



# Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

**APOIO À EXECUÇÃO  
DE SUAS FUNÇÕES**

**Programa Prefeito  
Amigo da Criança**



# Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

**APOIO À EXECUÇÃO  
DE SUAS FUNÇÕES**

**Programa Prefeito  
Amigo da Criança**

3ª Edição

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

São Paulo

2017



## Conselho de Administração

### Presidente

Carlos Antonio Tilkian

### Vice-presidente

Synésio Batista da Costa

### Secretário

Bento José Gonçalves Alcoforado

### Conselheiros

Carlos Antonio Tilkian, David Baruch Diesendruck, Desembargador Antonio Carlos Malheiros, Eduardo José Bernini, Fernando Vieira de Melo, Hector Nuñez, Humberto Barbato, José Eduardo Planas Pañella, Luiz Fernando Brino Guerra, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Otávio Lage de Siqueira Filho, Rubens Naves, Synésio Batista da Costa, Vitor Gonçalo Seravalli

### Conselho Fiscal

Bento José Gonçalves Alcoforado, Mauro Antonio Ré, Sérgio Hamilton Angelucci

## Secretaria Executiva

### Administradora Executiva

Heloisa Helena Silva de Oliveira

### Gerente de Desenvolvimento de Programas e Projetos

Denise Maria Cesario

### Gerente de Desenvolvimento Institucional

Victor Alcântara da Graça

## Programa Prefeito Amigo da Criança

Jeniffer Caroline Luiz, Carlos de Medeiros Delcideo, Dayane Santos Silva, Julianne Nestlehner Pinto, Lidiane Oliveira Santos, Luane Natalle e Priscila Pereira Alves Scharth Gomes

## Ficha Técnica

**Texto:** Maria Luiza Faraone Silveira

**Edição:** Jeniffer Caroline Luiz

**Colaboração:** Denise Maria Cesario, Fábio Silva Tsunoda, Gislaine Cristina de Carvalho, Mayara Araújo da Silva, Victor Alcântara da Graça

**Revisão ortográfica e gramatical:** Adriana Tullio - SOS Texto

**Projeto Gráfico, Diagramação e Arte:** Renata Manzke

**Ilustrações:** Regiscler Gonzalez Rey

**Impressão:** Nywgraf Gráfica Editora Ltda

**Tiragem:** 5.000 exemplares

**ISBN:** 978-85-88060-72-2

6ª edição Gestão 2017/2020

## O que faz um bom conselho

O verdadeiro Dia das Crianças deveria ser festejado em 13 de julho, pois nesse dia do ano de 1990 surgiu uma lei que, para nós, da Fundação Abrinq, foi um autêntico divisor de águas.

O *Estatuto da Criança e do Adolescente* alcançou patamar de legislação que, pela primeira vez em nossa história, comanda a percepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos exigíveis.

Para fazer valer tais direitos, o *Estatuto* criou mecanismos administrativos de aplicação e fiscalização, além de garantias processuais, visto que passou a ser Lei. É a tríade formada pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, com seu Fundo de recursos, pelos programas de Proteção Social e pelo Conselho Tutelar, estrutura essa que todo município precisa criar, manter e atualizar.

A *Constituição*, Lei Maior, e as Leis Ordinárias brasileiras, são dinâmicas e perfectíveis. Foram instituídas para comandarem a boa atuação dos executores dos programas, dos conselheiros e de pessoas da própria Cidade. Equívocos do passado devem ser sistematicamente corrigidos de forma criativa e heurística. Para isso, este manual quer contribuir.

A vitalidade do *Estatuto* depende de gente conhecedora da realidade local e vinda de todos os estratos da população: de associações de bairro, entidades assistenciais, movimentos comunitários e religiosos ou, simplesmente, de cidadãos dispostos a defender quem mais precisa de defesa.

Por isso, a Fundação Abrinq, nascida no mesmo ano do *Estatuto*, vem se empenhando para fortalecer o papel dos programas de proteção aos direitos, e o desempenho dos Conselhos dos Direitos e do Conselho Tutelar, impulsionando seu aperfeiçoamento na dinâmica da evolução histórica.

Este *Caderno Temático* está sendo atualizado em meados da segunda década do Século XXI. Mantém seu propósito muito claro, de quando foi criado, nos fins do Século XX: mostrar, passo a passo, da maneira mais didática possível, como a municipalidade pode e deve montar – corretamente institucionalizado – seu sistema de garantia de direitos.

Como um material de consulta fácil e acessível, continuamos a entender que esta publicação deve prestar orientação e apoio enquanto existirem municípios sem programas de proteção e sem conselhos adequadamente constituídos ou com atuação pouco adequada.

Se você, como nós, tem a certeza de que só teremos um país melhor quando nossas crianças e adolescentes estiverem protegidos integralmente, então, esta publicação é toda sua.

Boa leitura!



Carlos Tilkian  
Presidente

## Sumário

- 07 Introdução
- 10 Os princípios que regem a atuação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
  - 10 Conselhos de Direitos: espaço de efetivação de princípios constitucionais
  - 12 Os direitos das crianças e dos adolescentes
  - 15 Quadro de texto: O que são direitos humanos
- 16 O papel dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
  - 19 Quadro de texto: Sobre funções dos Conselhos na Educação
- 26 O processo de planejamento no âmbito dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
  - 29 O diagnóstico da situação de crianças e adolescentes no município
  - 33 A formulação dos planos
  - 36 A execução dos planos
  - 37 A avaliação da execução dos planos
- 38 Natureza, estrutura e funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
  - 40 A composição dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
  - 44 Infraestrutura e recursos para funcionamento
  - 45 O Regimento Interno
- 50 O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a execução: relacionamento com o Conselho Tutelar e com as Entidades de Atendimento
  - 51 Relacionamento com o Conselho Tutelar
  - 54 Relacionamento com entidades de atendimento
  - 54 Sobre o registro de entidade
  - 55 A inscrição dos programas
  - 56 Os programas de proteção
  - 60 Os programas socioeducativos
  - 63 Os programas de formação profissional
  - 64 Sobre a avaliação dos programas
  - 66 Quadro de texto: princípios que regem a aplicação de medidas protetivas e socioeducativas
- 68 Nota final
- 69 Fontes Citadas
- Anexos
  - 73 Leis que promoveram alterações na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (até junho de 2014)
  - 83 Resolução do CONANDA sobre Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

### ADVERTÊNCIA

O uso de um idioma que não discrimine e nem marque diferenças entre homens e mulheres é uma das preocupações da Fundação Abrinq. Não há acordo, porém, entre os linguistas sobre a maneira de fazê-lo. Neste documento, com o propósito de evitar sobrecarga na redação, optou-se por usar o masculino genérico clássico, ficando subentendido que todas as menções em tal gênero sempre representam homens e mulheres.

Extraído e adaptado de Maria Pia Parente. *Neste município criança não trabalha: o que os prefeitos podem e devem fazer para eliminar o trabalho infantil doméstico e proteger as jovens trabalhadoras*. Brasília, OIT/Abrinq/ANDI, 2003.

## Introdução



Há 24 anos, o *Estatuto da Criança e do Adolescente* consagra a proteção integral à infância e à adolescência no país, estabelecendo as diretrizes e as linhas de ação da política de atendimento. Nasceram, então, os Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes.

*“Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.*

*Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:*

*I - políticas sociais básicas;*

*II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;*

*III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;*

*IV - serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;*

*V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.*

*VI - políticas e programas destinados*

a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - **criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente**, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social,

preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”.

Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA<sup>1</sup>

Passados 22 anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, 94% dos 5.565 municípios brasileiros haviam criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA<sup>2</sup>. Nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, essa porcentagem aproximava-se dos 95% (com destaque para o Centro-Oeste, com 96%), enquanto no Norte e no Nordeste beirava os 92%.

<sup>1</sup>Texto compilado. Com as alterações introduzidas até junho de 2014. Em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Consulta em agosto de 2014. Grifo nosso.

<sup>2</sup>Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2012. Em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Consulta em agosto de 2014. Em 2014, ano em que se redigia este texto, o Brasil já contava com 5.570 municípios.

Ao lado da preocupação com o fato de que, naquele ano de 2012, ainda não existissem tais Conselhos em 316 municípios, uma pergunta se insinuava: como vêm atuando os Conselhos criados?

Pesquisa realizada em 2006, junto a Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a Conselhos Tutelares<sup>3</sup>, encontrou que apenas 49% dos CMDCAs funcionavam regularmente, e que 47% deles tiveram períodos de interrupção das atividades ou nunca desenvolveram ação efetiva no município<sup>4</sup>. Os próprios percentuais de retorno dos questionários enviados pelos pesquisadores apontam para possíveis fragilidades no funcionamento desses Conselhos: responderam à pesquisa 96% dos Conselhos Estaduais, 71% dos Conselhos Tutelares e, comparativamente, apenas 49% dos Conselhos Municipais<sup>5</sup>.

Sim, é preciso que a obrigatoriedade instituída pela lei seja cumprida por todos os municípios do país. Mas, tão relevante quanto isso – e até mais –, são os esforços para que as instituições criadas não apenas atendam à exigência legal, mas funcionem de forma efetiva, levando à prática os princípios consagrados na *Constituição Federal* de 1988, os compromissos internacionais assumidos pelo país e a política de atendimento preconizada pelo ECA.

Por que muitos Conselhos não funcionam ou o fazem precariamente?

O que é possível fazer para melhorar?

A pesquisa antes mencionada identificou

dificuldades e lacunas no exercício das funções, por parte dos órgãos municipais. Embora se deva ter em conta o tempo transcorrido desde a coleta dos dados (2006), a magnitude das defasagens e a lentidão dos processos, atestadas pela própria pesquisa, autorizam o uso dos resultados como indicativos de que muito ainda precisa ser feito.

Não cabe dúvida de que o campo de atuação é amplo e complexo, e que dificuldades de várias ordens se apresentam. O primeiro passo, porém, é compreender um Conselho de Direitos como um espaço em que se manifestam necessidades e interesses – legítimos – de diferentes segmentos sociais, nos quais propostas devem ser negociadas e prioridades definidas, mediante consenso.

A reflexão, por parte de seus membros, acerca do grau em que esse espaço vem sendo efetivo nessas características, deverá permitir a identificação de oportunidades de melhoria voltadas ao objetivo de revigorar uma instituição fundamental para que os direitos da infância e da adolescência sejam realmente promovidos e protegidos, em todo o país.

Compilando aspectos normativos e tratando de temas em destaque na pesquisa citada, esta publicação espera contribuir com esse propósito.

<sup>3</sup>A pesquisa foi realizada por iniciativa da (então) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, e conduzida pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS, da Fundação Instituto Administração – FIA.

<sup>4</sup>Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS. Fundação Instituto Administração – FIA. Pesquisa Conhecendo a realidade, julho de 2007, p. 26. Em [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br). Consulta em agosto de 2014.

<sup>5</sup>CEATS/FIA. Op. cit., p. 7.

## Os princípios que regem a atuação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente



### Conselhos de Direitos: espaço de efetivação dos princípios constitucionais

A *Constituição Federal* de 1988 alterou decisivamente a formulação de políticas públicas no que se refere à Ordem Social (Título VIII). De modo geral, enfatizou os direitos sociais e os consequentes deveres do Estado, consagrando uma série de princípios que, nos anos subsequentes, consubstanciaram-se em medidas legislativas, planos e programas.

Em resumo, a *Constituição*<sup>6</sup>:

- *Reconheceu o município* como ente

federativo autônomo, ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal, e o convocou a organizar sistemas próprios e a participar do regime de colaboração, em um modelo de responsabilidade compartilhada.

- *Preconizou a descentralização* da prestação dos serviços sociais básicos, fortalecendo o consenso quanto à necessidade de substituir estruturas centralizadas por modelos que permitam decisões mais próximas dos usuários e menos recursos sejam despendidos em extensas burocracias e cadeias de poder.
- Estimulou a celebração de pactos de

*responsabilidade* entre as instâncias governamentais, como meio de efetivar políticas asseguradoras de direitos.

- Recomendou *intersectorialidade e articulação*, como formas de viabilizar a descentralização, de considerar os múltiplos aspectos das questões – especialmente das questões sociais – que nem sempre podem ser resolvidos por políticas setoriais ou especializadas, e de evitar a pulverização dos recursos.
- Criou condições jurídicas e políticas para a formação e o funcionamento de *órgãos de controle social e de participação* da sociedade civil na gestão pública, consagrando a *representação*.

Sem dúvida, a aplicação dos princípios constitucionais mostrou-se adequada às condições do regime federativo, à abrangência e à complexidade dos sistemas – em especial, de políticas sociais, como a educação, a saúde e a assistência social –, bem como à extensão territorial do país e a sua diversidade social, econômica e cultural. Resultou, no entanto e, por outro lado, em desafios a serem enfrentados e vencidos, particularmente no âmbito municipal.

A *descentralização* – cujo corolário é a *autonomia* – implica, ao lado de direitos, responsabilidades ampliadas. Permite, sim, que as decisões sejam mais adequadas às características locais e às necessidades dos beneficiários e, em tese, que menos tempo e outros recursos sejam desperdiçados em trâmites burocráticos. Mas introduz maior complexidade na administração municipal,

exige profissionais e ações mais qualificadas<sup>7</sup>, requer capacidade de respostas objetivas às demandas da população.

*Intersectorialidade e articulação* trazem, em primeiro lugar, o benefício da interdisciplinaridade: diferentes saberes e experiências contribuindo para o tratamento de uma mesma questão. Dizem respeito, ainda, à celebração de pactos de responsabilidade entre instâncias governamentais e de parcerias com a sociedade civil, dos quais resulta a potencialização do uso de recursos. Mas são formas de trabalho que pedem desapego, além de capacidade organizacional. A divisão da administração, seja ela pública ou privada, em setores, é um mecanismo para organizar ações e facilitar fluxos; não raro, porém, configura um cenário de disputas por recursos e poder. Adicionalmente, a adoção de formas matriciais (e não setoriais) ou cooperativas de atuação requer aprendizado para que as atividades fluam e produzam resultados.

A *participação social* configura o direito de interferência na gestão das políticas públicas, contribuindo para a ampliação do debate, para a construção de alternativas e, em consequência, para melhorar a qualidade das decisões, bem como de exigir transparência e prestação de contas, consubstanciando o controle. Implica, porém, informação, empenho e persistência da própria sociedade e admissão de sua corresponsabilidade na solução de muitos problemas (o que não quer dizer substituir aqueles que recebem um mandato popular com responsabilidade de implementar ações que respondam às necessidades sociais). Depende, também,

<sup>6</sup> Fundação Abrinq. Programa Prefeito Amigo da Criança. Plano Municipal para Infância e Adolescência. Guia para ação passo a passo. São Paulo: Fundação Abrinq, 2011, pp. 25-26.

<sup>7</sup> Fundação Abrinq. Programa Criança com Todos os Seus Direitos/Wawakuna Ayni. Marco conceptual. Por Ana Margarita Tenorio & Parceiros. Documento interno. Recife: Fundação Abrinq, janeiro de 2011, p. 29.

que os poderes públicos tratem com isenção os processos de constituição das instâncias participativas.

Muito já se escreveu e se falou sobre os princípios aqui comentados. Mas, não se trata de questão retórica: nascidos do mesmo berço, *Conselhos, especialmente os de direitos, são espaços privilegiados de aproximação entre governo e sociedade civil; de estímulo à ação integrada entre áreas da administração pública e entre estas e organizações da sociedade; de exigência de transparência, em busca do melhoramento das políticas sociais.*

A efetivação dos princípios constitucionais, contudo, não se resume a um processo jurídico e administrativo, mas envolve um processo de mudança cultural que só se concretiza na modificação de valores, atitudes e comportamentos das pessoas. Fazer-se consciente de que depende de cada um para que eles se tornem realidade já é um primeiro passo.

## Os Direitos das Crianças e dos Adolescentes

Crianças e adolescentes são seres humanos em fase de desenvolvimento. Direitos de crianças e adolescentes são, portanto, direitos humanos, com as peculiaridades inerentes à sua etapa de vida.

Trabalhar pelos direitos de crianças e adolescentes significa enfatizar as obrigações legais e morais daqueles a quem cabe o compromisso de promovê-los e garanti-los. Significa, também, empenhar-se na correção das situações de não cumprimento desses compromissos

que caracterizam a violação dos mencionados direitos.

No Brasil, os direitos das crianças e dos adolescentes são consagrados na *Constituição Federal* e detalhados no *Estatuto da Criança e do Adolescente*, origem do Sistema de Garantia de Direitos, que compromete Família, Estado e Sociedade na promoção e na proteção dos direitos dessa população.

*“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.*

*Constituição da República Federativa do Brasil, art. 227*

Menos de dois anos após a promulgação da *Constituição Federal*, o *Estatuto da Criança e do Adolescente* incorporou e detalhou os preceitos constitucionais, atribuindo significado à expressão “absoluta prioridade” e destacando as obrigações do Estado. Também tratou da proteção à família, não esquecendo que os problemas que a afetam são causa importante das situações de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão das quais todas as crianças e adolescentes deveriam ser afastados, e que também ela precisa de apoio e ajuda para cumprir com seu dever de assegurar a seus filhos os direitos fundamentais.

Em resumo, o *Estatuto* consubstanciou a doutrina da proteção integral: crianças e adolescentes possuem, além dos direitos consagrados aos

adultos, uma série de direitos próprios, por estarem em desenvolvimento físico e mental. Família, Estado e Sociedade são solidariamente obrigados, na garantia de tais direitos.

Assim se expressa o ECA:

*“Art. 3º - A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.*

*Art. 4º - É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.*

*Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:*

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;*
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;*
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;*
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.*

*Art. 5º - Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.*

*[...]*

*Art. 7º - A criança e o adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.*

*[...]*

*Art. 15 - A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.*

*[...]*

*Art. 18-A - A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante [...]*

*[...]*

*Art. 19 - Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.*

*[...]*

*Art. 53 - A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho [...]*

*[...]*

Art. 60 - É proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz. (A Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, estabelece “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos” – Art. 7º, Inciso XXXIII).

[...]

Art. 69 - O adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho

[...]

Art. 71 - A criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

As diretrizes relativas à política de atendimento estabelecidas pelo ECA são consideradas como a origem do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, objeto da Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA<sup>8</sup>, de 19 de abril de 2006, que assim o define:

“Art. 1º - O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal”.

Três grandes eixos ou linhas de ação configuram o Sistema: a promoção dos direitos, a defesa dos direitos e o controle social das ações levadas a cabo no âmbito dos dois eixos anteriores.

A promoção dos direitos se faz por meio da efetiva implementação da política de atendimento prevista no ECA, de maneira transversal e intersetorial, mediante articulação de todas as políticas públicas associadas à garantia dos direitos fundamentais: à liberdade, ao respeito e à dignidade; à vida e à saúde; à educação e à profissionalização (quando adolescente); a informação, cultura, lazer, esportes e diversões; ao não trabalho e à proteção do trabalho; à convivência familiar e comunitária; à inexistência de castigos físicos e de tratamento cruel ou degradante.

A defesa dos direitos consiste na garantia do acesso à justiça.

O controle social das ações de promoção e defesa dos direitos é atribuição soberana da sociedade, por meio de suas organizações e representações, em especial, *conselhos de direitos e conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas*.

Defesa e controle social consistem, em última instância, em eixos que se somam configurando a *proteção* dos direitos de crianças e adolescentes.

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente não consiste, pois, em uma

nova instituição. Ele existirá, por si mesmo, quando cada instância governamental cuja vocação esteja ligada à promoção ou à proteção de tais direitos exercer, efetivamente, suas atribuições; quando a sociedade civil, por meio de suas organizações e representações, fizer-se, de fato, presente; quando governo e sociedade conseguirem formas integradas ou articuladas de ajuda mútua no desenvolvimento das ações – *articulação e integração* são as características de um sistema.

### O que são Direitos Humanos<sup>1</sup>

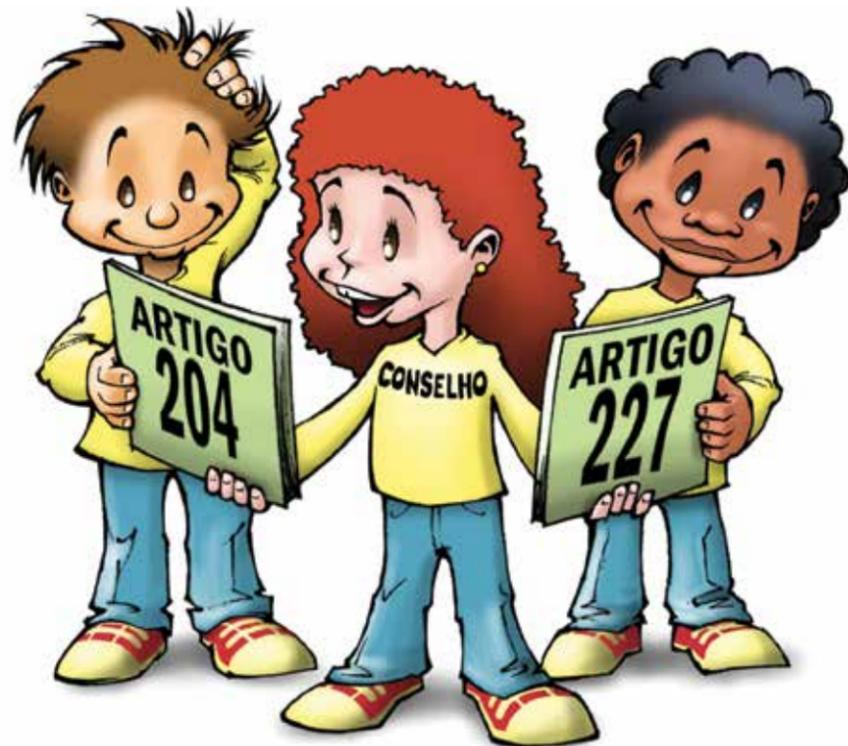
Em 1948, por consenso dos países que já participavam da Organização das Nações Unidas, foi elaborado o documento básico dos direitos humanos, que é a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse documento consagrou os direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos e afirmou que esses são direitos universais, indivisíveis e interdependentes. A partir desse paradigma, uma violação aos direitos humanos que aconteça a uma pessoa em qualquer lugar do mundo afeta a todos e enseja a atuação de órgãos e instâncias de defesa. Direitos humanos passaram, então, a transcender as fronteiras dos Estados e Nações.

Os direitos civis englobam os direitos mais fundamentais de todos, pois são o direito à vida, à liberdade e à igualdade. Os direitos políticos são aqueles que compreendem o direito de votar, ser eleito, influenciar na administração pública. Já os direitos sociais são o direito à educação, à moradia, à saúde, à alimentação, etc. Os direitos econômicos dizem respeito ao direito das pessoas a terem uma renda e condições mínimas para a sobrevivência. Os direitos culturais compreendem o direito ao lazer e à manifestação cultural e o acesso à cultura. São os direitos que devem ter uma “realização progressiva” por parte do Estado, ao lado da exigibilidade imediata dos direitos civis e políticos.

<sup>1</sup> Fantazzini, Orlando. Em: *O que são direitos humanos? Textos e reflexões*. (Em: [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)).

<sup>8</sup> O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA foi criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.

## O papel dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente



Os Conselhos Setoriais e de Direitos têm seu fundamento legal, primário, nos artigos 204 e 227 da *Constituição Federal*. O artigo 204 determina a descentralização das ações governamentais na área da assistência social e a participação da sociedade, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das ações. O artigo 227 reforça a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado na garantia dos direitos de crianças e estende a descentralização e a participação social às ações de atendimento.

*“Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

*I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;*

*II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*

[...]

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária,*

*além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

[...]

*§ 7.º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”.*

*Constituição da República Federativa do Brasil*

O *Estatuto da Criança e do Adolescente*, ao definir as diretrizes de atendimento a esse segmento, tornou obrigatória a criação de conselhos em todos os níveis da administração pública, por meio de lei, definindo-os como *órgãos deliberativos e controladores das ações*, compostos, em igual número (composição paritária), por membros do Poder Público e da sociedade civil.

*“Art. 88 – São diretrizes da política de atendimento*

[...]

*II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;”*

Em 2005, por meio da Resolução nº 105, datada de 15 de junho, o CONANDA estabeleceu parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>9</sup>. Assim se expressa, inicialmente, o CONANDA<sup>10</sup>:

*“Art. 1º - Ficam estabelecidos os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos*

*dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional, nos termos do art. 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e arts. 204, inciso II, e 227, parágrafo 7º, da Constituição Federal, como órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações, em todos os níveis, de implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.*

*§ 1º. Incumbe ainda aos Conselhos de que trata o caput deste artigo zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, conforme o previsto no art. 4º, caput e parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d”, combinado com os arts. 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90, e no art. 227, caput, da Constituição Federal.*

[...]

*Art. 2º - Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um único Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto paritariamente de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo-se a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente, que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas previstas nos arts. 87, 101 e 112, da Lei nº 8.069/90”.*

<sup>9</sup> Essa Resolução foi alterada pela Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005, que incluiu, em forma de anexo, recomendações relativas às leis de criação dos Conselhos, a suas principais funções e atribuições, a sua composição e aos seus relacionamentos, entre outros aspectos. Em 2006, a Resolução nº 116 alterou dispositivos das Resoluções nº 105 e nº 106, introduzindo, principalmente, correções de redação e melhoria de clareza. As citações da Resolução nº 105/2005 consideram as alterações introduzidas pelas duas resoluções posteriores.

<sup>10</sup> Grifos nossos.

Alguns aspectos do texto anterior – destacados em grifo – merecem ser detalhados, dada sua importância para o esclarecimento e a delimitação do papel dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em primeiro lugar, aparece a definição dos Conselhos como *órgãos* deliberativos da política de promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes e controladores da implementação dessa mesma política, reproduzindo o que estabelece o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (art. 88, inciso II).

Se a ideia de *controlar* (fiscalizar, monitorar) não suscita problemas de entendimento, o mesmo não acontece com a ideia de deliberar.

Deliberar é – registra o dicionário – *resolver ou decidir mediante discussão e exame; refletir sobre decisão a tomar; tomar decisão*<sup>11</sup>.

Um órgão deliberativo é, portanto, um órgão que toma decisões, após discussão e exame de determinada matéria. No caso dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que reais atribuições são recobertas por essa função?

Quais são seus limites? *Deliberar* é o mesmo que *participar na formulação das políticas, como reza a Constituição Federal* (art. 204, inciso II)?

Se tomada estritamente no sentido de decidir sobre a execução, a competência deliberativa do Conselho de Direitos acabaria por se sobrepor às competências do Poder Executivo e, nesse caso, resultaria em contradição com a organização de políticas sociais básicas que muito de perto interessam à promoção dos direitos de crianças

e adolescentes, como as de assistência social, educação e saúde, também elas descentralizadas, possuidoras de agendas legítimas, orientadas por diretrizes emanadas de órgãos federais ou pactos de âmbito nacional, e sujeitas aos Conselhos Setoriais.

“Não se pode negar o papel da participação no conjunto do processo decisório, mas não se pode substituir aqueles que recebem um mandato popular com responsabilidades de decidir e implementar ações que respondam às necessidades do povo. Cabe assim à participação cidadã contribuir para melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a *accountability* e a responsabilização dos gestores. Dessa forma, poder-se-á compatibilizar a participação com a representação.”<sup>12</sup>

Se, por outro lado, fosse negado o sentido de decidir implicado na deliberação, a imediata contradição se daria com o mandato constitucional de participação na formulação das políticas, atribuindo ao Conselho de Direitos caráter passivo e até mesmo inócuo.

As dúvidas ou confusões a respeito das funções dos conselhos nas áreas sociais parecem estar presentes em diferentes setores, como exemplifica documento elaborado pelo Ministério da Educação. Embora trate de conselhos na área de sua competência, o documento contém esclarecimentos e informações que certamente

<sup>11</sup> Em: [www.dicionariodoaurelio.com](http://www.dicionariodoaurelio.com). Consulta em agosto de 2014.

<sup>12</sup> Teixeira, Elenaldo. Apud Almeida, Elizabeth A C & Cabral, Eloisa H S. *Parceria público privado: um estudo de caso com Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente permitindo articulações e ações intersetoriais*. Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local. Centro Universitário UNA – BH. Em: [www.memgsedl.com.br](http://www.memgsedl.com.br). Consulta em agosto de 2014.

bem se aplicam aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (ver quadro).

Assim, após explicitar as funções deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, o texto ressalta e enfatiza que os Conselhos, na sua função deliberativa, não legislam, nem atribuem deveres ao Poder Executivo, unilateralmente, bem como que a ação deliberativa do conselho, mesmo quando trata da instituição de normas, não se constitui em poder de legislar, sequer de forma complementar, o que é competência exclusiva do Poder Legislativo.

Cumpra, então, entender os Conselhos de Direitos como “instituições cujo sentido é a

*partilha do poder decisório* e a garantia de controle social das ações e políticas com fins da garantia de direitos conquistados<sup>13</sup>” e de firme atuação para consecução daqueles ainda desrespeitados.

Cumpra, também, destacar fortemente o fato de, na administração pública, serem os Conselhos de Direitos os espaços mais privilegiados para promover a intersectorialidade, o que implica a superação de posturas competitivas por poder e a busca de consensos, de modo a somar esforços e recursos em direção a um objetivo comum.

<sup>13</sup> *Manual sobre Conselhos de Direitos Municipais, Estaduais e Federais*. Por Rosilene E Nazar. Portal Batista. Manuais Práticos. Em: [www.batistas.com](http://www.batistas.com). Consulta em agosto de 2014. Grifo nosso.

### Sobre funções dos Conselhos na Educação<sup>1</sup>

Torna-se necessário, ainda, diante de frequentes confusões, oferecer alguns esclarecimentos sobre a natureza das funções dos conselhos. Verdade que cada conselho assume funções e atribuições próprias. Em geral, as normas sobre conselhos referem-se a funções deliberativa, consultiva, normativa, mediadora, mobilizadora, fiscal, recursal e outras. Na verdade, na condição de órgãos colegiados, os conselhos sempre deliberam, ora como decisão, com eficácia administrativa, quando definem normas ou determinam ações na sua esfera de competência, ora como simples aconselhamento, quando oferecem uma orientação<sup>2</sup>.

As funções denominadas como normativa, recursal e outras têm caráter deliberativo ou consultivo, de acordo com o grau de autonomia e as competências que a lei confere ao conselho, e sempre estabelecem uma mediação entre o governo e a sociedade. Em instância final, as decisões do conselho, a não ser nos casos em que este assume funções também executivas, o que não é da sua natureza, dependem, para serem objetivadas em ação, do ato administrativo da homologação pelo Executivo.

Para maior clareza didática, com base na análise das normas correntes dos conselhos de educação, este documento estabelece a divisão das competências dos conselhos em quatro principais: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

- A função deliberativa é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. No caso, compete

ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo para que execute a ação, por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa. [...]

- A função consultiva tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao Executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no “parecer” do conselho.
- A função fiscal ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou a legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração. Para a eficácia dessa função, é necessário que o conselho tenha poder deliberativo, acompanhado de poder de polícia. Embora mais rara nos conselhos tradicionais de educação, essa função é atribuída cada vez mais fortemente aos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução
- A função mobilizadora é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja, da qualidade da educação. [...]

Cabe ressaltar e enfatizar, finalmente, que os conselhos, na sua função deliberativa, não legislam, nem atribuem deveres ao Poder Executivo, unilateralmente, a não ser aqueles reconhecidos publicamente por ele por meio do ato da homologação. Definem normas, interpretando e regulamentando a aplicação da lei, no âmbito da administração pública.

A ação deliberativa do conselho, mesmo quando trata da instituição de normas, não se constitui em poder de legislar, sequer de forma complementar, o que é competência exclusiva do Poder Legislativo<sup>2</sup>. No entanto, o conselho pode, de acordo com as circunstâncias, colaborar com o Legislativo, oferecendo subsídios que contribuam para a elaboração ou alteração das leis. As leis emanadas do Legislativo estabelecem direitos, obrigações e objetivos sociais. O que o conselho faz é definir, baseado em princípios pedagógicos, normas, processos e ações, visando à obtenção dos objetivos contidos nas leis.

<sup>1</sup> Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: Ministério da Educação, novembro de 2004, pp. 25-27.

E quais são os setores entre os quais o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente promove o trabalho colaborativo?

São, exatamente, aqueles responsáveis pela implementação das “políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das

medidas protetivas e socioeducativas” previstas no ECA.

*Política*<sup>14</sup>, neste contexto, deve ser entendida como um conjunto de decisões que visam responder problemas e/ou necessidades dos cidadãos.

<sup>14</sup> Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Biblioteca Virtual. Políticas públicas. Em <http://www.pucpr.br/biblioteca/bibliotecavirtual>. Consulta em agosto de 2014.

As *políticas públicas* são as maneiras pelas quais o governo cumpre com suas responsabilidades de proteger os direitos individuais e de promover o bem estar comum.

As *políticas sociais básicas* são aquelas que atendem às necessidades essenciais (básicas) do indivíduo: saúde, educação, habitação, assistência/desenvolvimento social, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. Incluem programas e projetos voltados à população vulnerabilizada pela pobreza, com o objetivo de compensar as desigualdades sociais, de forma preventiva e promotora. Esse é o âmbito no qual se dá, essencialmente, a *promoção* dos direitos de crianças e adolescentes.

As políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas preconizadas pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* envolvem tanto políticas sociais básicas como as que consistem em atribuição de órgãos de defesa e responsabilização, como os do Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

*Medidas protetivas*, como o próprio nome indica, são aquelas voltadas à proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Como registra o ECA,

“Art. 98 - As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III - em razão de sua conduta.”

<sup>15</sup> Lembrar que o *Estatuto da Criança e do Adolescente* considera criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (art. 2º).

A Resolução nº 105 do CONANDA, em seu art. 2º, antes registrado, neste capítulo, menciona as medidas protetivas relacionadas no art. 87 do ECA que são exatamente aquelas que definem as linhas de ação da política de atendimento.

- Implementação das políticas sociais básicas.
- Implementação de políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem.
- Oferta de serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão.
- Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- Oferta de serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos.
- Implementação de políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes.
- Realização de campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Medidas socioeducativas são aquelas que se destinam à reorientação da conduta e à responsabilização, quando cabível, de adolescentes envolvidos na prática de ato infracional. Às crianças<sup>15</sup> destinam-se exclusivamente as medidas previstas no art. 101 do ECA (conforme art. 105 do mesmo Estatuto), aplicáveis igualmente aos adolescentes. Tais medidas situam-se, na verdade, entre o caráter socioeducativo e o protetivo, como segue:

- Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade.
- Orientação, apoio e acompanhamento temporários.
- Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente.
- Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial.
- Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.
- Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental.
- Inclusão em programa de acolhimento familiar, colocação em família substituta e acolhimento institucional.

“Art. 1o - Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

[...]

§ 2º. Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;  
II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e  
III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei”.

São as medidas previstas no art. 112 do ECA:

- advertência;
- obrigação de reparar o dano;
- prestação de serviços à comunidade;
- liberdade assistida;
- inserção em regime de semiliberdade;
- internação em estabelecimento educacional;
- qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

A enumeração das medidas protetivas e socioeducativas previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente se fez com o objetivo de delimitar o amplo âmbito no qual o Conselho de Direitos exerce seu papel de promotor do trabalho colaborativo e intersetorial.

São, contudo, as atribuições de uma instituição que, postas em prática, concretizam o exercício de seu papel.

O ECA faz referência a atribuições dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente quando trata:

- da gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 52-A, parágrafo único; art. 88, inciso IV; art. 214, *caput*; art. 260, § 2º; art. 260-A, § 5º, art. 260-D; art. 260-I);
- da elaboração de políticas públicas e execução de ações destinadas a coibir o uso de castigos físicos e de tratamento cruel ou degradante (art. 70-A, inciso II);
- do registro e reavaliação das entidades de atendimento (art. 90, § 1º e § 3º; art. 91);
- do processo de escolha dos conselheiros tutelares (art. 139); e
- da implementação de políticas públicas que permitam reduzir o número de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar (art. 101, § 12º).

Como se observa, porém, pela própria dispersão das referências ao longo do texto da lei, o Estatuto não dedica um tópico específico à enumeração das funções e obrigações dos Conselhos de Direitos, como faz com relação aos Conselhos Tutelares (art. 136). Esse detalhamento só veio a surgir em 2005, sob a forma de recomendação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Anexo à Resolução nº 106/2005, alterada pela Resolução nº 116/2010).

De forma bastante clara, as recomendações relacionaram as atividades a serem levadas a cabo pelos Conselhos Estaduais, Municipais

e do Distrito Federal, nas quais se identificam seu papel de órgão integrador, participativo e controlador.

Seguem as orientações do CONANDA:

“Considerando que a função precípua dos Conselhos<sup>17</sup> é a deliberação e controle relativos às ações públicas (governamentais e da sociedade civil) de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, com eficiência, eficácia e proatividade, é imprescindível:

- a) acompanhar, monitorar e avaliar as políticas no seu âmbito;
- b) divulgar e promover as políticas e práticas bem-sucedidas;
- c) difundir junto à sociedade local a concepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em situação especial de desenvolvimento, e o paradigma da proteção integral como prioridade absoluta;
- d) conhecer a realidade de seu território e elaborar o seu plano de ação;
- e) definir prioridades de enfrentamento dos problemas mais urgentes;
- f) propor e acompanhar o reordenamento institucional, buscando o funcionamento articulado em rede das estruturas públicas governamentais e das organizações da sociedade;
- g) promover e apoiar campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente;
- h) propor a elaboração de estudos e pesquisas com vistas a promover, subsidiar e dar mais efetividade às políticas;
- i) participar e acompanhar a elaboração, aprovação e execução do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA

<sup>15</sup> Lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente considera criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (art. 2º).

<sup>16</sup> O SINASE foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, por meio da Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006.

<sup>17</sup> O CONANDA refere-se aos Conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal.

- (Lei Orçamentária Anual) locais e suas execuções, indicando modificações necessárias à consecução dos objetivos da política dos direitos da criança e do adolescente;
- j) gerir o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente no sentido de definir a utilização dos respectivos recursos por meio de plano de aplicação. Vale destacar que não compete ao Conselho a execução ou ordenação dos recursos do Fundo, cabendo ao órgão público ao qual se vincula a ordenação e execução administrativas desses recursos;
- k) acompanhar e oferecer subsídios na elaboração legislativa local relacionada à garantia dos direitos da criança e do adolescente;
- l) fomentar a integração de Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Segurança Pública na apuração dos casos de denúncias e reclamações formuladas por qualquer pessoa ou entidade que verse sobre ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente;
- m) atuar como instância de apoio no nível local nos casos de petições, denúncias e reclamações formuladas por qualquer pessoa ou entidade, participando de audiências ou ainda promovendo denúncias públicas quando ocorrer ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente, acolhendo-as e dando encaminhamento aos órgãos competentes;
- n) integrar-se com outros órgãos executores de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente e demais Conselhos setoriais.

Cabe ainda ao Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>18</sup>:

- o) registrar as organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, executando os programas a que se refere o art. 90, *caput*, e, no que couber, as medidas previstas nos artigos 101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90;
- p) inscrever os programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias em execução na sua base territorial por entidades governamentais e organizações da sociedade civil;
- q) recadastrar as entidades e os programas em execução, certificando-se de sua contínua adequação à política traçada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;
- r) regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares, seguindo as determinações da Lei nº 8.069/90 e da Resolução nº 75/2001 do Conanda<sup>19</sup>;
- s) instaurar sindicância para apurar eventual falta grave cometida por conselheiro tutelar no exercício de suas funções, observando a legislação municipal pertinente ao processo de sindicância ou administrativo/disciplinar, de acordo com a Resolução nº 75/2001 do Conanda.”

<sup>18</sup> As próximas atribuições restringem-se aos Conselhos Municipais e ao Conselho do Distrito Federal.

<sup>19</sup> Atualmente, as disposições relativas ao Conselho Tutelar constam das Resoluções do CONANDA nº 139, de 17 de março de 2010, e nº 152, de 09 de agosto de 2012.

Consideradas as atribuições que lhes cabem, observa-se, desde logo, que, para exercer seu papel com eficiência, eficácia e proatividade, “... é necessário que os conselheiros conheçam a situação, tanto da criança e do adolescente, como do sistema de atendimento presente em seus municípios (programas e ações governamentais e não governamentais), diagnosticando limitações, dificuldades e especificidades. Assim, o exercício das funções dos Conselhos dos Direitos apresenta, por si só, diversos desafios: *entendimento profundo da legislação, conhecimento da realidade de sua área de atuação, relacionamento com outros órgãos influentes na rede de garantia de direitos da população infanto-juvenil...*”<sup>20</sup>.

Como estarão se comportando os Conselhos Municipais, frente a esses desafios?

Tome-se, inicialmente, o aspecto que consiste no ponto de partida do trabalho do Conselho que é o *conhecimento*, tanto da demanda (situação dos direitos das crianças e adolescentes em sua área de atuação), como da oferta (políticas e serviços promotores e protetores desses direitos).

É apenas sabendo de que se necessita e de que se dispõe que será possível apontar prioridades, elaborar planos, integrar esforços, agir de forma proativa. E é somente contando com planos que se pode monitorar e avaliar resultados.

No entanto...

“Na maioria dos Conselhos, há lacunas em pontos que deveriam ser constitutivos de seu funcionamento. É muito grave o dado de que apenas 20% dos Conselhos contam com

diagnóstico de suas localidades e só 23% produziram um plano de ação documentado. O diagnóstico da situação da população infanto-juvenil no município é imprescindível para uma visão precisa sobre as maiores carências, as necessidades mais prementes de investimento e as iniciativas que estão tendo resultados efetivos no sentido de promover e defender os direitos das crianças e adolescentes. A falta de um panorama sobre a realidade local gera profundas dificuldades na elaboração de planos de ação consistentes.

*Apenas 12% dos respondentes anotaram a realização de um diagnóstico entre suas prioridades e 15% a realização do plano de ação. Isso se traduz na assertiva de que essas ferramentas inexitem na grande maioria dos Conselhos e sua obtenção não é considerada prioritária – tendência que pode levar ao agravamento do problema.*

*Somente 17% contam com procedimentos para monitoramento e avaliação dos resultados das políticas com foco na infância e adolescência, mais uma vez mostrando a dificuldade desses Conselhos para atuar nas esferas estratégicas.*

As funções mais nobres e essenciais dos CMDCA não vêm sendo executadas ou têm sido realizadas de forma precária por grande parte deles.<sup>21</sup>”

O próximo capítulo é dedicado ao tratamento dessas nobres funções: o diagnóstico, o planejamento, o monitoramento e a avaliação.

<sup>20</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 144. Grifos nossos.

<sup>21</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 80. Grifos nossos.

## O processo de planejamento no âmbito dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente



Fazer um diagnóstico, elaborar um plano, monitorar e avaliar sua execução são atividades que consistem em fases de um processo de planejamento<sup>22</sup>.

Objetivos ou situação futura desejada são as ideias que norteiam o planejamento, processo que se contrapõe a ações erráticas e às situações nas quais todos os caminhos levam... a lugar algum. O planejamento representa o inverso da improvisação e, quanto mais complexa a tarefa a executar, mais necessário ele se torna.

Em qualquer tipo de organização – seja ela

uma empresa privada, um órgão público ou uma organização da sociedade civil – o planejamento pode ser realizado em dois níveis: o estratégico e o operacional.

Em termos muito simples, o planejamento estratégico lida com as questões fundamentais da organização e estabelece um quadro de referência para o planejamento mais detalhado e para as ações do dia a dia.

Em sua formulação, os planejadores são levados a identificar e a considerar os pontos fortes da organização (características internas que

favoreçam o alcance de seus objetivos) e seus pontos fracos (características internas que dificultam ou impeçam essa consecução). O plano estratégico é, sempre, de médio e longo prazo.

De curto prazo, o *planejamento operacional*, por sua vez, é o processo que orienta as ações do dia a dia, de modo que elas sejam convergentes para o alcance dos grandes objetivos fixados no plano estratégico. Levando em conta a avaliação dos resultados da execução do plano operacional elaborado para o período anterior (ano, por exemplo), permite que correções sejam introduzidas, de forma a que não haja desvio ou dispersão em relação ao norte estabelecido pelo plano estratégico.

No âmbito dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o plano estratégico pode, de acordo com as condições locais – relacionadas, especialmente, ao grau de institucionalização e à disponibilidade de informações –, expressar aspectos da política municipal, de longo prazo, ou, pelo menos, cobrir o mandato do grupo de conselheiros, fornecendo a identidade da gestão. O plano operacional, necessariamente, deve constituir o plano de trabalho para cada ano.

“A realização sistemática do planejamento das ações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma forma de se atingir o pleno atendimento das demandas apuradas no curto, médio e longo prazos [...]

Para tanto, é necessário o apoio dos setores de planejamento e finanças dos órgãos aos quais o Conselho esteja vinculado

administrativamente, bem como de técnicos e profissionais a serem envolvidos para, a partir da análise do quadro de problemas a serem enfrentados, definir focos de atuação, objetivos, metas, resultados e impactos esperados, e formas de monitoramento.

[...]

Até junho de cada ano, deve-se implementar a elaboração do plano de ação anual contendo as estratégias, ações de governo e programas de atendimento a serem implementados, mantidos e/ou suprimidos pelo ente federado ao qual o Conselho estiver vinculado administrativamente, que deverá ser encaminhado para inclusão, no momento oportuno, nas propostas do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo.”<sup>23</sup>

Em 2011, após aprovação e divulgação, pelo CONANDA, dos eixos, diretrizes e objetivos estratégicos do *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*, a Fundação Abrinq, por meio do **Programa Prefeito Amigo da Criança**, estimulou a elaboração de Planos Municipais para Infância e Adolescência, oferecendo subsídios técnicos para sua construção<sup>24</sup>, a ser feita de forma participativa entre governo e sociedade, em processo liderado pelo prefeito, com forte apoio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e aprovado por esse Conselho e pela Câmara Municipal. Mais tarde, o Programa incluiu, entre as linhas de ação propostas aos municípios aderentes para a gestão 2013 – 2016, a consolidação

<sup>22</sup> Além deste capítulo, ver, também, Fundação Abrinq. *Programa Prefeito Amigo da Criança. Plano Municipal...* Op. cit., pp. 27-32.

<sup>23</sup> Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Anexo à Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005, alterada pela Resolução nº 116, de 2006.*

<sup>24</sup> Fundação Abrinq. *Programa Prefeito Amigo da Criança. Plano Municipal...* Op. cit.

de uma política municipal para a infância e a adolescência, consubstanciada na elaboração do referido plano e no início de sua execução, ao lado da apuração do Orçamento Criança e Adolescente<sup>25</sup>.

Certamente, só poderiam os Conselhos de Direitos atuarem como assessores e avalistas do Plano Municipal estando, eles próprios, fortemente convencidos da importância de planejamento e afetos a sua prática. Monitorar a execução do plano, propor atualizações e incorporar, ano a ano, em seus planos de trabalho, as tarefas que lhe digam respeito também exigem do Conselho a adesão à prática do planejamento.

O adequado desenvolvimento de um plano requer, sempre, a realização de quatro grandes etapas: diagnóstico, formulação, execução (na qual se inclui monitoramento) e avaliação.

O *diagnóstico* consiste na etapa de identificação ou dos problemas (entendendo-se como “problema” toda situação que se deseja modificar) e de investigação de suas causas. Mostra a realidade que se deseja mudar e deve fornecer pistas com relação aos aspectos sobre os quais atuar para obter essa mudança.

A *formulação* consiste na construção do plano propriamente dita. Começa pela seleção de problemas a enfrentar, ou seja, pela definição de prioridades. Envolve a fixação de objetivos (aonde se quer chegar) claros (que todos podem compreender), precisos (que não admitem vários resultados) e viáveis (que se sabe,

de antemão, que se possui capacidade técnica, organizacional ou financeira para atingir) e, para cada objetivo, a forma como se vai, mais tarde, responder à questão: “foi atingido?” (o que se faz por meio da definição de indicadores e meios de verificação). Envolve, ainda, com diferentes graus de detalhamento no plano estratégico e no plano operacional, a estratégia de ação, incluindo o que será feito, quem deverá fazer, de onde sairão os recursos e para quando se esperam os resultados. É fundamental que o plano contenha todos os elementos mencionados, do contrário, não será um plano, mas uma carta de intenções.

A execução corresponde à realização das ações previstas no plano, necessárias à consecução dos objetivos. Para que as ações sigam na direção prevista, é preciso que a execução seja sempre acompanhada, ação à qual se dá o nome de monitoramento.

O monitoramento consiste na obtenção sistemática de informações a respeito do andamento do plano. Permite que sejam feitas correções ou que sejam reforçados aspectos positivos, identificados durante a execução.

A *avaliação* de um plano deve responder se os objetivos inicialmente fixados foram atingidos. Identificar os fatores responsáveis pelo sucesso ou pelo insucesso é fundamental para a aprendizagem: tudo o que ajudou o plano a “dar certo” deverá ser reforçado, em uma próxima oportunidade; tudo o que representou obstáculo ao atingimento dos

objetivos deverá ser estudado e modificado.

Existem farta literatura e técnicas científicas aplicáveis ao processo de planejamento e a cada uma de suas etapas. Em certas circunstâncias, no entanto, é preciso assumir o dito popular de que “o ótimo é inimigo do bom”. Isso não quer dizer admitir trabalhos mal feitos ou a prevalência do “achismo”, mas, sim, estimular os Conselhos de Direitos a agirem dentro de suas possibilidades, fazendo o que é viável – o que é sempre melhor do que não fazer. E incluindo nos próprios planos os objetivos e as estratégias de melhoramento gradual.

### O diagnóstico da situação de crianças e adolescentes no município

“Na comparação com a realização de diagnóstico, percebe-se [...] que *há mais planos de ação do que diagnósticos*: 20% dos Conselhos realizam diagnósticos e 39% elaboram planos de ação. Isso revela certa precariedade, considerando que o diagnóstico deveria ser a base para a elaboração de um plano de ação consistente.”<sup>26</sup>

“[...] 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.”<sup>27</sup>

Um diagnóstico deve evidenciar os problemas, as situações que se deseja modificar. Não pode, contudo, limitar-se à descrição da situação. Precisa envolver um esforço analítico voltado à busca de causas, sob o risco de que os remédios mirem os sintomas, sejam apenas paliativos, enquanto a “doença” se agrava. Não é possível tratar indefinidamente uma dor de cabeça persistente com analgésicos. É preciso descobrir sua causa e tratá-la de forma adequada.

Dados, evidentemente, são fundamentais para o diagnóstico. Mas, o que é muito comum é que tempo e recursos sejam esgotados em intermináveis coletas e elaboração de incontáveis “tabelas”, sem que se faça um esforço de compreensão, sem que se converse com esses dados e se busque o que escondem. Também é comum que causas mais usuais, conhecidas e repetidas – e, muitas vezes, de mais fácil solução – sejam invocadas, sem aprofundamento ou discussão.

<sup>25</sup> Fundação Abrinq. Programa Prefeito Amigo da Criança. Guia Programa Prefeito Amigo da Criança 2013 – 2016. São Paulo: Fundação Abrinq, 2012.

<sup>26</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 49. Grifos nossos.

<sup>27</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 379.

Assim, costuma-se dizer que as crianças de 0 a 3 anos não frequentam creches porque não há oferta dessas escolas; gestantes não fazem o pré-natal porque não há oferta de unidades de saúde; crianças trabalham em razão de precárias condições econômicas de suas famílias. Basta, então, construir creches e unidades de saúde e inserir famílias em programas de transferência de renda. Mas, os recursos são insuficientes, as prefeituras dependem de outras instâncias de governo... E os problemas se agravam e se acumulam. Sim, as causas apontadas são reais e, em muitos casos, determinantes. Mas, nem sempre são as únicas, e há outras soluções a serem aplicadas.

Buscar causas envolve esforço de análise que não se realiza exclusivamente “em gabinete”. Para isso, muito podem contribuir aqueles que estão na linha de frente e que convivem no dia a dia com os problemas, entre os quais os próprios afetados. Interlocução sistemática com esses grupos é fundamental para que se realize um bom diagnóstico.

O diagnóstico envolve, também, a avaliação dos resultados de medidas tomadas anteriormente, relativas ao mesmo problema de que se está tratando, de modo que se possa identificar “o que funcionou” e deve ser repetido, ampliado ou intensificado, e “o que não funcionou” e precisa ser substituído. Mas é um erro comum que a elaboração de planos parta, sempre, do zero... Diagnósticos podem, pois, resultar de extensas pesquisas realizadas por profissionais especializados e mediante aplicação de técnicas científicas. Dados já disponíveis, no entanto, podem ser enriquecidos por meio do diálogo e da discussão. Feito de forma participativa,

o diagnóstico permite que as várias partes interessadas (os *stakeholders*) apresentem suas visões, necessidades e expectativas, bem como apresentem propostas de solução.

Em resumo, falta de recursos para realizar pesquisas não pode ser uma justificativa para a inexistência de diagnósticos que orientem a ação dos Conselhos de Direitos.

- Dados podem ser fornecidos por diferentes secretarias municipais – que, de resto, precisam utilizá-los em seus planos setoriais ou fornecê-los a sistemas nacionais. Não basta, porém, que os enviem ao Conselho em papel ou arquivos magnéticos. Equipes técnicas devem ser convidadas a explicá-los e comentá-los, informando, ainda, a respeito das ações em curso em suas áreas.
- Dados do Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência – SIPIA são fundamentais para o conhecimento de denúncias de violações dos direitos de crianças e adolescentes. E se, em função de dificuldades técnicas e de capacitação de pessoas, ainda não estão disponíveis, os Conselhos Tutelares, responsáveis por sua alimentação, devem ser interlocutores frequentes – e, se isso ocorresse, por certo não se observariam “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”, conforme revelado pela pesquisa antes mencionada.

- Parcerias devem ser buscadas com

organizações da sociedade civil, com instituições de ensino superior e mesmo com empresas.

- Diagnósticos participativos podem ser realizados junto a associações de moradores e a comunidades religiosas, junto a profissionais “de linha” da Assistência Social, Educação e Saúde, envolvendo, ainda, grupos de pais e dos próprios adolescentes que podem ser mobilizados por esses mesmos profissionais.

Todas as linhas de ação mencionadas expressam e reforçam o papel integrador, participativo e controlador atribuído ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Deve-se chamar a atenção para o fato de que o diagnóstico realizado pelo Conselho deve cobrir duas grandes áreas: a da promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, e a que diz respeito a seu próprio funcionamento e ao cumprimento de seu papel.

Com relação à promoção e à proteção dos direitos de crianças e adolescentes, a pesquisa realizada por iniciativa da Secretaria de Direitos Humanos e do CONANDA, já várias vezes mencionada, trabalhou com um rol de violações, proposto aos Conselhos de Direitos e aos Conselhos Tutelares, para registro, tanto da percepção sobre o grau em que afetam a infância e adolescência, no município, como da existência de programas e preparo das entidades de atendimento para lidar com as questões. Esse rol pode consistir, pelo menos em um primeiro momento, em um balizador, orientando a busca de informações sobre cada um dos temas:

“O que sabemos sobre essa questão, em nosso município? Quem pode nos fornecer informações úteis a esse respeito?”

Com relação ao funcionamento do Conselho, questões relacionadas à sua composição e operação, à existência de critérios para o exercício de algumas de suas atribuições, ao relacionamento com outros órgãos, a recursos materiais e humanos devem ser consideradas<sup>28</sup>.

### Área 1: Problemas e violações dos direitos de crianças e adolescentes<sup>29</sup>

#### Relativos à saúde e ao uso de drogas

- Doenças sexualmente transmissíveis e AIDS.
- Gravidez e paternidade precoces.
- Uso de álcool.
- Uso de drogas ou substâncias tóxicas.
- Deficiências no sistema de prevenção aos problemas de saúde: atendimento pré e perinatal, alimentação à gestante e à criança, vacinação.
- Deficiências no sistema de prevenção aos problemas de saúde: saneamento básico.
- Deficiências no atendimento médico.
- Práticas irregulares ou negligentes de hospitais, ambulatórios e de programas de saúde.

#### Relativos à educação, cultura, esporte e lazer

- Ausência ou impedimento de acesso à creche.

<sup>28</sup> Questões relativas ao funcionamento dos Conselhos serão tratadas no próximo capítulo.

<sup>29</sup> CEATS / FIA. Op. cit., p. 114. Classificação nossa.

- Ausência ou impedimento de acesso à pré-escola.
- Ausência ou impedimento de acesso ao ensino fundamental.
- Ausência ou impedimento de acesso ao ensino médio.
- Deficiências no acesso à educação para o trabalho ou à capacitação técnico-profissional para a geração de renda.
- Deficiências no sistema escolar: merenda, salubridade, segurança, material didático, carga horária não realizada, alto índice de repetência, etc.
- Deficiências no atendimento a portadores de necessidades especiais.
- Práticas irregulares de entidades educacionais: discriminação, expulsão indevida, punições abusivas, constrangimento de qualquer espécie, etc.
- Ausência ou impedimento de acesso a equipamentos e programas de esporte, lazer ou cultura.

#### Relativos ao convívio familiar

- Crianças abandonadas pelos pais ou responsáveis.
- Negação de filiação.
- Falta de registro de nascimento.
- Ausência de condições materiais para

- convívio familiar.
- Inadequação do convívio familiar: maus-tratos, negligência, abuso sexual, convivência com dependentes de drogas, etc.
- Crianças em situação de rua.
- Crianças desaparecidas.
- Práticas irregulares de entidades de abrigo.

#### Relativos à exploração (sexual e outras formas) de crianças e adolescentes

- Trabalho infantil.
- Trabalho do adolescente exercido em situação ilegal ou de forma exploratória.
- Exploração de crianças ou adolescentes por grupos envolvidos em atividades criminosas.
- Exploração ou abuso sexual (extrafamiliar).
- Práticas irregulares de entidades ou programas sociais (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Sentinela, programas de educação complementar, etc).

#### Relativos aos mecanismos de defesa e responsabilização

- Práticas irregulares de autoridade policial.
- Ausência de apoio jurídico para garantia de direitos.
- Crianças autoras de ato infracional.

- Adolescentes em conflito com a lei.
- Internação irregular de adolescentes em entidades prisionais destinadas a adultos (presídios, delegacias, penitenciárias, casas de custódia, etc.).
- Práticas irregulares de entidades ou programas de aplicação de medidas socioeducativas não privativas de liberdade (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida).
- Práticas irregulares de entidades ou programas de aplicação de medidas socioeducativas privativas de liberdade (semiliberdade e internação).

#### Área 2: Problemas que afetam o trabalho do Conselho

- Adequação e atualização da legislação municipal relativa ao Conselho de Direitos e aos Conselhos Tutelares.
- Adequação, abrangência e atualização do Regimento Interno do Conselho de Direitos.
- Qualificação dos membros do Conselho, especialmente no que respeita o conhecimento das legislações federal, estadual e municipal.
- Tempo dedicado pelos membros do Conselho às atividades.
- Periodicidade e efetividade das reuniões.
- Divulgação e observância das resoluções

- do Conselho.
- Participação do Conselho em fóruns e atividades de interesse dos direitos de crianças e adolescentes.
- Relacionamento com o Conselho Tutelar.
- Relacionamento com secretarias municipais e com outros órgãos do Poder Executivo Municipal e com os conselhos setoriais.
- Relacionamento com órgãos do Poder Judiciário e com o Ministério Público.
- Relacionamento com organizações da sociedade civil.
- Existência de critérios para registro, fiscalização e avaliação de entidades de atendimento.
- Captação de recursos para o Fundo Municipal para a Infância e a Adolescência, e existência de critérios para aplicação.
- Disponibilidade de infraestrutura.
- Adequação dos recursos humanos de apoio, em quantidade e qualidade.

#### A formulação dos planos

Antes de tratar de aspectos metodológicos da fase de formulação dos planos, é preciso dizer algumas palavras sobre suas peculiaridades, quando realizada pelos Conselhos de Direitos.

O Conselho não é executor das políticas sociais básicas. Assim, boa parte dos objetivos e

consequentes ações consignadas nos planos terão caráter de gestões e recomendações, cabendo, ainda, prever o monitoramento da execução e a verificação de seus resultados. Por outro lado, o Conselho é promotor da execução de atividades, mediante aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

No que se refere ao funcionamento do colegiado, haverá ações de sua iniciativa e condução, e outras que dirão respeito a gestões, seja junto ao Legislativo, seja junto ao próprio Executivo, a quem compete garantir-lhe adequadas condições de operação.

A habilidade de integração, negociação e mobilização dos gestores de políticas públicas, demonstradas nessa fase, por certo garantirão a efetivação dos planos dos Conselhos Municipais dos Direitos de Crianças e Adolescentes, por meio de sua inserção no Plano Plurianual – PPA, e no orçamento municipal.

“Uma das principais atribuições do CMDCA é participar da formulação orçamentária de seus municípios, de modo a garantir recursos para a construção de uma política de proteção integral da população infanto-juvenil. Assim, a inclusão do plano de ação do CMDCA no Plano Plurianual (PPA) do município foi realizada por 78% dos Conselhos, sendo de maneira integral em 29%, e de maneira parcial em 49% [...].

A Região Sul destaca-se positivamente nesse quesito: 86% de seus Conselhos tiveram a inclusão total ou parcial de seus planos de ação no PPA ou no orçamento municipal.

Em oposição, a Região Norte destaca-se negativamente, pois 41% de seus Conselhos não conseguiram levar, nem mesmo parcialmente, aspectos de seus planos de ação para o Poder Executivo municipal.”<sup>30</sup>

Com essas peculiaridades em vista e de posse dos diagnósticos, a formulação dos planos começa pelo estabelecimento de prioridades. Em planos de longa duração – os planos estratégicos –, todos os problemas identificados – as situações a serem modificadas – podem ser incluídos. Ainda assim, o que se fará primeiro dependerá de que prioridades tenham sido fixadas. Os planos operacionais seguirão o ritmo ditado pelo plano estratégico.

O estabelecimento de prioridades leva em conta a urgência – que não necessita de definição – e a abrangência – que diz respeito à parcela da população alvo afetada –, mas, também, à capacidade de execução. De nada adianta postergar soluções viáveis e mais rápidas em benefício daquelas que, à falta de pré-condições, não resolverão os problemas e ainda gerarão desânimo e descrença nas propostas.

A capacidade de execução tem a ver com recursos humanos – nos quais residem outros recursos, como o conhecimento e a experiência para tratar do assunto – e financeiros. E estes podem inviabilizar a obtenção daqueles, quando ausentes.

As estratégias incluídas no plano levarão em conta os recursos próprios dos órgãos e setores responsáveis pela execução das políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas voltadas a crianças e adolescentes – como

conceituadas no capítulo anterior –, bem como os recursos do Fundo Municipal e de parcerias que possam ser desenvolvidas. É importante, ainda, que sejam conhecidas iniciativas federais que, sob a forma de programas ou projetos<sup>31</sup>, abordem diferentes aspectos da proteção integral aos direitos de crianças e adolescentes e aos quais o município pode buscar acesso, de modo a atender objetivos que forem fixados.

É fundamental que, antes de dedicar-se às estratégias, a fase de formulação do plano tenha definido os objetivos a serem alcançados. Cuidado especial deve ser tomado para que não sejam formulados objetivos inviáveis – e aqui, mais uma vez, volta à cena a capacidade de execução, ao lado da oportunidade –, excessivamente amplos, ambíguos ou que não podem ser medidos. Simplicidade e clareza são qualidades requeridas de um objetivo que, bem formulado, desempenha três funções:

- ajuda a selecionar as estratégias mais adequadas;
- comunica a todos os envolvidos o que se espera;
- fornece o padrão (o critério) que permite monitorar o progresso e avaliar o resultado da ação.

Objetivos podem ser substituídos, na formatação do plano, por resultados esperados. Podem, ainda, ser desdobrados e expressos em metas que envolvem os aspectos de quantidade (quanto) e tempo (quando).

“PROBLEMA: Há pouco reconhecimento das deliberações do CMDCA pelos demais atores (da promoção e da proteção dos direitos de

crianças e adolescentes).

### Resultados esperados:

- O CMDCA passou a influenciar as decisões da comissão extraordinária permanente da criança e adolescente da Câmara Municipal de São Paulo.
- O CMDCA foi convidado para participar de todas as audiências públicas com 15 dias de antecedência.
- O CMDCA passou a ter encontros regulares e periódicos com o Ministério Público.
- O CMDCA passou a ser referência para o executivo nas ações sobre criança e adolescente.
- O CMDCA realizou 4 audiências públicas de prestação de contas para o conjunto de entidades e atores sociais do município, durante o mandato.
- O CMDCA construiu instrumento de acompanhamento das ações do legislativo estadual e federal, durante o mandato.
- O CMDCA passou a ter encontros regulares e periódicos com o Fórum Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.”<sup>32</sup>

<sup>31</sup> A publicação da Fundação Abrinq antes mencionada (Fundação Abrinq. Programa Prefeito Amigo da Criança. Plano Municipal...) apresentou uma síntese dos principais programas e projetos federais existentes em 2011 (pp. 10-24), com o objetivo de oferecer uma fonte consolidada de consulta aos municípios. Faz-se necessária, porém, consulta sistemática aos portais dos ministérios envolvidos com o tema, de modo a conhecer as iniciativas mais atuais e eventuais alterações introduzidas nas anteriormente vigentes.

<sup>32</sup> Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo – CMDCA/SP. Resolução nº 73/2004. Torna “público e legítimo o planejamento estratégico do CMDCA/SP”, nos termos da resolução.

No exemplo anterior, o objetivo, certamente, é o de que as deliberações do Conselho passem a ser conhecidas, reconhecidas e, portanto, consideradas nas ações de outros órgãos do Poder Executivo municipal, pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público e por organizações da sociedade civil. A opção dos formuladores foi desdobrar esse objetivo e apresentá-lo em termos de vários resultados a serem atingidos que, somados, devem conduzir ao fim almejado.

Parte desses resultados contém, em seu próprio enunciado, a medida de seu alcance: por exemplo, ao final do mandato, quatro audiências públicas de prestação de contas à sociedade deverão ter sido realizadas, o que poderá ser comprovado pelos registros referentes a cada uma delas e pelas listas de presença dos participantes.

Outros, porém, não seguem a mesma linha: como se poderá afirmar que o “CMDCA passou a influenciar as decisões da comissão extraordinária permanente da criança e do adolescente da câmara municipal de São Paulo” ou que “passou a ser referência para o executivo nas ações sobre criança e adolescente”?

Essas perguntas somente poderão ser respondidas mediante definição de indicadores e meios de verificação, ainda durante a fase de formulação do plano.

Indicadores, como o nome diz, devem cumprir a função de indicar, por meio de fatos observáveis ou mensuráveis, se o resultado esperado foi

alcançado e em que medida.

Se os indicadores representam fatos observáveis ou mensuráveis, é preciso prever onde serão encontrados tais fatos, ou seja, os meios de verificação. A identificação dos meios de verificação é útil para estabelecer a viabilidade do indicador. Às vezes, revela-se tão difícil ou tão custoso o meio de verificação que se torna mais prudente abrir mão do indicador, substituindo-o por outro.

Assim, no primeiro exemplo dado, “compatibilidade entre os pareceres e encaminhamentos da Comissão Extraordinária Permanente da Câmara Municipal e as resoluções do Conselho” seria um indicador de “influência nas decisões”, a ser constatada por meio da análise desses documentos vis-a-vis as resoluções.

O indicador pode, ainda, expressar o grau em que se espera que o resultado seja obtido.

No segundo exemplo dado, “incorporação de X% dos planos do Conselho no PPA e no orçamento municipal” consistiria em indicador de que o CMDCA passou a ser “referência para o Executivo”. Os próprios PPA e orçamento seriam as peças utilizadas como meio de verificação.

### A execução dos planos

A execução dos planos, em parte pelo próprio Conselho de Direitos, em parte pelos órgãos e instituições responsáveis pela implementação das políticas, deve ser objeto de monitoramento. Nunca é demais lembrar que inúmeros planos naufragam durante a execução, seja porque não foram bem formulados – não se pesquisaram

as causas dos problemas, não se definiram objetivos claros e viáveis, não se levou em conta a capacidade de execução, não se estabeleceram estratégias compatíveis com as causas e com a capacidade –, seja em função de fatores intervenientes no processo.

Muitas vezes, condições favoráveis não antecipadas fazem com que uma ação produza resultados superiores aos esperados. Em outros casos, ao contrário, dificuldades e obstáculos não previstos, não enfrentados com seriedade ou não contornados põem a perder uma proposta que “teria tudo para dar certo”.

É, portanto, o monitoramento que permite que ajustes sejam feitos, quando necessários, sem que se espere o término do período ao qual se refere o plano para constatar que, lá atrás, providências deviam ter sido tomadas para corrigir ações, ajustar prazos, mudar estratégias ou para reforçar atividades que vinham dando certo.

### A avaliação da execução dos planos

Muito negligenciada, a avaliação é obrigatória ao final do período determinado para execução

de um plano. É ela que apoia a elaboração de planos subsequentes e que permite a revisão de estratégias e correções de rumo.

Avaliar não se resume a descrever o que se passou durante a execução do plano e não se baseia em opiniões que sempre têm um caráter subjetivo. Opiniões podem e devem ser usadas para exemplificar e esclarecer determinados aspectos, mas são insuficientes para avaliar. Em suma, a avaliação deve ser objetiva e é para isso que servem os indicadores inicialmente definidos, permitindo comparar os resultados obtidos àqueles esperados.

Também é preciso lembrar que, no processo de planejamento, a avaliação deve ter caráter essencialmente formativo: o papel do avaliador não é julgar ou provar, mas identificar oportunidades de melhoria que colaborem para a sustentação dos resultados obtidos ou para o desenvolvimento de iniciativas similares, no futuro.

## Natureza, estrutura e funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente



Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são considerados órgãos estatais especiais. Consistem em instâncias públicas, não governamentais, colegiadas, compostas de forma paritária por representantes da sociedade civil e do governo. Integram a estrutura do Poder Executivo, vinculando-se administrativamente a determinado órgão, sem subordinação hierárquica, gozando de autonomia política. Como órgãos públicos que são – e nos termos do art. 88, inciso II do *Estatuto da Criança e do Adolescente*<sup>33</sup> –, os Conselhos só podem ser criados mediante mensagem do Poder Executivo encaminhando ao Poder Legislativo projeto de lei de sua

iniciativa – que pode estar ancorado em anteprojeto largamente discutido e elaborado por setores governamentais e organizações da sociedade civil voltados aos direitos da criança e do adolescente, mediante movimento de mobilização prévio à institucionalização dos Conselhos.

A lei local deve, necessariamente, submeter-se aos princípios e regras estabelecidos pela *Constituição Federal* e pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente*, e tanto ela como as normativas associadas devem observar as disposições estabelecidas pelo Conselho Nacional - CONANDA<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Ver a Introdução a este documento.

<sup>34</sup> “As deliberações do CONANDA, no seu âmbito de competência para elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, são vinculantes e obrigatórias para a Administração Pública, respeitando-se os princípios constitucionais da prevenção, prioridade absoluta, razoabilidade e legalidade”. (Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, *Resolução n° 139*, de 17 de março de 2010, art. 50).

“Art. 1º - Ficam estabelecidos os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional...

[...]

§ 2º. Entende-se por parâmetros os referenciais e limites legais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a serem respeitados pela legislação específica, regimentos internos e normas correlatas, bem como pelos seus próprios membros e pelo poder executivo respectivo, em obediência às regras e princípios estabelecidos pela Lei n° 8.069/90 e Constituição Federal”<sup>35</sup>.

Preferencialmente, a lei de criação dos Conselhos Municipais deve ser abrangente, contendo as diretrizes da política municipal para a infância e a adolescência – que representará a base para o funcionamento das instituições –, a criação do Conselho e do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e a criação do(s) Conselho(s) Tutelar(es).

Em muitos casos, a política municipal consignada na lei se expressa em termos genéricos, tão somente reproduzindo dispositivos legais ao mencionar as políticas sociais básicas, as políticas e os programas de assistência social em caráter supletivo, e os programas especiais. Uma política de atendimento adequada à realidade de cada município, contudo, passa pelo diagnóstico participativo da situação local, durante o qual são identificadas necessidades e possibilidades, por ampla discussão pública e pela aprovação de lei pelo Legislativo Municipal, resultando em diretrizes, normas e competências<sup>36</sup>. Ao estabelecimento ou à consolidação de uma política assim desenhada

se prestam a elaboração e a institucionalização do Plano Municipal para Infância e Adolescência proposta pelo Programa Prefeito Amigo da Criança, da Fundação Abrinq, para o mandato 2013 – 2016.

Com relação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a lei deve, necessariamente e entre outros aspectos, definir sua vinculação administrativa; a quantidade de seus membros, indicando a origem dos representantes governamentais; suas competências<sup>37</sup> e as responsabilidades do Executivo Municipal na provisão das condições para seu adequado funcionamento.

Considerando que, em 2012, 94% dos municípios brasileiros haviam criado seus Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, poucos, comparativamente, serão aqueles que deverão se preocupar com esse primeiro passo.

É preciso estar alerta, porém, para o fato de que a maioria dos Conselhos foi criada antes da vigência de leis que alteram o Estatuto da Criança e do Adolescente, não em sua essência, mas em campos específicos, bem como de resoluções mais recentes do CONANDA. Impõe-se, portanto, a revisão da legislação local, para adequá-la a essas disposições. Apoio de especialistas e consultas a leis elaboradas por

<sup>35</sup> Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução n° 105*, de 15 de junho de 2005. Grifo nosso. A partir deste ponto, e nestes capítulo, artigos, parágrafos e incisos indicados, entre parênteses, sem referência adicional, compõem a Resolução n° 105/2005, já com as alterações promovidas pelas Resoluções n° 106 e n° 116.

<sup>36</sup> Fundação Telefônica. Promenino. *Passo a passo para a criação do Conselho de Direitos*. Municipalização do atendimento. Conteúdo cedido por Modus Faciendi – Agência de Responsabilidade Social. Em [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br). Consulta em agosto de 2014.

<sup>37</sup> “a) Aptidão de uma autoridade pública para a efetivação de certos atos; b) Poder conferido a um órgão ou funcionário público para o exercício de determinados atos ou para apreciar e resolver certos assuntos.” Conforme Diniz, M Helena. Apud Teixeira, Francisco D. Brasília: Boletim Científico. Escola Superior do Ministério Público da União, ano 8, números 30-31, jan-dez 2009. Em <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br>. Consulta em agosto de 2014.

outros municípios podem ser úteis, lembrando os cuidados que sempre e em qualquer tema devem cercar consultas feitas na internet, visto que, por meio dela, podem ser acessados documentos “bons” e “ruins”, corretos ou equivocados, e, no presente caso, leis igualmente desatualizadas.

Finalmente, uma vez constituído e em funcionamento o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, seus atos deliberativos deverão ser publicados nos órgãos oficiais e/ou na imprensa local, seguindo as mesmas regras de publicação pertinentes aos demais atos do Poder Executivo (art. 5º).

### A composição dos Conselhos Municipais dos Direitos da Crianças e do Adolescente

A composição paritária dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente está estabelecida no ECA (art. 88, inciso II) e é reafirmada na Resolução nº 105/2005, do CONANDA (art. 2º). Cumpre notar que nem a legislação nem a normativa definem a quantidade de membros do Conselho que deve estar relacionada ao tamanho e à complexidade da sociedade na qual está inserido. O que se exige é que representantes do governo e da sociedade civil o integrem em igual número.

Os representantes do governo junto ao Conselho Municipal devem ser indicados pelo Prefeito, juntamente com o respectivo suplente, no prazo máximo de 30 dias após sua posse (art. 6º, *caput* e § 2º). O ato designatório deve, também, definir a duração de seu mandato (art. 7º). Recomenda o CONANDA que sejam designados, prioritariamente, representantes dos setores

responsáveis pelas políticas sociais básicas, direitos humanos, finanças e planejamento (art. 6º, § 1º). A presença de tais setores governamentais, por certo, favorece o exercício do papel integrador do Conselho, a obtenção de informações, o planejamento das ações e o monitoramento de sua execução. Seus membros, contudo, não representam, no Conselho, interesses de suas áreas de origem, mas devem fazer parte do esforço colaborativo em benefício das prioridades relativas aos direitos da infância e da adolescência.

A representação da sociedade civil se faz por meio de organizações com, pelo menos, dois anos de atuação no município (art. 8º, § 1º) em atividades relacionadas à promoção e à proteção dos direitos de crianças e adolescentes (Anexo), e que devem ser escolhidas em assembleia convocada exclusivamente para esse fim (art. 8º, § 2º e § 3º), no âmbito de processo fiscalizado pelo Ministério Público (art. 8º, § 6º), sem qualquer ingerência do Poder Público (art. 9º). No caso de escolha da primeira representação da sociedade civil, o processo deve dar-se em até 60 dias após o Poder Executivo sancionar a lei de criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Anexo).

O mandato junto ao Conselho, com duração de dois anos (art. 10), pertence à organização escolhida, que indicará um de seus membros para atuar como seu representante (art. 8º, § 4º). São proibidas a prorrogação de mandatos e a recondução automática de representantes da sociedade civil, devendo as condições para reeleição de organizações serem fixadas pela legislação local (art. 10, parágrafo único).

Ocupantes de vários cargos são impedidos de se tornarem membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, quer como representantes do governo, quer da sociedade civil: membros de conselhos setoriais (Assistência Social, Educação, Saúde, FUNDEB e outros); representantes de outros órgãos governamentais, que não os do Poder Executivo; ocupantes de cargo de confiança ou função comissionada do Poder Público, na qualidade de representante de organização da sociedade civil; conselheiros tutelares no exercício da função; a autoridade judiciária e os representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, com atuação no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou em exercício na Comarca, foro regional, Distrital ou Federal (art. 11).

A cassação de mandato de representante do governo ou de organização da sociedade junto ao Conselho deve obedecer a disposições da legislação local, a qual deve contemplar, entre outras, eventualmente, as situações especificadas pela resolução do CONANDA (art. 12). Em qualquer caso, exigirá a instauração de procedimento administrativo específico, com a garantia do contraditório e ampla defesa, devendo a decisão ser tomada por maioria absoluta de votos dos integrantes do Conselho.

A função de membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada (art. 3º, de acordo com o art. 89 do ECA). Essa condição exige, certamente, que os conselheiros exerçam a função sem afastar-se de suas atividades profissionais normais. Não poderiam, porém, causar prejuízo às atividades do Conselho.

<sup>38</sup> CEATS/FIA. Pesquisa Conhecendo a realidade, julho de 2007, p. 30.

<sup>39</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 58.

“A dedicação dos conselheiros às atividades do Conselho é significativamente baixa [...]: 69% deles dedicam até 5 horas por mês, e 24% têm dedicação de 6 a 20 horas.

Verificou-se que, em 25% dos Conselhos, a totalidade dos membros dedica até 5 horas mensais. Nos 75% restantes, há conselheiros em diferentes níveis de dedicação [...].

A região que mais difere do resultado nacional é a Região Norte, onde a dedicação dos conselheiros é a maior da amostra: 34% dos conselheiros ocupam entre 6 e 20 horas mensais com as atividades do Conselho. A Região Sul apresenta a menor dedicação: ali, 75% dos conselheiros dedicam ao Conselho até 5 horas mensais.”<sup>38</sup>

A baixa dedicação dos conselheiros era coerente com a também baixa periodicidade das reuniões dos Conselhos.

“As reuniões do CMDCA acontecem mensalmente em 65% dos Conselhos e bimestralmente em 11%. Há uma indefinição com relação à periodicidade em 18% dos casos.”<sup>39</sup>

Levadas em conta as atribuições dos Conselhos e a forma como devem desempenhar seu papel – o que demanda diálogo contínuo e acompanhamento da execução de atividades –, conclui-se facilmente que cinco horas mensais são insuficientes para cobri-las, considerando-se, ainda, a necessidade de atualização dos próprios conselheiros nos temas da infância e da adolescência.

À parte a questão da possibilidade de dedicação dos conselheiros indicados, outras distorções podem afetar a composição dos Conselhos.

“Dados sobre a situação ocupacional dos conselheiros mostram que 60% deles são funcionários, empregados ou prestadores de serviço em órgãos públicos e 18% são colaboradores em organizações não governamentais de defesa de direitos ou de atendimento de crianças e adolescentes.”<sup>40</sup> Seguem-se, em porcentagens ainda destacáveis, integrantes de organizações que não atuam na área dos direitos de crianças e adolescentes, profissionais liberais e aposentados ou pensionistas.

“Esse quadro (predominância de representantes do Poder Público) se repete em todas as regiões, com variação pequena. Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam porcentagens um pouco mais elevadas de conselheiros ligados ao poder público do que as demais regiões.”<sup>41</sup>

“Vale destacar, ainda, a presença dos Poderes Legislativo e Judiciário, com representação em 13% e 3% dos Conselhos Municipais do país [...]. Na Região Centro-Oeste, a presença do Poder Legislativo é ainda mais expressiva, em 22% dos Conselhos.”<sup>42</sup>

“A visão favorável do poder público sobre o candidato (representante da sociedade civil) é colocada como um requisito por 9% dos Conselhos [...]”<sup>43</sup>

Três aspectos constituem distorções, nas situações descritas.

Em primeiro lugar, o desrespeito ao princípio da paridade, originado na *Constituição Federal*,

consagrado no *Estatuto da Criança e do Adolescente* e reiterado nas resoluções do CONANDA, atributo fundamental para o caráter participativo e democrático que deve ter o Conselho. Alguns municípios podem argumentar dificuldades para conseguir que organizações da sociedade civil indiquem representantes junto a Conselhos ou que, ao fazê-lo, indiquem pessoas efetivamente capazes de contribuir e não aquelas que “dispõem de mais tempo” ou que têm como função “participar de conselhos”. Trata-se, sim, de uma situação a lamentar, dado que, como se observou anteriormente, a participação social depende, entre outros fatores, de que a sociedade civil admita sua corresponsabilidade na solução de problemas. Nesses casos, é mister que o próprio Poder Público institua parcerias e se cerque de aliados capazes de informar, sensibilizar e mobilizar setores mais amplos da sociedade para a participação.

O segundo aspecto não encontra justificativa e sua correção depende apenas de que as regras sejam seguidas: a participação de representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública no Conselho dos Direitos contraria o princípio constitucional da independência entre os poderes e, expressamente, a resolução do CONANDA (art. 11), conforme antes mencionado.

Igualmente contrário a normas explícitas é o terceiro aspecto, dado que é vedada qualquer ingerência do Poder Público na escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho, como registra o CONANDA (art. 9º).

<sup>40</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 35.

<sup>41</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 36.

<sup>42</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 38.

<sup>43</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 43.

O momento é oportuno para apresentar um outro fato preocupante evidenciado pela pesquisa cujos resultados vêm sendo utilizados para exemplificar diversas das questões que afetam os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Questionados sobre as principais dificuldades que enfrentam no desempenho de suas funções, os Conselhos enumeraram, em primeiro lugar, a falta de tempo e, em segundo, o desconhecimento sobre o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, por parte dos conselheiros. Aliado a esse, está o fato de que apenas 30% deles tomavam conhecimento das resoluções do Conselho Nacional com frequência<sup>44</sup>. O desconhecimento das fontes das quais emanam as orientações para o exercício das próprias funções é questão muito séria, mesmo inconcebível, e, por certo, responsável pelas distorções antes mencionadas.

Outro aspecto de interesse, relativo à composição dos Conselhos, diz respeito às áreas de origem ou vinculações institucionais dos conselheiros.

“Os conselheiros que representam o poder público são provenientes, em sua maioria, de 3 áreas: educação, assistência social e saúde. Os Conselhos da amostra contam, respectivamente, com 97%, 93% e 88% de representantes destas áreas. A quarta área mais citada é Planejamento/Administração, com 36%, seguida por Fazenda/Finanças (34%).

[...]

Entre os CMDCA's participantes da pesquisa, 66% reportaram que contam com conselheiros que representam a sociedade civil provenientes de

ONGs, movimentos ou entidades sociais que atuam na área da criança e do adolescente vinculadas a entidades religiosas e 49%, com representantes de instituições que atuam na mesma área, mas sem vínculo religioso. Associações de moradores são o terceiro grupo representado com maior frequência, enquanto que sindicatos e associações ou grupos de jovens aparecem juntos em quarto lugar.”<sup>45</sup>

De fato, Educação, Saúde e Assistência Social são as áreas que prontamente se destacam quando se trata de políticas sociais básicas promotoras dos direitos de crianças e adolescentes. A inclusão de outros setores da administração municipal, porém – tais como, Cultura, Esporte e Lazer (muitas vezes incorporadas pelos municípios à administração da Educação, é verdade); Trabalho; Habitação; Direitos Humanos – pode facilitar o exercício do papel de integrador de políticas, por parte do Conselho, a pronta obtenção de informações e o monitoramento de atividades.

Por outro lado, a presença de grupos ou associações de jovens concretiza a ideia de dar voz aos beneficiários principais das políticas, favorecendo a aprendizagem da participação e o protagonismo em sua formulação, processo que vem sendo estimulado pelo CONANDA. O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, aprovado em abril de 2011, registra como objetivo estratégico: (6.1) “Promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas”<sup>46</sup>. Na preparação

<sup>44</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 148; p. 157.

<sup>45</sup> CEATS/FIA. Op. cit., pp. 37-38.

<sup>46</sup> Ver em Fundação Abrinq. *Programa Prefeito Amigo da Criança*. Plano Municipal... Op. cit., pp. 52-55.

da 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 2012, com o tema “Mobilizando, implementando e monitorando a Política e o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios”, o Conselho deliberou pela realização de conferências livres, a serem realizadas nos municípios, envolvendo crianças e adolescentes em seus espaços de convivência (centro de internação, aldeias indígenas, comunidades quilombolas, escolas públicas e particulares, instituições de promoção, proteção e defesa, assentamentos)<sup>47</sup>.

“A participação de crianças e adolescentes durante todo o processo de implementação da Política e do Plano não pode ser esquecida. Desenvolver um ambiente democrático, sem manipulação, que contribua para o desenvolvimento pessoal e social da criança e do adolescente favorece a formação para a sua autonomia, autoconfiança e autodeterminação, considerando que, nesta fase da vida, eles estão especialmente empenhados na construção da sua identidade pessoal e social. Trata-se de desencadear um processo que proporcione o amadurecimento do conceito e da prática da cidadania na vida de crianças e adolescentes do Brasil.”<sup>48</sup>

Em 2013, o CONANDA atribuiu aos Conselhos dos Estados e do Distrito Federal a responsabilidade de “aprovar resolução referente às diretrizes e às orientações para a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes, nas esferas estadual, distrital e

municipal”, com base em experiências realizadas nos municípios (elaboração de plano de ação e promoção de atividades de participação)<sup>49</sup>.

### Infraestrutura e recursos para funcionamento

“Art. 4º. Cabe à administração pública, nos diversos níveis do Poder Executivo, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º. A dotação orçamentária a que se refere o caput deste artigo deverá contemplar os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive despesas com capacitação dos conselheiros.

§ 2º. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá contar com espaço físico adequado ao seu pleno funcionamento, cuja localização será amplamente divulgada, e dotado de todos os recursos necessários ao seu regular funcionamento.”<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Documento base. Conceituação e operacionalização para realização da 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Data de realização: 11 a 14 de julho de 2012. Brasília: CONANDA, sem data, p. 22; p.29.

<sup>48</sup> Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Documento base... Op. cit., p. 24.

<sup>49</sup> Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Resolução nº 159, de 04 de setembro de 2013.

<sup>50</sup> Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005, alterada pela Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005 e pela Resolução nº 116, de 2006.

Na pesquisa que vem sendo mencionada, uma boa porcentagem de Conselhos considerou adequada a localização do espaço físico que lhes era reservado, ressentindo-se, porém, do tamanho e da falta de privacidade. Itens corriqueiros, tais como armários, arquivos de documentos e até mesas e cadeiras inexistentes em quase a metade deles. Naquele ano, essa era a parcela que dispunha de computador, e 46%, de acesso à internet. Era essa, também, a porcentagem dos que não contavam com recursos humanos de apoio. Entre os que deles dispunham, 3% informaram que eram mantidos com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em desacordo com a clara orientação do CONANDA antes citada<sup>51</sup>.

Responsabilidade do Poder Executivo, a oferta de boas condições para o trabalho do Conselho pode ser indicador do apreço de que a instituição goza, no âmbito da administração pública. Recursos mínimos são imprescindíveis. Facilidades como o acesso à internet não constituem frivolidade ou luxo: essa é uma das maneiras pelas quais os conselheiros devem manter-se atualizados em questões relativas à infância e à adolescência, em especial, em relação às resoluções do CONANDA e do respectivo Conselho Estadual. Recursos humanos de qualidade são de grande valia para o bom funcionamento dos Conselhos: agendamento de encontros e reuniões; coleta e sistematização de dados, tanto para diagnósticos como para monitoramento; pesquisas de textos, estudos e das mencionadas resoluções são tarefas que, entre outras, podem ser desempenhadas por uma equipe de apoio qualificada, liberando os conselheiros para as atividades finalísticas do colegiado.

<sup>51</sup> CEATS/FIA. Op. cit., pp. 47-56.

Por outro lado, a carência de condições pode resultar da própria postura dos conselheiros em relação a seu trabalho: poucas horas de dedicação e esparsas reuniões podem sugerir à administração municipal que a alocação de espaços, meios materiais e pessoas é desnecessária, dada sua provável ociosidade.

### O Regimento Interno

Uma das primeiras providências a serem tomadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente recém-criado é a elaboração de seu Regimento Interno, que definirá normas relativas à sua organização e ao seu funcionamento, e que deverá ser aprovado por resolução e publicado, como todo ato deliberativo do Conselho.

Em sua formulação, o Regimento deve, obrigatoriamente, submeter-se aos princípios e às regras estabelecidos pela *Constituição Federal*, pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* e pela lei municipal de criação do Conselho, observando, ainda, as disposições estabelecidas pelo Conselho Nacional – CONANDA que, na Resolução nº 105/2005 indica os itens básicos a serem incluídos (art. 14).

Esses itens são registrados a seguir, em blocos, adicionados outros, quando julgados necessários, bem como comentários, esclarecimentos ou sugestões extraídas de Regimentos Internos de Conselhos Municipais.

### Itens relativos à estrutura funcional

- *Estrutura funcional mínima composta por plenário, presidência, comissões e secretaria, definindo suas respectivas atribuições (alínea “a”).*

- *Forma de escolha dos membros da presidência, assegurando a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil (alínea “b”).*
- *Forma de substituição dos membros da presidência na falta ou impedimento dos mesmos (alínea “c”).*
- *Criação de comissões (temporárias) e grupos de trabalho, que deverão ser compostos de forma paritária (alínea “i”).*

O Plenário consiste no órgão deliberativo do Conselho, e é constituído pela totalidade de seus membros titulares (ou suplentes, nos casos previstos), no exercício de seus mandatos.

A Presidência e a Secretaria usualmente compõem a Diretoria do Conselho, incluindo, também, a Vice-presidência. Os membros da Diretoria assim constituída devem ser escolhidos por seus pares, entre os membros titulares, garantindo-se a alternância, nas funções, de representantes do governo e da sociedade civil. O Regimento deve estabelecer as atribuições e as competências do Presidente, do Vice-presidente e dos Secretários.

O trabalho dos Conselhos estrutura-se em comissões temáticas permanentes, encarregadas do estudo e da preparação de matérias para apreciação pelo Plenário. Tais comissões devem ser constituídas de forma paritária entre representantes do governo e da sociedade civil.

A quantidade de membros e a quantidade de comissões das quais um mesmo membro pode participar devem ser estabelecidas no Regimento.

Igualmente, as atribuições de cada uma das comissões devem ser definidas, assim como a forma de escolha de seu coordenador.

A quantidade de Comissões Permanentes formadas em cada Conselho depende de seu tamanho, o qual deriva da complexidade da sociedade na qual está envolvido.

São imprescindíveis:

- **Comissão de Políticas Públicas ou Comissão da Política de Atendimento**, responsável pela orientação da obtenção de informações e realização de diagnósticos; articulação preliminar com órgãos e instâncias da administração pública e da sociedade civil; instituição de mecanismos de monitoramento da execução das políticas.
- **Comissão de Finanças e Orçamento**, responsável pelo acompanhamento do processo de elaboração da proposição, no âmbito do Executivo, e de discussão e votação, pelo Legislativo, do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e da Lei Orçamentária Anual – LOA, bem como pela gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, incluindo a definição de critérios para aprovação de projetos e programas a serem financiados e a proposição de atividades destinadas a ampliar a captação de recursos.

A natureza das duas comissões descritas sugere a qualificação dos membros do Conselho indicados para compô-las: no primeiro caso, pessoas com experiência em pesquisa e planejamento,

e com facilidade de articulação e bom trânsito entre órgãos da administração pública e de instituições da sociedade civil; no segundo, pessoas com conhecimento técnico nos campos de contabilidade e finanças públicas.

Podem, ainda, ser formadas outras Comissões Permanentes, tais como:

**Comissão de Apoio aos Conselhos Tutelares ou Comissão de Relacionamento com os Conselhos Tutelares**, responsável por identificar necessidades de instalação de novos Conselhos, influenciar a definição de requisitos para o exercício da função de Conselheiro Tutelar, propugnar por condições adequadas de trabalho para os CTs, fomentar a capacitação dos conselheiros (inclusive por meio de parcerias), oferecer apoio técnico e manter constante diálogo e intercâmbio de informações.

**Comissão de Registro ou Comissão de Relacionamento com Entidades de Atendimento**, responsável pelo registro de organizações da sociedade civil e pela inscrição de programas executados por essas mesmas organizações e por entidades governamentais, voltados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, bem como pela avaliação dos serviços e pelo cadastramento periódico de organizações e programas.

**Comissão de mobilização, divulgação e cooperação técnica**, responsável pela organização das Conferências Municipais dos

Direitos da Criança e do Adolescente, a partir de orientações expedidas pelo Conselho Nacional; pela divulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, de dados sobre a situação da infância e da adolescência, no município, e dos trabalhos dos Conselhos de Direitos e Tutelares; pelo intercâmbio com outros Conselhos Municipais e com o Conselho Estadual.

Comissões temporárias ou grupos de trabalho podem ser formados, sempre de forma paritária, para o estudo de temas específicos dos quais trate o Conselho Municipal.

### Itens relativos às reuniões

- *Periodicidade das reuniões ordinárias.*
- *Forma de convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias, com comunicação aos integrantes do órgão, titulares e suplentes, de modo que se garanta a presença de todos os seus membros e que se permita a participação da população em geral (alínea “d”).*
- *Forma de inclusão das matérias em pauta de discussão e deliberação com a obrigatoriedade de sua prévia comunicação aos conselheiros (alínea “e”).*
- *Garantia de publicidade das assembleias ordinárias, salvo em casos expressos de obrigatoriedade de sigilo (alínea “l”).*

- *Quórum mínimo necessário à instalação das sessões ordinárias e extraordinárias (alínea “g”).*
- *Forma como ocorrerá a discussão das matérias colocadas em pauta (alínea “j”).*
- *Possibilidade de discussão de temas que não tenham sido previamente incluídos em pauta (alínea “f”).*
- *Forma como se dará a participação dos presentes na assembleia ordinária (alínea “k”).*
- *Forma como serão efetuadas as deliberações e votações das matérias com previsão de solução em caso de empate (alínea “m”).*
- *Situações em que o quórum qualificado deve ser exigido no processo de tomada de decisões, com sua expressa indicação quantitativa (alínea “h”).*

sessões, anteriormente mencionado) e para a deliberação de um órgão colegiado.

O quórum de deliberação envolve, sempre, maioria, que pode ser:

- *Maioria simples - consiste na maioria dos presentes à sessão, desde que esteja presente a maioria absoluta dos membros do colegiado;*
- *Maioria absoluta – primeiro número inteiro acima da metade dos membros do colegiado (por exemplo, para um colegiado de 16 membros, a maioria absoluta é de 9 membros);*
- *Três quintos – o resultado desse cálculo, sobre o número de membros do colegiado (no exemplo de 16 membros, 10 membros);*
- *Dois terços – o resultado desse cálculo, sobre o número de membros do colegiado (no exemplo de 16 membros, 11 membros);*
- *Quórum qualificado – consiste em qualquer quórum superior ao da maioria simples (maioria absoluta, três quintos ou dois terços).*

### Itens relativos à composição do Conselho

- *Forma como será conduzido o processo de escolha dos representantes da sociedade civil: critérios para candidatura de organizações e para indicação de seus representantes; formação de comissão*

*eleitoral; prazos; divulgação do processo.*

- *Crítérios para justificativa de faltas de conselheiros a reuniões ordinárias e extraordinárias e de comissões das quais participem.*
- *Forma como será deflagrado e conduzido o procedimento administrativo com vista à exclusão de organização da sociedade civil ou de seu representante, quando da reiteração de faltas injustificadas e/ou prática de ato incompatível com a função, observada a legislação específica (alínea “n”).*
- *Forma como será deflagrada a substituição do representante do órgão público, quando tal se fizer necessário (alínea “o”).*

Finalmente, tal como no caso das leis de criação, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente podem – e, em muitos casos, devem – proceder à revisão de seus Regimentos Internos, de modo a, eventualmente, adequá-los a normativas posteriores a sua elaboração, bem como torná-los instrumentos claramente orientadores de sua atividade.

Também nesse processo, exemplos do tratamento dado a cada um dos aspectos antes relacionados como itens do conteúdo podem ser buscados em Regimentos de outros Conselhos, reiterando-se os cuidados a serem tomados quando de consultas feitas na internet.

O capítulo do Regimento Interno que trata das reuniões do Conselho Municipal poderá, ainda, especificar os casos em que será exigido parecer prévio de uma das Comissões Permanentes ou de comissão temporária/grupo de trabalho; os instrumentos a serem utilizados para o encaminhamento de questões (projeto de resolução, indicação, moção, ofício, requerimento); bem como outros procedimentos destinados a garantir a produtividade das sessões.

Com relação ao quórum, cabem algumas observações<sup>52</sup>, face a dúvidas frequentes.

O termo quórum refere-se ao número de pessoas necessário para o funcionamento inicial (o quórum mínimo necessário à instalação das

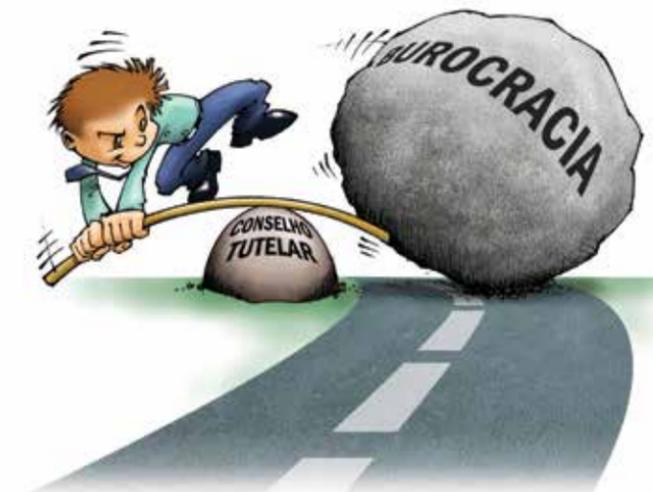
<sup>52</sup> Extraídas de SOBRINHO, José Wilson Ferreira. *Teoria do “Quorum”*. *Universo Jurídico*, Juiz de Fora, ano XI, 05 de setembro de 2000. Em: <http://uj.novaprolink.com.br>. Consulta em agosto de 2014.

## O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a execução: relacionamento com o Conselho Tutelar e com as Entidades de Atendimento



O *Estatuto da Criança e do Adolescente* determinou o registro de entidades (art. 91) e a inscrição de programas de atendimento (art. 90, § 1º) junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A estes, atribuiu a competência de avaliar tais programas (art. 90, § 3º; art. 91, § 2º), bem como de negar o registro a entidades, em razão do não cumprimento de determinados requisitos (art. 91, § 1º).

Aos Conselhos Tutelares, incumbiu a fiscalização de tais entidades (art. 95), juntamente com o Poder Judiciário e com o Ministério Público. Essas determinações adentram o campo da execução de medidas de proteção aos direitos da infância e da adolescência e engajam o Conselho de Direitos em dois relacionamentos importantes: com as próprias entidades de atendimento e com o Conselho Tutelar.



### Relacionamento com o Conselho Tutelar

Instituído pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* como órgão público municipal autônomo – vinculado administrativamente, mas não subordinado ao Poder Executivo – o Conselho Tutelar recebeu a função precípua de, em nome da sociedade, zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (ECA, art. 131), sem integrar o Poder Judiciário, agilizando e desburocratizando o atendimento.

Para tanto, e em resumo, cabe ao Conselho Tutelar (ECA, art. 136) *tomar providências* nos casos de ameaça ou de efetiva violação de quaisquer direitos de crianças e adolescentes, aplicando as medidas de proteção cabíveis (previstas no ECA, art. 101, incisos I a VII), agindo junto a seus pais ou responsáveis (mediante a aplicação das medidas previstas no ECA, art. 129, incisos I a VII), promovendo a efetivação das medidas aplicadas a uns e outros por meio da requisição de serviços junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais encarregados da

<sup>53</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 225.

execução das políticas de atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias (CONANDA, Resolução nº 139/2010, art. 28) e encaminhando à autoridade judiciária ou ao Ministério Público os casos de competência dessas instâncias.

É no sentido de uma ação voltada à solução efetiva e definitiva dos casos de ameaças ou violações concretas (ressalvados os casos encaminhados ao Judiciário e ao Ministério Público) (CONANDA, Resolução nº 139/2010, art. 25), de uma atuação “na linha de frente”, que se situa o Conselho Tutelar no âmbito da execução, dado que lhe é vedado realizar os próprios serviços ou programas que consubstanciem as medidas aplicadas (CONANDA, Resolução nº 139/2010, art. 21).

“[...]é interessante notar que, de modo geral, os CTs atribuem maior gravidade aos problemas do que os CMDCAs [...]. Isto pode ser explicado pelo fato de os CTs trabalharem cotidianamente com os problemas e violações de direitos da criança e do adolescente, pressionados a encontrar soluções concretas e ágeis em cada caso, enquanto que os CMDCAs atuam mais no âmbito dos planos, debates e interpretações de políticas públicas. Isso evidencia, portanto, a importância de os CTs apoiarem os CMDCAs na elaboração de diagnósticos sobre a realidade de suas comunidades, bem como destes se envolverem diretamente com os desafios e dificuldades da ‘operação’<sup>53</sup>.”

No exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar não se subordina ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

(CONANDA, Resolução nº 139, art. 29), mas este é chamado a exercer diversas responsabilidades em relação àquele:

- o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar deve ser regulamentado e conduzido pelo Conselho de Direitos (ECA, art. 139; CONANDA, Resolução nº 139, art. 5º e art. 7º);
- a proposta de Regimento Interno do Conselho Tutelar, por ele elaborada, deve ser encaminhada ao CMDCA que poderá, a seu critério, propor alterações (CONANDA, Resolução nº 139, art. 17, § 1º);
- cabe ao Conselho Municipal a definição de plano de implantação do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA para utilização pelo Conselho Tutelar (CONANDA, Resolução nº 139, art. 17, § 3º), cuidando da garantia das condições para tanto necessárias.

Em conjunto, o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar devem estabelecer uma política de qualificação profissional permanente dos membros do CT, voltada à correta identificação e atendimento das demandas inerentes ao órgão (CONANDA, Resolução nº 139, art. 48). Devem, ainda, promover ampla e permanente mobilização da sociedade, acerca da importância e do papel do Conselho Tutelar (CONANDA, Resolução nº 139, art. 51).

No que respeita às entidades de atendimento:

- o Conselho Tutelar deve encaminhar ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (assim como ao Ministério

Público e ao juiz da Vara da Infância e da Juventude), relatório trimestral de suas atividades, incluindo as deficiências identificadas na implementação das políticas públicas. Ao Conselho de Direitos caberá a definição de estratégias e a deliberação de providências para a solução dos problemas existentes (CONANDA, Resolução nº 139, art. 22, § 1º);

- constatando, no processo de fiscalização, a existência de irregularidade na entidade ou no programa de atendimento executado, o Conselho Tutelar deve comunicar o fato ao CMDCA e ao Ministério Público (CONANDA, Resolução nº 139, art. 33);
- no processo de renovação de autorização de funcionamento, conduzido periodicamente pelo Conselho de Direitos, o Conselho Tutelar deve atestar a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido (ECA, art. 90, § 3º, inciso II).

É questão evidente – embora não seja demais reiterar – que a existência de uma diversificada e efetiva rede de atendimento é condição básica para que o Conselho Tutelar possa exercer adequadamente seu papel e para a própria garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Muitas localidades, porém, enfrentam deficiências nesse aspecto.

“A principal dificuldade enfrentada pelos Conselhos Tutelares no dia a dia do seu trabalho é a carência de entidades especializadas: para atender a família (pais e responsáveis) [...] e para receber crianças que necessitam de medidas de proteção [...]”<sup>54</sup>

“Faltam entidades de atendimento a crianças e adolescentes no país. A medida de proteção menos aplicada pelos Conselhos Tutelares é a requisição de inclusão em programa de auxílio a toxicômanos; justamente a medida mais adequada para os maiores problemas de violação de direitos apontados pelos respondentes: uso de álcool e drogas.

Aparentemente, a frequência de determinação de medidas parece estar mais relacionada à disponibilidade de estrutura de atendimento do que à sua necessidade.

[...] Em outros casos, medidas chegam a ser determinadas sem que haja os necessários equipamentos de atendimento, tornando inócua a ação do Conselho.”<sup>55</sup>

Situações em que as medidas dependam mais da disponibilidade do que da necessidade põem em relevo o papel proativo a ser desempenhado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante estímulo à criação ou à ampliação de programas essenciais, por meio da destinação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de gestões junto aos órgãos governamentais responsáveis pela execução de políticas sociais, de modo que se possa fazer uso de estruturas e programas setoriais, já existentes.

A política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral aos Usuários de Álcool e outras Drogas, elaborada em 2003<sup>56</sup>, preconiza que a assistência a esses usuários deva ser contemplada pela ação articulada dos órgãos de saúde locais, privilegiando os cuidados em unidades

especializadas, como os Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas – CAPSad. Em 2011, propôs a concretização dessa articulação mediante constituição, nos municípios, da “Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde”<sup>57</sup>, e instituindo as Unidades de Acolhimento (transitório) para adultos e para crianças e adolescentes<sup>58</sup>.

Os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, instalados, preferencialmente, em áreas de vulnerabilidade e risco social, são responsáveis pela organização e pela oferta dos serviços de proteção social básica, entre os quais se incluem os de proteção e atendimento integral à família e os de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes e jovens, em caráter preventivo. Os Centros de Referência Especial da Assistência Social – CREAS<sup>59</sup> atuam, em gestão articulada com outras políticas públicas, com os Conselhos Tutelares, o Poder Judiciário e o Ministério Público, exatamente na prestação de serviços a indivíduos e a famílias em situação de risco pessoal ou social, ou cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, incluindo os destinados a crianças e a adolescentes

<sup>54</sup> CEATS/FIA. Op. cit., p. 255.

<sup>55</sup> CEATS/FIA. Op. cit., pp. 245-246. Grifos nossos.

<sup>56</sup> Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST e AIDS. *A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas*. Série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Em: [www.bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes](http://www.bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes). Consulta em agosto de 2014.

<sup>57</sup> Brasil. Ministério da Saúde. *Portaria nº 3.088*, de 23 de dezembro de 2011.

<sup>58</sup> Brasil. Ministério da Saúde. *Portaria nº 121*, de 25 de janeiro de 2012.

<sup>59</sup> Quando, em função de seu porte, o município não apresenta demanda de serviços de proteção social especial que justifiquem a instalação dessas unidades, pode participar de consórcio intermunicipal ou valer-se de serviço regionalizado, oferecido pelo respectivo estado. Cf. Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução nº 33*, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.

vítimas de exploração sexual ou trabalho infantil, afastados do convívio familiar em razão de medida judicial ou necessitando de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem, assim como a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa<sup>60</sup>.

Escolas públicas de Educação Básica devem empenhar-se no cumprimento das medidas de matrícula e frequência obrigatórias, tomando providências nos casos de ausências reiteradas, bem como na execução de programas especiais como os que se destinam à erradicação do trabalho infantil, ações que se somam à atuação sistemática no campo da prevenção, mediante orientação e informação às crianças, adolescentes e suas famílias.

### Relacionamento com entidades de atendimento

O *Estatuto da Criança e do Adolescente* classificou como entidades de atendimento aquelas que oferecem programas socioeducativos e de proteção a crianças e adolescentes (art. 90), determinando que as entidades não governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 91). Cabe ao Conselho expedir resolução indicando a relação de documentos a serem fornecidos pela entidade para fins de registro, os quais visarão comprovar sua capacidade de garantir política de atendimento compatível com os princípios consagrados no *Estatuto* (art. 16).

### Sobre o registro de entidade

Considerando, inicialmente, apenas os requisitos para o registro, quais documentos devem ser solicitados?

A natureza jurídica da entidade não governamental será a de pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade lucrativa. De acordo com o *Código Civil*<sup>61</sup>, enquadram-se nessa categoria as associações e as fundações (art. 44): as associações são definidas como a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (art. 53), enquanto as fundações nascem “do desejo de alguém que, por escritura ou testamento, destina bens que serão empregados para uma finalidade religiosa, moral, cultural ou de assistência (art. 62)”<sup>62</sup>.

Reza o *Código Civil* que “começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro [...]” (art. 45). No caso das associações e fundações, o ato constitutivo corresponde ao estatuto e o registro se faz no Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas. O próprio *Código Civil* define o conteúdo do estatuto das associações (art. 54) e as exigências relativas ao estatuto das fundações (art. 65), bem como o que deve ser declarado pelo registro (art. 46). Assim, o primeiro documento a ser solicitado é o estatuto da entidade, devidamente registrado. Os parâmetros para análise serão os dados pelo próprio *Código Civil* e pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

Cabe observar que as entidades poderão apresentar, adicionalmente, *status* específico, segundo qualificações que tenham obtido enquanto integrantes de um espaço público não estatal (ou não governamental): Organização

<sup>60</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 145*, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas). Consulta em agosto de 2014.

<sup>61</sup> Brasil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o *Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2004, 10ª edição.

<sup>62</sup> Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEMDES (Piracicaba). OAB São Paulo. 8ª Subseção. Piracicaba. *Manual das associações*. Por Antonio Natrielli Neto e Orlando Guimaro Junior. Piracicaba: Linha Impressa, 2011. Em: [www.semdes.piracicaba.sp.gov.br](http://www.semdes.piracicaba.sp.gov.br). Consulta em agosto de 2014.

Social, qualificada pelo Poder Executivo<sup>63</sup>; Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, qualificada pelo Ministério da Justiça<sup>64</sup>, ou Entidade Beneficente de Assistência Social, certificada pelo ministério correspondente à sua área de atuação (Saúde, Educação ou Desenvolvimento Social e Combate à Fome)<sup>65</sup>, entre outras. Nesses casos, e a critério do Conselho, outros documentos e informações podem ser solicitados, de acordo com a legislação que disciplina cada um dos tipos de entidade.

Todas as assembleias ordinárias e extraordinárias das entidades devem ser registradas em atas, a serem igualmente registradas. Também elas, relativas a determinado período, poderão ser solicitadas, sendo fundamental a que trate da eleição e da posse da atual diretoria. Deverão, ainda, ser solicitados outros documentos, tais como inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, documentos pessoais do gestor principal da entidade e a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica – DIPJ.

A resolução do Conselho Municipal, relativa ao registro de entidades, deverá incluir os procedimentos que serão adotados após a entrega da documentação: conferência e eventual solicitação de complementação; visita técnica (na qual será verificada a existência de instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança) e emissão de parecer (por comissão permanente, grupo de trabalho ou conselheiro); decisão em plenário; expedição de resolução com deferimento ou indeferimento; expedição de certificado.

A decisão relativa ao registro da entidade deverá ser comunicada ao Conselho Tutelar e

<sup>63</sup> Disciplinadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

<sup>64</sup> Disciplinadas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (em vigência a partir de 01 de novembro de 2014).

<sup>65</sup> Disciplinadas pela Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

à autoridade judiciária da localidade, cabendo justificativa em caso de indeferimento, considerado o disposto pelo ECA (art. 91, § 1º).

### A inscrição dos programas

As entidades não governamentais devem ser registradas junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que não ocorre com as entidades governamentais. Ambas, porém, devem inscrever, junto ao Conselho, seus programas de proteção e socioeducativos, categorizados pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* em oito “regimes” (art. 90, *caput* e § 1º).

Os programas de proteção destinam-se a crianças e a adolescentes cujos direitos tenham sido ameaçados ou violados, em razão de negligência, discriminação, exploração, violência e opressão; tratamento desumano, aterrorizante, vexatório ou constrangedor; castigo físico ou tratamento cruel ou degradante; ou convivência com pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (ECA, art. 5º; art. 18 e 18-A; art. 19). Compreendem os quatro primeiros regimes: orientação e apoio sociofamiliar, apoio socioeducativo em meio aberto, colocação familiar, acolhimento institucional.

De acordo com o CONANDA (Resolução nº 71/2001), esses “regimes são compostos por um conjunto de ações especiais com vistas ao acesso ou complementação de políticas públicas na área de proteção; tais como: atividades de acompanhamento e complementação escolar; escolarização alternativa; grupos terapêuticos, psicossociais; de apoio e orientação; atividades lúdico-pedagógicas; atividades formativas e preparatórias para inserção no mundo do trabalho; atendimento

protetivo em abrigo; encaminhamento e acompanhamento em família substituta”.

Os programas socioeducativos destinam-se a adolescentes envolvidos na prática de ato infracional e compreendem os regimes que correspondem à execução das medidas aplicadas pela autoridade judiciária: prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação.

### Os programas de proteção

O *Estatuto da Criança e do Adolescente* não detalha o conteúdo, nem enumera exigências específicas feitas às entidades de atendimento que executam os programas de orientação e apoio sociofamiliar e apoio socioeducativo em meio aberto, tendo-se, inicialmente, como informação norteadora a apresentada pelo CONANDA, antes registrada. Cabe observar a possível dubiedade entre o “apoio socioeducativo em meio aberto” e as “medidas socioeducativas em meio aberto” – a prestação de serviços à comunidade e à liberdade assistida entendendo-se, então, que aquele se traduza em atividades complementares à execução destas. A colocação familiar e o acolhimento institucional são amplamente tratados no *Estatuto*, com fundamento no direito de toda criança ou adolescente “a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, asseguradas a convivência familiar e a comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” (ECA, art. 19, grifo nosso).

A prioridade dada à família de origem é reiterada quando:

- o Estatuto define que a manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à

sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência (art. 19, § 3º);

- uma das linhas da política de atendimento preconiza a “integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta [...]” (art. 87, inciso VI, grifo nosso);
- são determinados auxílio e orientação (art. 19, § 3º), por meio de programas oficiais ou comunitários, a famílias carentes de recursos materiais (art. 23, § 1º); a pais ou responsáveis alcoólatras, toxicômanos ou passíveis de tratamento psicológico ou psiquiátrico (art. 129, incisos II e III); ou, genericamente, passíveis de orientação e proteção (art. 101, inciso IV; art. 129, incisos I e IV).

Amplia-se, nessas determinações, o campo de atuação das entidades de atendimento, relativa ao regime de orientação e apoio sociofamiliar. Programas dessa natureza visam auxiliar a família a superar suas próprias dificuldades e vulnerabilidades, contribuindo para o resgate de direitos ameaçados ou violados, sem necessidade de afastamento da criança ou do adolescente de seu núcleo familiar.

Como destaca o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e

Comunitária, a estruturação de programas dessa natureza pressupõe um arcabouço teórico-metodológico e um corpo técnico devidamente qualificado e quantitativamente bem dimensionado face às demandas existentes. A interdisciplinaridade e a intersetorialidade são, também, características importantes dos programas de apoio sociofamiliar, que devem articular diferentes políticas sociais básicas – em especial a saúde, a assistência social e a educação – e manter estreita parceria com todos os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, abarcando, inclusive, políticas como habitação, trabalho, esporte, lazer e cultura, dentre outras.<sup>66</sup>

“Uma vez constatada a necessidade do afastamento, ainda que temporário, da família de origem, a inclusão da criança ou adolescente em programas de *acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional*, devendo o Poder Público estimular essa alternativa, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios.” (ECA, art. 34, caput e § 1º, grifo nosso).

O afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária (ECA, art. 101, § 2º)<sup>67</sup> e “deve advir de uma recomendação técnica, a partir de um estudo diagnóstico, caso a caso, preferencialmente realizado por equipe interdisciplinar de instituição pública<sup>68</sup>, ou, na sua falta, de outra instituição que detenha equipe técnica qualificada para tal”.<sup>69</sup>

O *acolhimento familiar* está relacionado ao Serviço de Família Acolhedora – um dos serviços da proteção social especial de alta complexidade –, que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família de origem por

medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas, sendo responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança ou adolescente acolhido e sua família de origem<sup>70</sup>. A família acolhedora deve fornecer ambiente familiar adequado (ECA, art. 29) e receber orientação por parte de equipe técnica interprofissional (ECA, art. 166, § 7º), seja ela a equipe a serviço do Poder Judiciário, equipes responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar ou de outra entidade credenciada. O serviço é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica indique possibilidade de retorno à família de origem, nuclear ou extensa.

O acolhimento institucional – também serviço da proteção social especial de alta complexidade – designa os programas de abrigo em entidade, de crianças e adolescentes sob medida de proteção.

<sup>66</sup> Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: SEDH/CONANDA. MDS/CNAS, dezembro de 2006, p. 39. Seguem-se, no documento, as dimensões que tais programas devem abarcar. Ver, também, Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília: SEDH/CONANDA. MDS/CNAS, junho de 2009, pp. 24-26.

<sup>67</sup> O afastamento e o consequente acolhimento em caráter emergencial, sem prévia determinação da autoridade competente, deve ser comunicado em até 24 horas (ECA, art. 93).

<sup>68</sup> Além das equipes dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, podem existir equipes específicas de assessoramento à autoridade judiciária. De acordo com o ECA, “cabe ao Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, prever recursos para manutenção de equipe interprofissional, destinada a assessorar a Justiça da Infância e da Juventude” (art. 150). “Compete à equipe interprofissional, dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico” (art. 151).

<sup>69</sup> Brasil. SEDH/CONANDA. MDS/CNAS. *Plano Nacional...* Op. cit., p. 39.

<sup>70</sup> Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, pp. 41-43. O documento especifica objetivos, recursos, articulações e outras características do programa. Ver, também, SEDH/CONANDA. MDS/CNAS. *Orientações técnicas...* Op. cit., pp. 76-84.

Pode ocorrer unidade residencial, em que uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente, prestando cuidados a um grupo de até 10 crianças e/ou adolescentes, ou em unidade institucional, semelhante a uma residência, destinada ao atendimento de grupos de até 20 crianças e/ou adolescentes<sup>71</sup>. Crianças e adolescentes somente podem ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento (ECA, art. 101, § 3º).

São características e exigências comuns aos programas de acolhimento familiar e institucional, conforme disposições do *Estatuto da Criança e do Adolescente*:

- A ocorrência de medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, caso isso não seja possível, para colocação definitiva em família substituta<sup>72</sup>, não implicando privação de liberdade (art. 101, § 1º);
- A colocação deve ocorrer no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, deve ser facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido, salvo ordem em contrário, da autoridade judiciária (art. 101, § 7º e § 4º; art. 92, § 4º);
- imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa deverá elaborar um plano individual de atendimento<sup>73</sup>, visando à reintegração familiar (art. 101, § 4º);

- sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social (art. 101, § 7º);
- aos responsáveis pelo acolhimento, é concedida a guarda da criança ou do adolescente colocado sob seus cuidados (art. 33, § 2º; art. 34, § 2º; art. 92, § 1º);
- atenção deve ser dada aos vínculos fraternos, mediante não separação de irmãos, bem como às especificidades culturais de crianças e adolescentes indígenas e originários de comunidades remanescentes de quilombos (art. 28, § 4º e § 6º; art. 92, inciso V);
- A preparação anterior é requerida, preparação gradativa para o desligamento e o acompanhamento posterior da criança ou do adolescente acolhido (art. 28, § 5º; art. 92, inciso VIII). Esta implica ouvir previamente, sempre que possível, a criança ou o adolescente, “respeitado seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão sobre as implicações da medida, e terá sua opinião seja devidamente considerada” (art. 28, § 1º);
- no máximo a cada seis meses, deve ser remetido à autoridade judiciária relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, para que ela possa decidir,

<sup>71</sup> Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução nº 109/2009*, pp. 31-38, partes específicas “para crianças e adolescentes”. Ver, também, SEDH/CONANDA. MDS/CNAS. *Orientações técnicas...* Op. cit., pp. 63-74.

<sup>72</sup> A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de dois anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (ECA, art. 19, § 2º). O ECA trata das modalidades de colocação em família substituta no Capítulo III, Seção III, com referências em outras partes: guarda – artigos 33 a 35; tutela – artigos 36 a 38, art. 164; adoção – art. 20, artigos 39 a 52-D.

<sup>73</sup> Ver Brasil. SEDH/CONANDA. MDS/CNAS. *Orientações técnicas...* Op. cit., pp. 28-29, sobre o conteúdo do plano.

de forma fundamentada, pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta (art. 19, § 1º; art. 92, § 2º).

Esgotados os recursos de manutenção ou reintegração da criança ou do adolescente na família natural ou extensa<sup>74</sup>, dever-se-á proceder à busca de uma *colocação familiar definitiva*, por meio da *adoção* (ECA, art. 39, § 1º).

Para tanto, os responsáveis pelos serviços de acolhimento devem encaminhar à autoridade judiciária relatório elaborado por equipe multidisciplinar, descrevendo a situação familiar e as medidas tomadas com o objetivo de manter ou reintegrar a criança ou o adolescente à família de origem. Cabe à autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, determinar a suspensão ou a perda do poder familiar (ECA, art. 157)<sup>75</sup>, e a inserção da criança ou do adolescente no cadastro para adoção.

Nos casos de encaminhamento para adoção, deve ser realizado um planejamento por parte da equipe do serviço de acolhimento, da autoridade judiciária e, onde houver, do Grupo de Apoio à Adoção, com vistas à preparação prévia de todos os envolvidos<sup>76</sup> e à aproximação gradativa dos adotantes e da criança ou adolescente. A família acolhedora ou o educador/cuidador (em caso de acolhimento institucional) deve, também, ser incluída no processo e receber orientações quanto à preparação da criança ou do adolescente para a adoção<sup>77</sup>.

A execução de programas de proteção – de apoio e orientação e, principalmente, de programas de acolhimento – impõe exigências amplas e complexas às entidades de atendimento

e sua capacidade para cumpri-las deve ser avaliada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, quando da inscrição dos programas.

Pela extensão, não cabem nos limites deste documento todas as recomendações relativas às condições de execução dos serviços e que devem ser observadas e analisadas pelos Conselhos, tendo-se procurado, porém, indicar fontes onde podem ser encontradas. Análise detalhada das disposições do *Estatuto da Criança e do Adolescente* ao lado do estudo do Plano Nacional de Promoção, *Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, das orientações relativas aos serviços de acolhimento e da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, todos mencionados, auxiliará os Conselhos Municipais na tarefa de elaboração de instrumentos de verificação e de coleta de informações. Cabe lembrar, ainda, que as entidades que executam os programas mencionados devem ser registradas, também, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social, devendo os dois conselhos articularem-se para uma coleta unificada ou, pelo menos, coerente, de informações.

<sup>74</sup> De acordo com o ECA: Art. 25, entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou o adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

<sup>75</sup> Nos artigos 155 a 163, o ECA trata da perda ou da suspensão do poder familiar; no art. 165, estabelece os para a concessão de pedidos de colocação em família substituta; no art. 166, trata dos pais falecidos, destituídos ou suspensos do poder familiar ou que consentiram expressamente com a colocação de seus filhos em família substituta; nos artigos 167 e 168, dispõe sobre a concessão de guarda provisória e sobre o estágio de convivência que precede a adoção.

<sup>76</sup> “É obrigatória a participação dos postulantes (à adoção) em programa oferecido pela Justiça da Infância e da Juventude preferencialmente com apoio dos técnicos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, que inclua preparação psicológica, orientação e estímulo à adoção inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos”. (ECA, art. 197-C, § 1º).

<sup>77</sup> Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Plano Nacional...* Op. cit., p. 37.



## Os programas socioeducativos

Conforme registrado anteriormente, os *programas socioeducativos* destinam-se a adolescentes envolvidos na prática de ato infracional e compreendem os regimes que correspondem à execução das medidas aplicadas pela autoridade judiciária: prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação (previstas no art. 112, do ECA). As duas primeiras constituem medidas em meio aberto.

A prestação de serviços à *comunidade* consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem

como em programas comunitários ou governamentais, atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou a jornada normal de trabalho, no caso de adolescentes maiores de 16 anos ou na condição de aprendizes, a partir dos 14 anos (ECA, art. 117).

Para o adolescente em *liberdade assistida* – com duração mínima de seis meses –, a autoridade judiciária designa um orientador, integrante de entidade ou programa de atendimento, a quem compete acompanhar o adolescente e sua família, inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, providenciando, se for o caso, sua matrícula; buscar alternativas para a profissionalização do adolescente e sua inserção no mercado de trabalho; apresentar relatório do caso (ECA, art. 118 e art. 119).

O regime de *semiliberdade* possibilita a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial, sendo obrigatórias a escolarização e a profissionalização do adolescente. A medida não tem prazo determinado, aplicando-se a ela, no que couber, as disposições relativas à internação. Pode ser aplicada desde o início ou a adolescente em cumprimento de medida de internação, como forma de transição para o meio aberto (ECA, art. 120).

A *internação* constitui medida privativa da liberdade e deve observar os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. É permitida

a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário. A medida não comporta prazo determinado, devendo ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses (ECA, art. 121).

A execução de qualquer uma das medidas socioeducativas caracteriza-se pela exigência de Plano Individual de Atendimento<sup>78</sup>, instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente, elaborado pela equipe técnica do programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável(is).

Para a elaboração do plano, a direção do programa de atendimento, pessoalmente ou por meio de membro da equipe técnica, e em conformidade com normas definidas pelo Poder Judiciário, terá acesso aos autos do procedimento de apuração do ato infracional e aos dos procedimentos de apuração de outros atos infracionais atribuídos ao mesmo adolescente.

Poderá requisitar, ainda, a estabelecimentos de ensino, o histórico escolar do adolescente e as anotações sobre o seu aproveitamento; dados sobre o resultado de medida anteriormente aplicada e cumprida em outro programa de atendimento; e resultados de acompanhamento especializado anterior.

Do plano individual, devem constar, no mínimo:

- os resultados da avaliação interdisciplinar;
- os objetivos declarados pelo adolescente;

- a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;
- as atividades de integração e apoio à família;
- as formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e
- as medidas específicas de atenção à saúde do adolescente.

Para o cumprimento das medidas de semiliberdade ou de internação, o plano conterá, ainda:

- a designação do programa de atendimento mais adequado para o cumprimento da medida;
- a definição das atividades internas e externas, individuais ou coletivas, das quais o adolescente poderá participar; e
- a fixação das metas para o alcance de desenvolvimento de atividades externas.

Nos casos das medidas de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida, o plano individual deverá ser elaborado no prazo de até 15 dias do ingresso do adolescente no programa de atendimento. Nos casos de semiliberdade e internação, o prazo é de até 45 dias.

A lei que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE detalha os requisitos obrigatórios para a inscrição de programas de atendimento socioeducativo.

De acordo com a lei, entende-se por programa de atendimento a organização e o funcionamento, por unidade, das condições necessárias ao

<sup>78</sup> A Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, trata do Plano Individual de Atendimento no Capítulo IV, artigos 52 a 59.

cumprimento das medidas socioeducativas, sendo a unidade a base física do programa (art. 1º, § 3º e § 4º).

É competência dos municípios: elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo prevendo, obrigatoriamente, ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e o esporte, bem como criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, próprios ou por meio de consórcios públicos (art. 5º, caput, incisos II e III e § 1º; art. 8º).

São requisitos obrigatórios para a inscrição de programa de atendimento (art. 11):

- exposição das linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas, com a especificação das atividades de natureza coletiva;
- indicação da estrutura material, dos recursos humanos e das estratégias de segurança compatíveis com as necessidades da respectiva unidade;
- regimento interno que regule o funcionamento da entidade, contendo, no mínimo, o detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores; a previsão das condições do exercício da disciplina e concessão de benefícios e o respectivo procedimento de aplicação; e a previsão da concessão de benefícios extraordinários e enaltecimento, tendo em vista tornar público o reconhecimento ao adolescente pelo esforço realizado na consecução dos objetivos do plano individual;
- política de formação dos recursos humanos;

- previsão das ações de acompanhamento do adolescente, após o cumprimento de medida socioeducativa;
- indicação da equipe técnica, cuja quantidade e formação devem estar em conformidade com as normas de referência do sistema<sup>79</sup> e dos conselhos profissionais e com o atendimento socioeducativo a ser realizado; e
- adesão ao Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, bem como sua operação efetiva.

Com relação à equipe técnica do programa de atendimento, determina a lei que ela seja interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social. Outros profissionais podem ser acrescentados às equipes, para atender a necessidades específicas do programa. Regimento interno deve discriminar as atribuições de cada profissional, sendo proibida a sobreposição dessas atribuições, na entidade de atendimento (art. 12).

Nos casos dos programas destinados à execução das medidas de semiliberdade e internação, aos requisitos gerais acrescentam-se outros, específicos (art. 15):

- comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência;
- previsão do processo e dos requisitos para a escolha do dirigente, do qual se exige

<sup>79</sup> A Em diversos pontos, a lei estabelece como critério a observância das "normas de referência do sistema, sem mencionar sua fonte ou data. O Ministério Público do Estado de São Paulo identifica essa lacuna e sugere a utilização das normas aprovadas pelo CONANDA, por meio da Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Ver: *Texto de destaque aos principais artigos da Lei Federal nº 12.594/12 (Sinase) e seus principais aspectos, conforme análise realizada pelo Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva (Área da Infância e Juventude) do Ministério Público do Estado de São Paulo após as reuniões de trabalho com os Promotores da Infância e Juventude do Estado de São Paulo*. Em: [www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs). Consulta em agosto de 2014.

formação de nível superior compatível com a natureza da função; experiência comprovada no trabalho com adolescentes de, no mínimo, dois anos; reputação ilibada (art. 17);

- apresentação das atividades de natureza coletiva;
- definição das estratégias para a gestão de conflitos, vedada a previsão de isolamento cautelar;
- previsão de regime disciplinar, independente da responsabilidade civil ou penal que advenha do ato cometido (cf. art. 72).

A estrutura física da unidade de atendimento deve ser compatível com as normas de referência do SINASE, sendo proibida sua edificação em espaços contíguos, anexos, ou de qualquer outra forma integrados a estabelecimentos penais (art. 16, caput e § 1º). Entidades dedicadas a programas socioeducativos podem fazer parte da rede socioassistencial do município.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, executado no âmbito da proteção social básica, sob responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, tem, entre seus usuários, adolescentes de 15 a 17 anos, egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto.

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, classificado como proteção social especial de média complexidade, destina-se a viabilizar a execução das medidas em meio aberto, no âmbito do município, organizando-se de acordo com os dispositivos do *Estatuto da Criança e do Adolescente*<sup>80</sup>.

Mais uma vez, portanto, faz-se necessária a articulação entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal de Assistência Social, para o compartilhamento de diretrizes e informações, no que respeita o relacionamento com as entidades de atendimento.

## Os programas de formação profissional

A Lei nº 10.097<sup>81</sup>, conhecida como Lei da Aprendizagem, alterou dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho (art. 430), para permitir que, quando os Serviços Nacionais de Aprendizagem<sup>82</sup> não oferecerem cursos ou vagas suficientes para atender à demanda, esta poderá ser suprida por outras entidades qualificadas em formação profissional metódica, quais sejam: Escolas Técnicas de Educação<sup>83</sup> e entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a formação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, organizadas e atuantes de acordo com os critérios definidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego e inscritas no Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional – CNAP, para o que se exige a comprovação do registro junto ao CMDCA<sup>84</sup>.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA disciplinou o assunto por meio da Resolução nº 74<sup>85</sup>, determinando que os Conselhos Municipais

<sup>80</sup> Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução nº 109*, de 11 de novembro de 2009. Op. cit., pp. 9-16; pp. 24-26.

<sup>81</sup> Brasil. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da *Consolidação das Leis do Trabalho* – CLT.

<sup>82</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP.

<sup>83</sup> Os cursos de nível técnico são reconhecidos como Programas de Aprendizagem Profissional quando ofertados por instituições de ensino devidamente regularizadas perante o órgão competente do sistema de ensino a que estejam vinculadas. Cf. Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. *Portaria nº 1.681*, de 16 de agosto de 2011.

<sup>84</sup> Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. *Portaria nº 723*, de 23 de abril de 2012.

<sup>85</sup> Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução nº 74*, de 13 de setembro de 2001.

procedam ao registro específico das entidades não governamentais que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional; comuniquem o registro ao Conselho Tutelar, à autoridade judiciária e à unidade descentralizada do Ministério do Trabalho e Emprego com jurisdição na respectiva localidade; e efetuem mapeamento das entidades sem fins lucrativos que façam a intermediação do trabalho de adolescentes, promovam o trabalho educativo e ofereçam cursos de profissionalização e aprendizagem, contendo a identificação da entidade (nome, endereço, CNPJ ou CPF, natureza jurídica e estatuto, e ata de posse da diretoria atual) e a relação dos adolescentes inscritos no programa ou na entidade (art. 1º). Determinou, ainda, que tais entidades depositem seus programas de aprendizagem junto ao Conselho (art. 2º).

### Sobre a avaliação dos programas

O *Estatuto da Criança e do Adolescente* determinou que os programas de proteção e socioeducativos executados pelas entidades de atendimento sejam reavaliados, a cada dois anos, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 90, § 3º), levando em conta, entre outros aspectos, a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude, instituições às quais atribuiu a fiscalização das entidades (art. 95).

O entrelaçamento de atribuições sugere uma reflexão sobre a diferença entre fiscalizar e avaliar.

Toda fiscalização implica uma avaliação e vice-versa. Fiscalizar implica avaliar, no sentido de

que se compara o real com um padrão: o que é determinado por leis ou normas, o que deve ser feito. Avaliar implica fiscalizar, no sentido de que também se compara o real com um padrão: os objetivos previamente fixados. Diferem, porém, a amplitude e as medidas que ambos os processos desencadeiam. A fiscalização preocupa-se com o processo, com o “como” as coisas são feitas. A avaliação mira o resultado, devendo, também, buscar, no processo, as razões para os resultados obtidos, especialmente se ficam aquém dos esperados. A fiscalização resulta em sanção, no caso de padrão não observado. A avaliação deve resultar em correções e melhorias, quando o objetivo não é atingido. Mas, pode, também, resultar em formas de sanção: o candidato que “não passa” no concurso ou o aluno que “não passa” de ano ou ciclo está sendo, de qualquer modo, penalizado. E, no caso das entidades de atendimento, é o que ocorre: no processo de fiscalização, as que descumprem obrigações legais cometem infração e estão sujeitas a distintas penalidades; no processo de avaliação, podem ter negada a renovação de seu registro.

Assim, e desde logo, é preciso que os processos de fiscalização e de avaliação guardem coerência. Para tanto, Conselho de Direitos e Conselho Tutelar, enquanto instâncias complementares na promoção e na proteção dos direitos da infância e da adolescência, devem debruçar-se sobre a natureza de cada programa, aprofundar seus conhecimentos, e definir o núcleo comum e as partes específicas de cada uma das atribuições.

O primeiro critério a ser considerado na avaliação de quaisquer programas de

atendimento a crianças e adolescentes é o respeito aos princípios e regras estabelecidos em seu *Estatuto* (ECA, art. 90, § 3º, inciso I). Tais princípios e regras estão distribuídos ao longo da lei, no tratamento de diferentes temas, mas, em todos os casos, destacam-se três premissas:

- a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana;
- gozam, ainda, de direitos especiais que lhes confere sua condição de ser humano em desenvolvimento;
- família, comunidade, sociedade em geral e Estado são solidários na responsabilidade de promoção e proteção dos direitos da infância e da adolescência, com absoluta prioridade e sem qualquer tipo de discriminação.

Afirma o ECA que, na aplicação, tanto de medidas protetivas como socioeducativas, devem ser levadas em conta diretrizes pedagógicas, dando-se preferência àquelas que contribuam para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários da criança e do adolescente (art. 100 e art. 113), devendo os programas de atendimento evidenciarem esse pressuposto.

O *Estatuto da Criança e do Adolescente* enumera (art. 100, parágrafo único; art. 113), ainda, princípios que devem reger, igualmente, a aplicação das medidas protetivas e das medidas socioeducativas (ver quadro), e também eles devem transparecer nas ações das entidades de atendimento.

- A condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos.
- A proteção integral e prioritária.
- A responsabilidade primária e solidária do poder público.
- O interesse superior da criança e do adolescente.
- A privacidade.
- A intervenção precoce e mínima.
- Proporcionalidade e atualidade da intervenção.
- A responsabilidade parental e a prevalência da família.
- A obrigatoriedade da informação.
- A oitiva obrigatória e a participação.

É necessário, finalmente, que, na avaliação de cada tipo de programa, sejam levadas em conta as resoluções sobre o assunto expedidas pelo Conselho Nacional, pelo respectivo Conselho Estadual e pelo próprio Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O que se espera, na realidade, é que, observando as mencionadas diretrizes, princípios e normas, os programas cumpram a regra que preside a avaliação: que atinjam seus objetivos e alcancem os resultados que justificam sua existência.

Assim, programas de proteção devem evidenciar a contribuição ao desenvolvimento saudável da

criança e do adolescente, bem como a superação da situação que gerou a ameaça ou a violação de seus direitos. Especificamente nos casos de programas de acolhimento familiar ou institucional, deve ser considerado o grau de sucesso na reintegração familiar ou adaptação à família substituta (ECA, art. 90, § 3º, inciso III). Os programas socioeducativos devem ter garantida a reinserção social do adolescente e a não reincidência na prática de ato infracional. Os programas de formação profissional devem ter contribuído para a formação educacional do adolescente e aberto perspectivas para sua continuada preparação e inserção no mercado de trabalho.

Os parâmetros utilizados para inscrição dos programas de atendimento devem ser retomados, quando de sua fiscalização e avaliação.

Em parte dos casos, as normativas determinam ou sugerem aspectos a serem avaliados. É assim com os programas socioeducativos, com relação aos quais a lei que instituiu o SINASE indica ações que devem ser desenvolvidas pela direção dos programas em meio aberto

(art. 13 e art. 14) e determina medidas relativas à atenção integral à saúde do adolescente que, embora dirigidas aos Planos Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo, devem ser observadas na prática da entidade de atendimento (art. 60 a art. 62). É interessante observar que a lei institui o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo (art. 19), definindo seus objetivos e fazendo referência a aspectos metodológicos e de execução (art. 20 a art. 27). Como, no entanto, a lei não retirou do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a incumbência que lhe foi dada pelo ECA, de reavaliação periódica dos programas, ela deve ser mantida, levando em consideração as diretrizes avaliativas consignadas na lei.

Com relação aos programas de formação profissional, a Resolução nº 74/2001, do CONANDA, estabeleceu o que deve ser verificado pelos Conselhos Tutelares na fiscalização dos programas (art. 3º), o que igualmente se aplica à sua avaliação pelo Conselho de Direitos.

### Princípios que regem a aplicação de medidas protetivas e socioeducativas (De acordo com o art. 100, parágrafo único, e com o art. 113, do Estatuto da Criança e do Adolescente)

- **Condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos:** crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras leis, bem como na *Constituição Federal*.
- **Proteção integral e prioritária:** a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares.
- **Responsabilidade primária e solidária do poder público:** a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta lei e pela *Constituição Federal*, salvo nos casos

por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais.

- **Interesse superior da criança e do adolescente:** a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto.
- **Privacidade:** a promoção dos direitos e a proteção da criança e do adolescente devem ser efetuadas no respeito pela intimidade, no direito à imagem e na reserva da sua vida privada.
- **Intervenção precoce:** a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida.
- **Intervenção mínima:** a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente.
- **Proporcionalidade e atualidade:** a intervenção deve ser necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão for tomada.
- **Responsabilidade parental:** a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente.
- **Prevalência da família:** na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham na sua família natural ou extensa ou reintegrem a ela ou, se isso não for possível, que promovam a sua integração em família substituta.
- **Obrigatoriedade da informação:** a criança e o adolescente, respeitados seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável(is) devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa.
- **Oitiva obrigatória e participação:** a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável(is) ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável(is), têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 28 desta lei.

## • Nota final



A função do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é, sem dúvida, complexa, pois advém da amplitude dos aspectos envolvidos na promoção e na defesa desses mesmos direitos.

Na perspectiva da promoção, o campo integra uma variedade de políticas públicas, cada qual com ordenamento próprio e particularidades em relacionamento vertical – âmbitos municipal, estadual e federal – resultantes da aplicação do princípio de descentralização. Na perspectiva da defesa e da proteção, integra os diferentes Poderes e suas lógicas próprias de atuação.

Deve, também, não apenas permitir, mas incentivar a real participação da sociedade, seja na busca de soluções para problemas ou

nos esforços de manutenção dos objetivos atingidos. Condiciona-se, ainda, aos aspectos e mudanças culturais – entre as quais a velocidade de disseminação da informação – que afetam muito de perto comportamentos e valores, as condições de desenvolvimento de crianças e adolescentes, a organização e a dinâmica familiar.

No aspecto normativo e programático, a vontade de “fazer e de acertar”, face à magnitude dos problemas a enfrentar, resulta em uma multiplicidade de planos, programas, leis e normas, nos quais há que se buscar detalhes e coerência, e que acabam por exigir significativo esforço por parte do extremo do sistema descentralizado, o município.

Para fazer frente aos desafios impostos por esse cenário, dedicação, informação e conhecimento são requisitos fundamentais. E apenas a articulação e o trabalho cooperativo poderão dar conta dessas exigências.

Assim, é importante que os Conselhos empenhem-se na busca de colaborações e parcerias qualificadas, inclusive voluntárias, e que mantenham contínuo diálogo com os conselhos setoriais e o Conselho Tutelar.

Apenas por meio do trabalho cooperativo, poderá o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente cumprir seu papel de integrador de políticas, condição básica para que os direitos da infância e da adolescência sejam realmente promovidos e protegidos, em todo o país.

## • Fontes Citadas

ALMEIDA, E. A. C.; CABRAL, E. H. S. *Parceria Público Privado: Um Estudo de Caso com Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente Permitindo Articulações e Ações Intersetoriais*. Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local. Centro Universitário UNA – BH. Em: [www.memgsedl.com.br](http://www.memgsedl.com.br). Consulta em agosto de 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução nº 109*, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Resolução nº 33*, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Documento base. Conceituação e operacionalização para realização da 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Data de realização: 11 a 14 de julho de 2012. Brasília: CONANDA, sem data.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução nº 71*, de 10 de junho de 2001. Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e da Inscrição de Programas de Proteção e Sócio-Educativos das governamentais e não governamentais no

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *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.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução nº 106*, de 17 de novembro de 2005. Altera dispositivos da Resolução Nº 105/2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução nº 116*, de 2006. Altera dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução nº 119*, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução nº 139*, de 17 de março de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução nº 152*, de 9 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes de transição para

o primeiro processo de escolha unificado dos conselheiros tutelares em todo território nacional a partir da vigência da lei 12.696/12.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução nº 159*, de 4 de setembro de 2013. Dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão relacionados aos direitos de crianças e adolescentes em conformidade com Objetivo Estratégico 6.1 do Eixo 3 do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - PNDDCA.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. São Paulo, Atlas, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Texto compilado. Com as alterações introduzidas até junho de 2014. Em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Consulta em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de

2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2004, 10ª edição.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 - Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília: Ministério da Educação, novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST e AIDS. *A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas*. Série B.

Textos Básicos de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Em: [www.bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes](http://www.bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes). Consulta em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011*. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Portaria nº 121, de 25 de janeiro de 2012*. Institui a Unidade de Acolhimento para pessoas com necessidades decorrentes do uso de Crack, Álcool e Outras Drogas (Unidade de Acolhimento), no componente de atenção residencial de caráter transitório da Rede de Atenção Psicossocial.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004*. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Em: [www.mds.gov.br/cnas](http://www.mds.gov.br/cnas). Consulta em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. *Portaria nº 1.681, de 16 de agosto de 2011*. (Disciplina a oferta de cursos de aprendizagem profissional por instituições de ensino pertencentes ao sistema federal de ensino e aos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal).

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e emprego – MTE. *Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012*. (Cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional - CNAP, estabelece normas para o cadastramento de entidades e diretrizes para a

elaboração e desenvolvimento de Programas de Aprendizagem).

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: SEDH/CONANDA. MDS/CNAS, dezembro de 2006.

Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor – CEATS. Fundação Instituto Administração – FIA. *Pesquisa Conhecendo a Realidade*. Sem local: julho de 2007. Em [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br). Consulta em agosto de 2014.

DINIZ, M. H. Apud TEIXEIRA, F. D. *Boletim Científico. Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ano 8, números 30-31, janeiro-dezembro de 2009. Em <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br>. Consulta em agosto de 2014.

FANTAZZINI, O. O que são direitos humanos? Em: [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br). Consulta em agosto de 2014.

Fundação Abrinq. *Programa Criança com Todos os Seus Direitos*. Marco conceptual. Por TENORIO, A. M. & Parceiros. Recife: Fundação Abrinq, janeiro de 2011. Documento interno.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Guia Programa Prefeito Amigo da Criança 2013 – 2016*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Municipal para Infância e*

Adolescência. Guia para ação passo a passo. São Paulo: Fundação Abrinq, 2011.

Fundação Telefônica. Promenino. Passo a passo para a criação do Conselho de Direitos. Municipalização do atendimento. Conteúdo cedido por Modus Faciendi – Agência de Responsabilidade Social. Em [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br). Consulta em agosto de 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2012. Em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Consulta em agosto de 2014.

Manual sobre Conselhos de Direitos Municipais, Estaduais e Federais. Por Rosilene E Nazar. Portal Batista. Manuais Práticos. Em: [www.batistas.com](http://www.batistas.com). Consulta em agosto de 2014.

Ministério Público do Estado de São Paulo. Texto de destaque aos principais artigos da Lei Federal nº 12.594/12 (Sinase) e seus principais aspectos, conforme análise realizada pelo Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva (Área da Infância e Juventude) do Ministério Público do Estado de São Paulo após as reuniões de trabalho com os Promotores da Infância e Juventude do

Estado de São Paulo. Em: [www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs). Consulta em agosto de 2014.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Biblioteca Virtual. Políticas públicas. Em: [www.pucpr.br/biblioteca/bibliotecavirtual](http://www.pucpr.br/biblioteca/bibliotecavirtual). Consulta em agosto de 2014.

São Paulo. Conselho Municipal dos Direitos da Crianças e do Adolescente de São Paulo – CMDCA/SP. Resolução nº 73/2004. Torna “público e legítimo o planejamento estratégico do CMDCA/SP”, nos termos da resolução.

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEMDES (Piracicaba). OAB São Paulo. 8ª Subseção. Piracicaba. Manual das associações. Por Antonio Natrielli Neto e Orlando Guimaro Junior. Piracicaba: Linha Impressa, 2011. Em: [www.semdes.piracicaba.sp.gov.br](http://www.semdes.piracicaba.sp.gov.br). Consulta em agosto de 2014.

SOBRINHO, J. W. F. Teoria do “Quorum”. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 05 de setembro de 2000. Em: <http://uj.novaprolink.com.br>. Consulta em agosto de 2014.

## • Anexos



**Leis que promoveram alterações na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (até junho de 2014)**

Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 - Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997 – Altera a legislação tributária federal.

Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997 - Define os crimes de tortura.

Lei nº 9.975, de 23 de junho de 2000 - Acrescenta artigo ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

Lei nº 10.764, de 12 de novembro de 2003 - Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 11.185, de 7 de outubro de 2005 - Altera o caput do art. 11 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005 - Acrescenta dispositivo ao Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente.

Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008 - Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, à venda e à distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tais materiais e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.

Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009 – Dispõe sobre adoção.

Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009 - Altera dispositivos relativos a crimes hediondos e revoga lei que trata de corrupção de menores.

Lei nº 12.038, de 1º de outubro de 2009 - Altera o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, para determinar o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congêneres que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização.

Lei nº 12.415, de 9 de junho de 2011 - Acrescenta parágrafo ao *Estatuto da Criança e do Adolescente*, para determinar que alimentos provisórios sejam fixados cautelarmente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial.

Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 – Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012 – Dispõe sobre os Conselhos Tutelares.

Lei nº 12.955, de 5 de fevereiro de 2014 - Acrescenta parágrafo a artigo do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, para estabelecer prioridade de tramitação aos processos de adoção em que o adotando for criança ou adolescente com deficiência ou com doença crônica.

Lei nº 12.962, de 8 de abril de 2014 - Altera o

*Estatuto da Criança e do Adolescente*, para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.

Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014 - Altera o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante.

**Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005 (Com as alterações introduzidas pela Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005 e pela Resolução nº 116, de 2010)**

Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

O Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, no uso das atribuições legais estabelecidas na Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991 e no Decreto nº 5.089 de 20 de maio de 2004, em cumprimento ao que estabelecem o art.227 *caput* e §7º da *Constituição Federal* e os artigos 88, incisos II e III, 90, parágrafo único, 91, 139, 260, §2º e 261, parágrafo único, todos do *Estatuto da Criança e do Adolescente* - Lei Federal nº 8.069/90, e a deliberação do Conanda, em sua 128ª Assembleia Ordinária, realizada nos dias 14,15 e 16 de junho de 2005, resolve:

## CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

### SEÇÃO I - DAS REGRAS E PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 1º. Ficam estabelecidos os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional, nos termos do art. 88, inciso II, do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, e arts. 204, inciso II, e 227, parágrafo 7º, da *Constituição Federal*, como órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações, em todos os níveis, de implementação dessa mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 1º. Incumbe ainda aos Conselhos de que trata o *caput* deste artigo zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, conforme o previsto no art. 4º, *caput* e parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d”, combinado com os arts. 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90, e no art.227, *caput*, da *Constituição Federal*. (Incluído pela Resolução nº 116/2010)

§ 2º. Entende-se por parâmetros os referenciais e limites legais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a serem respeitados pela legislação específica, regimentos internos e normas correlatas, bem como pelos seus próprios membros e pelo poder executivo respectivo, em obediência às regras e princípios estabelecidos pela Lei nº 8.069/90 e *Constituição Federal*. (Incluído pela Resolução nº 116/2010)

Art. 2º. Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um único Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto paritariamente de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo-se a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente, que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas previstas nos arts. 87, 101 e 112, da Lei nº 8.069/90. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 1º. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser criado por lei, integrando a estrutura de Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com total autonomia decisória quanto às matérias de sua competência;

§ 2º. As decisões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 3º. Em caso de infringência de alguma de suas deliberações, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente representará ao Ministério Público visando à adoção de providências cabíveis,

bem assim aos demais órgãos legitimados no art.210 da Lei nº 8.069/90 para que demandem em Juízo mediante ação mandamental ou ação civil pública. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Art. 3º. Nos termos do disposto no art.89 da Lei nº 8.069/90, a função de membro do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada em qualquer hipótese. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Parágrafo único. Caberá à administração pública, no nível respectivo, o custeio ou reembolso das despesas decorrentes de transporte, alimentação e hospedagem dos membros do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, titulares ou suplentes, para que possam se fazer presentes a reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como a eventos e solenidades nos quais devam representar oficialmente o Conselho, mediante dotação orçamentária específica. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

## SEÇÃO II - DA ESTRUTURA NECESSÁRIA AO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DOS DIREITOS

Art. 4º. Cabe à administração pública, nos diversos níveis do Poder Executivo, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 1º. A dotação orçamentária a que se refere o caput deste artigo deverá contemplar os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive despesas com capacitação dos conselheiros; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 2º. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá contar com espaço físico adequado ao seu pleno funcionamento, cuja localização será amplamente divulgada, e dotado de todos os recursos necessários ao seu regular funcionamento. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

## SEÇÃO III - DA PUBLICAÇÃO DOS ATOS DELIBERATIVOS

Art. 5º. Os atos deliberativos do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão ser publicados nos órgãos oficiais e/ou na imprensa local, seguindo as mesmas regras de publicação pertinentes aos demais atos do Executivo. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Parágrafo Único. A aludida publicação deverá ocorrer na primeira oportunidade subsequente à reunião dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

## CAPÍTULO II - DA COMPOSIÇÃO E MANDATO SEÇÃO I - DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO

Art.6º. Os representantes do governo junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão ser designados pelo Chefe do Executivo no prazo máximo de 30 (trinta) dias após à sua posse.

§ 1º. Observada a estrutura administrativa dos diversos níveis de governo, deverão ser designados, prioritariamente, representantes dos setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, direitos humanos e finanças e planejamento; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 2º. Para cada titular deverá ser indicado um suplente, que substituirá aquele em caso de ausência ou impedimento, de acordo com o que dispuser o regimento interno do Conselho; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 3º. O exercício da função de conselheiro, titular e suplente, requer disponibilidade para efetivo desempenho de suas funções em razão do interesse público e da prioridade absoluta assegurados aos direitos da criança e do adolescente.

Art. 7º. O mandato do representante governamental no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente está condicionado à manifestação expressa contida no ato designatório da autoridade competente. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 1º. O afastamento dos representantes do governo junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser previamente comunicado e justificado para que não haja prejuízo das atividades do Conselho; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 2º. A autoridade competente deverá designar o novo conselheiro governamental no prazo máximo da assembleia ordinária subsequente ao afastamento a que alude o parágrafo anterior. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

## SEÇÃO II - DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Art. 8º. A representação da sociedade civil garantirá a participação da população por meio de organizações representativas escolhidas em fórum próprio. (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

§ 1º. Poderão participar do processo de escolha organizações da sociedade civil constituídas há pelo menos dois anos com atuação no âmbito territorial correspondente;

§ 2º. A representação da sociedade civil no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, diferentemente da representação governamental, não poderá ser previamente estabelecida, devendo submeter-se periodicamente a processo democrático de escolha; (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

§ 3º. O processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deve observar o seguinte: (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

- a) instauração pelo Conselho do referido processo, até 60 dias antes do término do mandato; (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)
- b) designação de uma comissão eleitoral composta por conselheiros representantes da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral;
- c) convocação de assembleia para deliberar exclusivamente sobre a escolha. (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

§ 4º. O mandato no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente pertencerá à organização da sociedade civil eleita, que indicará um de seus membros para atuar como seu representante;

§ 5º. A eventual substituição dos representantes das organizações da sociedade civil no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser previamente comunicada e justificada para que não cause prejuízo algum às atividades do Conselho; (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

§ 6º. O Ministério Público deverá ser solicitado a acompanhar e fiscalizar o processo eleitoral de escolha dos representantes das organizações da sociedade civil. (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

Art. 9º. É vedada a indicação de nomes ou qualquer outra forma de ingerência do poder público no processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

Art. 10. O mandato dos representantes da sociedade civil junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente será de 02 (dois) anos.

Parágrafo único. Legislação específica, respeitadas as necessidades locais, estabelecerá os critérios de reeleição da organização da sociedade civil que, em qualquer caso, deve-se submeter a uma nova eleição, vedada a prorrogação de mandatos ou a recondução automática. (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

### SEÇÃO III - DOS IMPEDIMENTOS, DA CASSAÇÃO E DA PERDA DO MANDATO

Art. 11. Não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito do seu funcionamento: (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

- I - Conselhos de políticas públicas;
- II - Representantes de órgão de outras esferas governamentais;
- III - ocupantes de cargo de confiança e/ou função comissionada do poder público, na qualidade de representante de organização da sociedade civil; (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

IV - Conselheiros Tutelares no exercício da função. (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

Parágrafo único. Também não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, na forma do disposto neste artigo, a autoridade judiciária, legislativa e o representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, com atuação no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou em exercício na Comarca, foro regional, Distrital ou Federal. (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

Art. 12. A lei local deverá dispor sobre as situações em que os representantes do governo e das organizações da sociedade civil poderão ter seus mandatos suspensos ou cassados, notadamente quando:

- I - for constatada a reiteração de faltas injustificadas às sessões deliberativas do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II - for determinada a suspensão cautelar de dirigente da entidade, de conformidade com o art.191, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, ou aplicada alguma das sanções previstas no art. 97 desta Lei, após procedimento de apuração de irregularidade cometida em entidade de atendimento, nos termos dos arts. 191 a 193 do mesmo diploma legal; (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)
- III - for constatada a prática de ato incompatível com a função ou com os princípios que regem a administração pública, estabelecidas pelo art.4º, da Lei nº 8.429/92.

Parágrafo único. A cassação do mandato dos representantes do Governo e das organizações da sociedade civil junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em qualquer hipótese, demandará a instauração de procedimento administrativo específico, com a garantia do contraditório e ampla defesa, devendo a decisão ser tomada por maioria absoluta de votos dos integrantes do Conselho. (Redação dada pela Resolução nº 106/2005)

### SEÇÃO IV - DA POSSE DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Art. 13. Os representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente serão empossados no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a proclamação do resultado da respectiva eleição, com a publicação dos nomes das organizações da sociedade civil e dos seus respectivos representantes eleitos, titulares e suplentes.

### CAPÍTULO III - DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DOS DIREITOS SEÇÃO I - DO REGIMENTO INTERNO

Art. 14. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão elaborar um regimento interno que defina o funcionamento do órgão, prevendo dentre outros os seguintes itens:

- a) a estrutura funcional mínima composta por plenário, presidência, comissões e secretaria

- definindo suas respectivas atribuições;
- b) a forma de escolha dos membros da presidência do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil organizada;
  - c) a forma de substituição dos membros da presidência na falta ou impedimento dos mesmos;
  - d) a forma de convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, com comunicação aos integrantes do órgão, titulares e suplentes, de modo que se garanta a presença de todos os seus membros e permita a participação da população em geral;
  - e) a forma de inclusão das matérias em pauta de discussão e deliberações com a obrigatoriedade de sua prévia comunicação aos conselheiros;
  - f) a possibilidade de discussão de temas que não tenham sido previamente incluídos em pauta;
  - g) o quórum mínimo necessário à instalação das sessões ordinárias e extraordinárias do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
  - h) as situações em que o quórum qualificado deve ser exigido no processo de tomada de decisões com sua expressa indicação quantitativa; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)
  - i) a criação de comissões e grupos de trabalho, que deverão ser compostos de forma paritária; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)
  - j) a forma como ocorrerá a discussão das matérias colocadas em pauta;
  - k) a forma como se dará a participação dos presentes na assembleia ordinária; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)
  - l) a garantia de publicidade das assembleias ordinárias, salvo os casos expressos de obrigatoriedade de sigilo; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)
  - m) a forma como serão efetuadas as deliberações e votações das matérias com a previsão de solução em caso de empate;
  - n) a forma como será deflagrado e conduzido o procedimento administrativo com vista à exclusão de organização da sociedade civil ou de seu representante, quando da reiteração de faltas injustificadas e/ou prática de ato incompatível com a função, observada a legislação específica; e (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)
  - o) a forma como será deflagrada a substituição do representante do órgão público, quando tal se fizer necessário. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

#### **CAPÍTULO IV - DO REGISTRO DAS ENTIDADES E PROGRAMAS DE ATENDIMENTO**

Art. 15. Na forma do disposto nos artigos 90, parágrafo único, e 91, da Lei nº 8.069/90, cabe ao Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente: (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

- a) efetuar o registro das organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, executando os

programas a que se refere o art. 90, caput e, no que couber, as medidas previstas nos arts. 101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90; e (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

- b) a inscrição dos programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, em execução na sua base territorial por entidades governamentais e das organizações da sociedade civil.

Parágrafo único. O Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá, ainda, realizar periodicamente, a cada 02 (dois) anos, no máximo, o recadastramento das entidades e dos programas em execução, certificando-se de sua contínua adequação à política de promoção dos direitos da criança e do adolescente traçada. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Art. 16. O Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá expedir resolução indicando a relação de documentos a serem fornecidos pela entidade para fins de registro, considerando o disposto no art. 91 da Lei 8.069/90. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Parágrafo único. Os documentos a serem exigidos visarão, exclusivamente, comprovar a capacidade da entidade de garantir a política de atendimento compatível com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Art. 17. Quando do registro ou renovação, os Conselhos Municipais e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o auxílio de outros órgãos e serviços públicos, deverão certificar-se da adequação da entidade e/ou do programa, às normas e aos princípios estatutários, bem como a outros requisitos específicos que venha a exigir, por meio de resolução própria.

§ 1º. Será negado registro à entidade nas hipóteses relacionadas pelo art.91, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90 e em outras situações definidas pela mencionada resolução do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

§ 2º. Será negado registro e inscrição do programa que não respeite os princípios estabelecidos pela Lei nº 8.069/90 e/ou seja incompatível com a política de promoção dos direitos da criança e do adolescente traçada pelo Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 3º. O Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente não concederá registros para funcionamento de entidades nem inscrição de programas que desenvolvam somente atendimento em modalidades educacionais formais de educação infantil, ensino fundamental e médio; (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 4º. Verificada a ocorrência de alguma das hipóteses previstas nos parágrafos anteriores, a qualquer momento poderá ser cassado o registro concedido à entidade ou programa, comunicando-se o fato à autoridade judiciária, Ministério Público e Conselho Tutelar. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Art. 18. Caso alguma entidade ou programa esteja comprovadamente atendendo crianças ou adolescentes sem o devido registro no respectivo Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, deverá o fato ser levado de imediato ao conhecimento da autoridade judiciária, Ministério Público e Conselho Tutelar para a tomada das medidas cabíveis, na forma do disposto nos arts. 95, 97, 191,192 e 193 da Lei nº 8.069/90. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Art. 19. O Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente expedirá ato próprio dando publicidade ao registro das entidades e programas que preencherem os requisitos exigidos, sem prejuízo de sua imediata comunicação ao Juízo da Infância e da Juventude e ao Conselho Tutelar, conforme o previsto nos arts. 90, parágrafo único, e 91, caput, da Lei nº 8.069/90. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

## CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. Enquanto não instalado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, os registros, inscrições e alterações a que se referem os arts. 90, parágrafo único, e 91 da Lei nº 8.069/90 serão efetuados perante a autoridade judiciária da Comarca da entidade. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

§ 1º. Por força do disposto no art. 261, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, enquanto não instalados e em funcionamento os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a União fica impedida de repassar aos Estados e Municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos naquele Diploma Legal;

§ 2º. Constatado prejuízo à crianças e aos adolescentes em decorrência da impossibilidade do repasse de recursos de que trata o parágrafo anterior, a União e/ou o Estado deverão acionar o Ministério Público para a tomada das medidas cabíveis, ex vi do disposto no art. 220 combinado com o art. 201, incisos V, VI, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.069/90. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Art. 21. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão no prazo de 2 (dois) anos, a partir da data da publicação desta Resolução adequar as suas normativas aos Parâmetros para Criação e Funcionamento, aqui definidos.

Art. 22. O Conanda expedirá, em anexo, recomendações aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, de forma a orientar mais detalhadamente o seu funcionamento. (Incluído pela Resolução nº 116/2010)

Brasília, 15 de junho de 2005

JOSÉ FERNANDO DA SILVA

## Resolução do CONANDA sobre Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

### Introdução

As orientações a seguir foram especialmente desenvolvidas com o intuito de oferecer informações claras e precisas aos Conselhos dos Direitos, gestores e operadores do direito em geral. Elas representam um esforço no sentido de não só responder às dificuldades cotidianas como também de fazer valer o preceito constitucional de participação popular na formulação de políticas públicas.

Com o objetivo de contribuir para a formação e a prática da cidadania, e garantir a proteção integral dos interesses da criança e do adolescente, o CONANDA, ao deliberar pelos Parâmetros de Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, considerou diferentes realidades estaduais e regionais e buscou responder as necessidades básicas de cada Conselho, garantindo assim a unidade dentro da diversidade. Além disso, o presente documento visa, dentre outros objetivos, aprimorar o perfil dos Conselhos dos Direitos, tratar de temas relativos ao seu regimento interno e, ainda, incentivar o desenvolvimento de ações voltadas para o planejamento e a participação na elaboração do orçamento do executivo local.

### Da natureza jurídica e dos princípios adotados

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem natureza de órgãos estatais especiais, isto é, são instâncias públicas essencialmente colegiadas e estão conceituados juridicamente no inc. II do art. 204 da *Constituição Federal* e no inc. II do art. 88 da Lei Federal nº 8.069/90 (*Estatuto da Criança e do Adolescente*) como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Do ponto de vista de sua natureza jurídica, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é um colegiado, ou seja, compõe-se de forma paritária por agentes públicos, e seus atos são emanados de decisão coletiva e não de agente singular.

Para a compreensão mais exata dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, é necessário destacar do sistema normativo alguns princípios básicos e instrumentos constitutivos para a sua concepção:  
Legalidade – O Conselho dos Direitos só poderá ser criado mediante lei específica. O Conselho

dos Direitos tem a prerrogativa legal para tomar decisão, dentro da sua área de competência, na formulação, deliberação e controle da política dos direitos humanos da criança e do adolescente. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Publicidade – todas as normas e atos estabelecidos pelos Conselhos para produzirem efeitos e validade devem ser de conhecimento público sob pena de se tornarem inválidos, ressalvados os casos de sigilo para proteção do interesse superior da criança e do adolescente.

Participação – a participação dar-se-á pela escolha dos organismos da sociedade civil e é exercida por meio do voto e do usufruto da representatividade. Para participar dos Conselhos de forma adequada é necessário buscar o aprendizado e o conhecimento da realidade, com efetiva postura técnica, ética e política para a tomada de decisões em benefício da criança e do adolescente.

Autonomia – significa a inexistência de subordinação hierárquica dos Conselhos aos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo para definir questões que lhe são afetas, tornando-se suas deliberações vontade expressa do Estado, o que significa dizer que os mesmos possuem autonomia política, vinculando-se ao poder público apenas no âmbito administrativo.

Paridade – significa igualdade quantitativa. A representação governamental deve ser em número correspondente à representação das organizações da sociedade civil.

### Das principais funções e atribuições

Considerando que a função precípua dos Conselhos são a deliberação e o controle relativos às ações públicas (governamentais e da sociedade civil) de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, com eficiência, eficácia e proatividade, é imprescindível:

- a) acompanhar, monitorar e avaliar as políticas no seu âmbito;
- b) divulgar e promover as políticas e práticas bem-sucedidas;
- c) difundir junto à sociedade local a concepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em situação especial de desenvolvimento, e o paradigma da proteção integral como prioridade absoluta;
- d) conhecer a realidade de seu território e elaborar o seu plano de ação;
- e) definir prioridades de enfrentamento dos problemas mais urgentes;
- f) propor e acompanhar o reordenamento institucional, buscando o funcionamento articulado em rede das estruturas públicas governamentais e das organizações da sociedade;
- g) promover e apoiar campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente;
- h) propor a elaboração de estudos e pesquisas com vistas a promover, subsidiar e dar mais

efetividade às políticas;

- i) participar e acompanhar a elaboração, aprovação e execução do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) locais e suas execuções, indicando modificações necessárias à consecução dos objetivos da política dos direitos da criança e do adolescente;
- j) gerir o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente no sentido de definir a utilização dos respectivos recursos por meio de plano de aplicação. Vale destacar que não compete ao Conselho a execução ou ordenação dos recursos do Fundo, cabendo ao órgão público ao qual se vincula a ordenação e a execução administrativas desses recursos;
- k) acompanhar e oferecer subsídios na elaboração legislativa local relacionada à garantia dos direitos da criança e do adolescente;
- l) fomentar a integração de Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Segurança Pública na apuração dos casos de denúncias e reclamações formuladas por qualquer pessoa ou entidade que versem sobre ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente;
- m) atuar como instância de apoio no nível local nos casos de petições, denúncias e reclamações formuladas por qualquer pessoa ou entidade, participando de audiências ou ainda promovendo denúncias públicas quando ocorrer ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente, acolhendo-as e dando encaminhamento aos órgãos competentes;
- n) integrar-se com outros órgãos executores de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente e demais Conselhos setoriais.

Cabe ainda ao Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente: (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

- o) registrar as organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, executando os programas a que se refere o art.90, *caput*, e, no que couber, as medidas previstas nos artigos 101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90;
- p) inscrever os programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias em execução na sua base territorial por entidades governamentais e organizações da sociedade civil;
- q) recadastrar as entidades e os programas em execução, certificando-se de sua contínua adequação à política traçada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;
- r) regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares, seguindo as determinações da Lei nº 8.069/90 e da Resolução nº 75/2001 do Conanda;
- s) instaurar sindicância para apurar eventual falta grave cometida por conselheiro tutelar no exercício de suas funções, observando a legislação municipal pertinente ao processo de

sindicância ou administrativo/disciplinar, de acordo com a Resolução nº 75/2001 do Conanda.

### Da criação e composição dos conselhos

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgãos públicos que são, só podem ser criados mediante mensagem do poder executivo encaminhando ao poder legislativo projeto de lei de sua iniciativa exclusiva. Em decorrência disso, cabe ainda ao executivo a regulamentação da lei baixando, inclusive, resoluções, deliberando sobre a formulação de políticas públicas, controlando as ações governamentais e da sociedade civil organizada e potencializando estrategicamente as políticas públicas.

A mobilização da sociedade civil organizada poderá ser de grande valor diante da ausência de iniciativa do poder executivo para provocar o Ministério Público local, a quem cabe observar a eventual falta de norma que inviabilize o exercício do direito e da cidadania previstos originalmente no art. 227 da *Constituição Federal* com amparo no art. 212 do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, que estabelece a defesa dos interesses e direitos protegidos sob sua proteção, admitidas todas as espécies de ações pertinentes.

Para a constituição do Conselho dos Direitos, a escolha para a representação da sociedade civil deverá ser coordenada pelo fórum das entidades da sociedade civil, que responderá por todo o processo. No caso de escolha da primeira representação da sociedade civil o processo dar-se-á em até 60 (sessenta) dias após o poder executivo sancionar a lei de criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme procedimentos estabelecidos no art. 8º da Resolução nº 105/2005 do Conanda.

O processo de escolha da representação da sociedade civil no Conselho dos Direitos deve ser executado sem a interferência do poder público, em assembleia própria, com a escolha direta das organizações que atuam junto à política da criança e do adolescente, a exemplo das entidades de atendimento direto, de estudo e pesquisa, de seguimentos de classe ou ainda que se enquadrem na situação de promoção, defesa e garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente.

Dessa forma, a participação da sociedade civil organizada nos Conselhos dos Direitos deve atender o princípio adotado no inc. II do art. 204 da *Constituição Federal*, que estabelece a participação popular por meio de organizações representativas.

### Do funcionamento efetivo dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

### (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

A garantia de condições dignas de estruturação e funcionamento do Conselho é pressuposto fundamental para a construção do seu papel político-institucional. O funcionamento dos Conselhos depende visceralmente do apoio de uma estrutura organizacional pública e administrativa, correspondente a uma secretaria-executiva dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, além do apoio institucional necessário ao seu regular funcionamento. As leis de criação dos Conselhos devem prever sua definição e estrutura organizacional no âmbito do órgão de sua vinculação administrativa, considerando suas necessidades e as adequações à realidade local do respectivo poder público. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

As leis de criação dos Conselhos devem prever sua definição e estrutura organizacional no âmbito do órgão de sua vinculação administrativa, considerando suas necessidades e as adequações à realidade local do respectivo poder público.

O trabalho dos Conselhos dos Direitos estrutura-se em comissões temáticas paritárias. Estas se encarregam de preparar e analisar as matérias que serão apreciadas na plenária. Face à sua natureza apenas auxiliar, não substitui as reuniões plenárias, que é o foro onde deverão ser tomadas todas as decisões.

### Da relação dos Conselhos dos Direitos entre si e com as demais instâncias relacionadas às políticas voltadas para a infância e a adolescência

Para falarmos sobre a relação entre os Conselhos dos Direitos e as demais instâncias, faz-se mister o conhecimento dos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa e da municipalização, bem como da posição destes no Sistema de Garantia dos Direitos.

Do ponto de vista constitucional, os Conselhos dos Direitos não são meramente órgãos consultivos e integrativos, possuindo natureza interventiva na gestão do poder público. Por isso deverão ter como diretriz, consoante o que prevê o art. 88 da Lei nº 8069/90, os princípios da descentralização político-administrativa e da municipalização do atendimento dos direitos de crianças e adolescentes.

Entende-se como descentralização o exercício de funções administrativas objetivando descongestionar a administração pública, compreendendo a repartição de encargos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a fim de aproximá-la do cidadão.

Já a municipalização significa fortalecer os poderes locais, trazendo para a esfera do Município

determinadas decisões políticas e a execução de programas e ações antes centralizados no âmbito federal.

Os Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes são órgãos responsáveis pelo acompanhamento, avaliação, controle e deliberação relativos às ações públicas de promoção e defesa desenvolvidas pelo Sistema de Garantia de Direitos.

Os Conselhos são órgãos controladores do funcionamento do sistema de garantia de direitos, no sentido de que todas as crianças e adolescentes sejam reconhecidos(as) e respeitados(as) enquanto sujeitos de direitos e deveres e pessoas em condições especiais de desenvolvimento, e sejam colocadas à salvo de ameaças e violações a quaisquer dos seus direitos, garantindo-se, inclusive, a apuração e a reparação em situações de violação. É importante esclarecer, também, que não existe entre os Conselhos dos Direitos sobreposição hierárquica, cabendo-lhes, sim, atuar em harmonia e colaboração nos seus diferentes níveis.

Disso resulta que não compete ao CONANDA ou mesmo aos Conselhos Estaduais e Distrital dos Direitos resolver problemas político-administrativos dos Conselhos Municipais, mas apoiar e orientar o encaminhamento e a solução dos mesmos, e controlar o desempenho da política de atendimento de direitos, podendo, inclusive, promover a correção de eventuais omissões, negligências e violações a direitos de crianças e adolescentes, acionando mecanismos judiciais, administrativos e políticos.

Outrossim, é preciso avançar no relacionamento institucional com outras instâncias afetas à política de direitos humanos da criança e do adolescente, a exemplo dos conselhos setoriais, como forma de estimular a ampliação da participação e do controle social, bem como do aperfeiçoamento dos mecanismos de formulação, execução e atendimento da política de direitos infanto-juvenis. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

### **Da conduta ética, do perfil e da qualificação dos conselheiros(as) dos direitos**

O art. 89 do *Estatuto da Criança e do Adolescente* dispõe sobre a função dos membros dos Conselhos dos Direitos, considerando-a de interesse público relevante e não remunerada. A função de conselheiro dos direitos assegura prerrogativas como a presunção de idoneidade moral. Assim, o conselheiro deve ter compromisso com os seguintes princípios éticos:

1. reconhecimento da liberdade, igualdade e dignidade humana como valores supremos de uma sociedade pluralista, justa, democrática e solidária;
2. defesa intransigente dos direitos humanos como universais, indivisíveis e interdependentes, e

recusa do arbítrio e do autoritarismo;

3. reconhecimento da democracia enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
4. empenho na eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação, incentivando a promoção do respeito à diversidade;
5. compromisso com o constante processo de formação dos membros do Conselho;
6. ter disponibilidade tanto pessoal quanto institucional para o exercício dessa função de relevância pública e estar em exercício de função ou cargo que disponha de condições legais para tomada de decisão, bem como ter acesso a informações referentes aos órgãos públicos ou organizações da sociedade civil que representa.

### **Das questões relativas ao Regimento Interno dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**

O regimento compõe-se de normas de organização e funcionamento interno dos Conselhos, não gerando direitos e vantagens em favor dos conselheiros e obrigações para terceiros. (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

O regimento interno deve ser elaborado e aprovado pelo próprio Conselho. Como todo ato administrativo, o regimento interno não pode exceder os limites do que já é previsto no *Estatuto da Criança e do Adolescente* e na lei de criação do Conselho e demais normativas de hierarquia superior.

As disposições do artigo 14 da Resolução nº 105/2005 do CONANDA visam garantir o funcionamento democrático dos Conselhos, os princípios da colegialidade e representatividade, evitando o arbítrio e prevendo, dentre outros, os seguintes itens:

- a) a estrutura funcional mínima, composta por plenário, presidência, comissões e secretaria, com a definição de suas respectivas atribuições. Cabe a cada Conselho definir sua forma de funcionalidade observando a realidade do Município respectivo;
- b) a forma de escolha dos membros da presidência do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil organizada;
- c) a forma de substituição dos membros da presidência, na falta ou impedimento dos mesmos;

- d) a forma de convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, com comunicação aos integrantes do órgão, titulares e suplentes, de modo que se garanta a presença de todos os seus membros e a participação da população em geral.
- e) a forma de inclusão das matérias em pauta de discussão e deliberações, com a obrigatoriedade de sua prévia comunicação aos conselheiros;
- f) a possibilidade de discussão de temas que não tenham sido previamente incluídos em pauta;
- g) o quórum mínimo necessário à instalação das sessões ordinárias e extraordinárias do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- h) as situações em que o quórum qualificado deve ser exigido, discriminando o referido quórum exigido para tomada de decisões;
- i) a criação de comissões e grupos de trabalho, a serem compostos de forma paritária;
- j) a forma como ocorrerá a discussão das matérias colocadas em pauta;
- k) a forma como se dará a participação na assembleia ordinária de conselheiros, titulares e suplentes, bem como dos convidados e demais pessoas que se fizerem presentes;
- l) a garantia de publicidade das assembleias ordinárias, salvo os casos expressos de sigilo obrigatório. As reuniões possuem caráter público e devem permitir o acesso de qualquer pessoa interessada, ressalvados os casos específicos em que haja necessidade de sigilo para proteção do interesse superior da criança e do adolescente;
- m) a forma como serão efetuadas as deliberações e votações das matérias, com a previsão de solução em caso de empate;
- n) a forma como será deflagrado e conduzido o procedimento administrativo visando excluir organização da sociedade civil ou seu representante, quando da reiteração de faltas injustificadas e/ou prática de ato incompatível com a função, observada a legislação específica;
- o) a forma como será deflagrada a substituição do representante do órgão público, quando necessária.

### Do conhecimento da realidade local

Este é um ponto de extrema importância a ser tratado neste documento, pois é a partir do detalhado conhecimento da realidade local que o Conselho pode verificar quais são as reais necessidades relativas à política a ser desenvolvida em favor da criança e do adolescente, conforme dispõe o princípio da proteção integral. É no âmbito municipal que ocorre o atendimento mais próximo dos direitos da criança e do adolescente, e, portanto, é a partir daí que se pode conhecer e verificar as demandas existentes, apurando-se as deficiências na rede de garantia dos direitos infanto-juvenis.

Mas não cabe somente aos Municípios realizar a política de atendimento dos direitos. Apesar de ser um ente fundamental nesta rede, cabe também aos Estados, ao Distrito Federal e à União a

articulação permanente no sentido de tornar possíveis as ações propostas.

Do conhecimento da situação local, podem decorrer distintos processos, pelo que se recomenda:

- a) a formação de um sistema integrado de atendimento dos direitos, a ser operado tanto pelo poder público como pelas organizações da sociedade civil, tendo em vista que a responsabilidade pela promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes cabe à “família, sociedade e ao Estado” (*Constituição Federal*, art. 227) (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)
- b) o recadastramento das entidades e dos programas em execução;
- c) a identificação dos problemas que afligem a população infanto-juvenil local e das possíveis soluções e encaminhamentos;
- d) levantamento junto ao Poder Legislativo dos projetos de lei afetos aos direitos da criança e do adolescente;
- e) participação e acompanhamento dos processos orçamentários;
- f) consultas à sociedade mediante, inclusive, audiências públicas;
- g) realização de estudos e pesquisas;
- h) consulta aos módulos do SIPIA e aos demais bancos de dados existentes;
- i) acompanhamento da elaboração e execução das peças que compõem o orçamento destinado aos planos e programas das políticas sociais básicas, bem como do funcionamento dos Conselhos dos Direitos e Tutelares, indicando modificações necessárias à melhoria da eficiência destes.

Todos esses mecanismos visam conhecer a realidade local, suas especificidades étnicas, sociais, econômicas, culturais, bem como os valores dominantes, com vistas à elaboração do planejamento estratégico das ações de enfrentamento dos problemas e à construção, de maneira articulada, do Sistema de Garantia dos Direitos.

### Do planejamento das ações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

A realização sistemática do planejamento das ações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma forma de se atingir o pleno atendimento das demandas apuradas no curto, médio e longo prazos, tornando indispensável sua contribuição na qualidade do resultado esperado de suas atribuições e no cumprimento de sua missão, tornando-se, assim, ferramenta efetiva de formulação e controle da política local de atendimento dos direitos, promovendo inclusive correções necessárias.

Para tanto, é necessário o apoio dos setores de planejamento e finanças dos órgãos aos quais o

Conselho esteja vinculado administrativamente, bem como de técnicos e profissionais a serem envolvidos para, a partir da análise do quadro de problemas a serem enfrentados, definir focos de atuação, objetivos, metas, resultados e impactos esperados e formas de monitoramento.

Dentre as principais questões a serem enfrentadas no planejamento do Conselho, destacamos, além dos temas específicos e outros oriundos da sua realidade local, a importância da abordagem de temas referentes ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, sua integração institucional, atividades de formação; acompanhamento e monitoramento dos programas e projetos, e ainda o orçamento específico direcionado à criança e ao adolescente.

Das questões orçamentárias da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e do acompanhamento pelos Conselhos dos Direitos

O acompanhamento orçamentário para definição e execução das ações e dos programas da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente é uma das atribuições prioritárias dos Conselhos dos Direitos.

Até junho de cada ano, deve-se implementar a elaboração do plano de ação anual contendo as estratégias, ações de governo e programas de atendimento a serem implementados, mantidos e/ou suprimidos pelo ente federado ao qual o Conselho estiver vinculado administrativamente, que deverá ser encaminhado para inclusão, no momento oportuno, nas propostas do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo.

Cabe ainda à administração pública local, por intermédio do órgão de planejamento e sob estrito acompanhamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, incorporar as metas definidas no plano de ação anual e na previsão orçamentária dos diversos órgãos e setores responsáveis por sua posterior execução, que deverão ser incluídas na Proposta de Lei Orçamentária Anual, observado o caráter prioritário e preferencial, conforme o que dispõe o art. 227, *caput*, da *Constituição Federal* combinado com o art. 4º, parágrafo único, alíneas "c" e "d", do *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

Após o encaminhamento da proposição de lei orçamentária ao Poder Legislativo, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá solicitar à presidência da Casa a relação das Emendas apresentadas relativas às proposições afetas à política da criança e do adolescente.

Para melhor garantir a efetivação da proposta encaminhada, deverá ser criada, no âmbito do Conselho dos

Direitos da Criança e do Adolescente, uma comissão permanente responsável pelo acompanhamento do processo de elaboração da proposição, no âmbito do Executivo, e de discussão e votação pelo Legislativo das diversas emendas ao projeto de Lei Orçamentária, LDO e PPA. Essa Comissão ficará, também, encarregada de acompanhar a execução orçamentária e de apresentar ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conjunto com os órgãos públicos encarregados do planejamento e finanças do ente federado a que estiver vinculado, relatório periódico que permita avaliar, continuamente, a efetiva implementação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e o cumprimento do disposto no art. 227, *caput*, da *Constituição Federal* combinado com art. 4º, parágrafo único, alíneas "c" e "d", do *Estatuto da Criança e do Adolescente*.

O Conselho dos Direitos poderá também articular ações junto ao Conselho Tutelar no sentido de dar cumprimento ao art. 136, IX, do *Estatuto da Criança e do Adolescente*, que atribui ao Conselho Tutelar o assessoramento do Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

O denominado "Orçamento Criança e Adolescente", considerado um importante instrumento para a garantia de atendimento da prioridade absoluta, é um "conjunto de atividades e projetos previstos em orçamentos públicos que se destinam, exclusivas ou prioritariamente, a criança e adolescentes" (IPEA). (Redação dada pela Resolução nº 116/2010)

Este instrumento tem a finalidade de identificar todas as ações governamentais presentes nas leis orçamentárias destinadas à criança e ao adolescente, evidenciando, portanto, o grau de prioridade dado ao segmento. O "Orçamento Criança e Adolescente" permite à sociedade um monitoramento mais eficaz do fluxo de recursos, contribuindo assim para a avaliação da gestão dos programas e dos seus resultados, além de demonstrar eventuais superposições ou omissões.

É importante que se esclareça que o "Orçamento Criança e Adolescente" não é um orçamento paralelo aos orçamentos públicos (que são únicos). Trata-se de uma peça por meio da qual se pode evidenciar e especificar qual o montante de recursos referente às ações destinadas "exclusiva ou prioritariamente" à criança e ao adolescente. O PPA é um dos principais instrumentos de consulta para a elaboração do "Orçamento Criança e Adolescente". (Redação dada pela Resolução nº 116/2010).

## DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA

Aprovada pelas Nações Unidas em 30 de Novembro de 1959.

Todas as crianças têm direito

1. À igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade.
2. A especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social.
3. A um nome e a uma nacionalidade.
4. À alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e a mãe.
5. À educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente.
6. Ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade.
7. À educação gratuita e ao lazer infantil.
8. A ser socorrida em primeiro lugar, em caso de catástrofes.
9. A ser protegida contra o abandono e a exploração no trabalho.
10. A crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.

Em 12 de Outubro de 1990, entrou em vigor o *ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE*, marco histórico na garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.

### Missão

*Promover a defesa dos direitos e o exercício da cidadania de crianças e adolescentes.*

### Visão

*Uma sociedade justa e responsável pela proteção e pleno desenvolvimento de suas crianças e adolescentes.*

### Valores

*Ética, transparência, solidariedade, diversidade, autonomia e independência.*



Av. Santo Amaro, 1.386 • 1ª andar  
Vila Nova Conceição • 04506-001 • São Paulo/SP  
55 11 3848-8799

[www.fadc.org.br/ppac](http://www.fadc.org.br/ppac)



/fundabrinq



@FundacaoAbrinq