritária: sociedade civil/poder público, tendo este último, representadas todas as secretarias pertinentes a área. Apesar e por causa do Decreto 36.804 de 11/04/97 e do Termo de Acordo em pauta (02/10/97) e desrespeito ao PROASF, (aprovado pelo CMDCA/SP), observa - se que na prática, ficou - se no emergencial e em algumas iniciativas, que não conseguiram nuclear a atuação e a gestão pedagógica qualificada de nenhum projeto. Não tendo sido possível dar o salto qualitativo e participativo proposto pelo ECA, sempre esperado, dado ser impossível transferir mecanicamente instâncias construídas no plano teórico de "gabinete", do executivo municipal, por melhores que fossem suas intenções, para as dimensões constitutivas de uma ação pedagógica integrada, pensada como atendimento integral às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social, sem que viessem à tona atitudes clientelistas e paternalistas. Nesse sentido, o Programa proposto pelo Decreto 36.804 de 11/04/97 e o Termo de Acordo de 02/10/97, na procura de um programa de atendimento a este segmento, apontou para ações fragmentadas e pelas nuances das tradições políticas dos atores sociais locais, direcionando para alguns eixos de permanência daquilo que se queria fazer desaparecer.

São Paulo, 25 de abril de 2.000

CACILDA M. ASCIUTTI - PRESIDENTE DO IADES

GT CRIANÇA E ADOLESCENTE

IADES - INSTITUTO DE ANÁLISES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL

R. Arq. Jaime Fonseca Rodrigues, 39 - cep: 05446-000 Fone/Fax: 0xx11) 3023-1051 mail: spiades@mandic.com.br

