

# Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

---

Apoio à  
execução de  
suas funções





# Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

---

Apoio à  
execução de  
suas funções



4ª Edição

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

São Paulo

2021



## • Conselho de Administração

### Presidente

Synésio Batista da Costa

### Vice-Presidente

Carlos Antonio Tilkian

### Conselheiros

Antonio Carlos Manssour Lacerda, David Baruch Diesendruck, Eduardo José Bernini, Elizabeth Maria Barbosa de Carvalhaes, Euclésio Bragança da Silva, Fernando Vieira de Figueiredo, Fernando Vieira de Mello, Humberto Barbato Neto, José Eduardo Planas Pañella, Luiz Fernando Brino Guerra, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Rubens Naves e Vitor Gonçalo Seravalli

### Conselho Fiscal

Bento José Gonçalves Alcoforado, Rafael Antonio Parri e Sérgio Hamilton Angelucci

### Secretaria Executiva

Victor Alcântara da Graça

## • Ficha Técnica

### Texto

Maria Luiza Faraone Silveira

### Edição

Fabio Ribas

### Colaboração

Fernando Gonçalves Marques, Juliana Mamona, Letícia Binda Alves Ribeiro, Maria Lucilene de Almeida Santos e Victor Alcântara da Graça

### Revisão de Texto e Copy Desk

Eros Camel | © Camel Press

### Projeto Gráfico

Renata Manzke

### Diagramação e Arte

Tre Comunicação

### Impressão

Margraf

### Tiragem

1.500 exemplares

### ISBN

978-65-87569-08-6

## • Carta do presidente

A agenda dos direitos da criança e do adolescente avançou consideravelmente nas últimas três décadas, acompanhando o pioneirismo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990. Neste mesmo ano, a Fundação Abrinq foi criada com o intuito de defender os direitos da criança e do adolescente, seguindo os principais marcos legais nacionais e internacionais sobre o assunto, atuando com incidência política e desenvolvendo programas e projetos sociais, assim como ações de comunicação e engajamento, que têm como objetivo a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes frente às desiguais realidades dos diferentes territórios brasileiros.

Para que fosse possível garantir a universalização e equidade do acesso aos direitos previstos pelo Estatuto, foi estabelecida uma série de mecanismos de proteção, gestão e enfrentamento de questões sensíveis à temática da infância e da adolescência, como é o caso dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, responsáveis pela gestão de Fundo Especial com recursos específicos para o desenvolvimento de ações e programas voltados à infância e a adolescência, além do Conselho Tutelar, encarregado de zelar pelo cumprimento desses mesmos direitos, funcionando como instâncias de planejamento e controle que todo município brasileiro deve instituir, manter e buscar permanentemente aprimorar.

Todavia, as questões relativas ao universo da criança e do adolescente são dinâmicas e as suas perspectivas se transformam com o decorrer do tempo. A própria legislação foi sendo alterada de acordo com as novas prioridades referentes aos direitos da criança e do adolescente. Exemplo disso, é o recente Marco Legal da Primeira Infância, com enfoque sobre crianças de 0 a 6 anos, ressaltada a importância desta fase do desenvolvimento infantil. Igualmente, o ECA tem assumido novos contornos referentes ao funcionamento dos Conselhos de

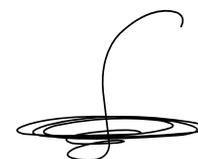
Direitos, Conselhos Tutelares, além das normas voltadas aos órgãos e entidades responsáveis pela execução de serviços e programas de proteção da infância e da adolescência.

Nesse sentido, a Fundação Abrinq almeja contribuir para o alcance desse objetivo de garantia dos direitos devidos à toda criança e adolescente, sendo o presente caderno temático mais um passo nessa direção. Este Caderno, já publicado anteriormente e agora revisado, mantém o seu propósito desde quando foi criado, sendo ele: mostrar, passo a passo, da maneira mais didática possível, como a municipalidade pode e deve organizar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com a publicação *Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – Apoio à execução de suas funções*, a Fundação Abrinq busca, uma vez mais, contribuir para qualificar o processo de gestão e aprimoramento da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente em todo o território nacional. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é órgão deliberativo e controlador da política da infância e adolescência no nível municipal, sendo importantíssimo para o planejamento das ações de atendimento, tal como sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

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

Boa leitura!



Synésio Batista da Costa  
Presidente

# Sumário

- 07** Introdução
- 10** **Capítulo 1 – Princípios que regem a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)**
  - 10** Conselho de Direitos: espaço de efetivação de princípios constitucionais
  - 12** Conselho de Direitos: espaço de exercício da democracia participativa
  - 13** Os direitos das crianças e dos adolescentes
- 17** **Capítulo 2 – Natureza, atribuições e campo de atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)**
  - 17** Órgão deliberativo e controlador
  - 21** Órgão articulador das políticas setoriais e mobilizador da sociedade
  - 23** Campo de atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)
  - 27** Síntese das atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)
- 29** **Capítulo 3 – Composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)**
  - 29** O conceito de representação no âmbito do Conselho de Direitos
  - 29** Escolha dos representantes governamentais
  - 31** Escolha dos representantes da sociedade civil
  - 32** Impedimentos, desvios e limitações na composição do Conselho
  - 34** Tempo de mandato dos representantes e alternância na Presidência do Conselho
  - 35** Perfil dos conselheiros: valores e capacidades
- 37** **Capítulo 4 – Condições para funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)**
  - 37** Lei de criação
  - 38** Regimento Interno
  - 41** Comissões Temáticas
  - 44** Infraestrutura e recursos
  - 45** Controle externo das atividades do Conselho Municipal
- 46** **Capítulo 5 – O processo de diagnóstico e planejamento no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)**
  - 46** Diagnóstico municipal: base para a definição de prioridades e elaboração do Plano de Ação
  - 47** Metodologia participativa de diagnóstico e planejamento
  - 49** Ciclo anual de diagnóstico e planejamento: etapas a serem percorridas
  - 63** Plano Decenal
  - 64** Monitoramento da execução e avaliação dos resultados do Plano de Ação
- 66** **Capítulo 6 – Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)**
  - 66** Natureza e finalidade do Fundo
  - 68** O papel do Conselho Municipal na gestão do Fundo
  - 69** Elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo
  - 70** Inclusão das ações que serão financiadas pelo Fundo nas leis orçamentárias municipais
  - 71** Escolha e monitoramento das organizações e projetos a serem financiados pelo Fundo
  - 75** Mobilização de recursos para o Fundo
- 78** **Capítulo 7 – Registro das organizações e avaliação dos programas de atendimento**
  - 78** Registro das organizações
  - 79** Inscrição dos programas de atendimento
  - 87** Avaliação periódica dos programas de atendimento
- 91** **Capítulo 8 – Relacionamento entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Tutelar**
- 94** **Capítulo 9 – Questionário para avaliação das condições de atuação do Conselho de Direitos**
- 97** Nota final
- 98** Referências bibliográficas

## • Introdução



Há 30 anos, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) consagrava 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 da Criança e do Adolescente (CDCAs).

“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 - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

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, responsável, 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 interracial, 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 artigo 28 desta lei;

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

VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à Primeira Infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;

X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.”

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

No ano de 2014, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 98,4% dos 5.570 municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)<sup>2</sup>. A diferença entre as regiões do país era muito pequena. Apenas nas regiões Norte (com 96,9%) e Centro-Oeste (com 97,9%) o percentual era ligeiramente menor.

Os municípios que ainda não tenham criado seu CMDCA devem fazê-lo de imediato. O Estatuto deixa absolutamente

<sup>1</sup> Texto compilado, com as alterações introduzidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) até setembro de 2020. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Consulta realizada em outubro de 2020.

<sup>2</sup> Dados sobre Perfil dos Municípios Brasileiros - 2014. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html> (Municípios/2014/base\_MUNIC\_xls\_2014.zip/munic2014).

clara a necessidade de existência do Conselho para o pleno funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) em todo e qualquer município. Porém, cabe indagar em que medida os Conselhos Municipais já existentes vêm desempenhando suas atribuições de forma efetiva.

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 CMDCA's 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 mencionada identificou dificuldades e lacunas na estrutura e no funcionamento de muitos Conselhos Municipais. Embora se deva ter em conta o tempo transcorrido desde a coleta dos dados (2006), estudos mais recentes (que serão mencionados mais à frente) reforçam a percepção de que muitos desses conselhos apresentam fragilidades e que muito ainda precisa ser feito para que eles desempenhem o papel que o Estatuto lhes atribui.

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 o Conselho Municipal de Direitos como um espaço democrático, em que o governo e a sociedade civil apresentam e acolhem informações sobre necessidades e interesses de diferentes segmentos da população local, dialogam e buscam a formação de consensos sobre prioridades e propostas de ação que deverão ser implementadas.

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.

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 de Administração (FIA).

<sup>4</sup> Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (Ceats). Fundação Instituto de Administração (FIA). *Pesquisa Conhecendo a Realidade*. Julho de 2007. Disponível em [http://prattein.com.br/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=907:pesquisa-conhecendo-a-realidade&catid=83:conselho-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente&Itemid=172](http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=907:pesquisa-conhecendo-a-realidade&catid=83:conselho-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente&Itemid=172)

<sup>5</sup> CEATS/FIA. *Op. cit.*, p. 20.

## • Capítulo 1 – Princípios que regem a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)



### Conselho de Direitos: espaço de efetivação de 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:

- 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 intersetorialidade 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;
- Ao estabelecer a possibilidade de participação da população, por meio de organizações representativas na formulação de políticas sociais, criou condições jurídicas e políticas

para a criação e o funcionamento de conselhos de políticas públicas que, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), contam com representantes da sociedade civil.

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 à sua diversidade 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>6</sup>, requer capacidade de respostas objetivas às demandas da população.

Intersetorialidade 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 ações desarticuladas, de falta de diálogo intersetorial, ou mesmo de disputas por recursos e poder. Adicionalmente, a adoção de formas matriciais (não setoriais) e cooperativas de atuação requer aprendizado e disposição de todos os envolvidos (representantes governamentais e representantes da sociedade civil) para que as ações integradas fluam e resultados mais expressivos e abrangentes sejam alcançados.

A participação da cidadania organizada nos conselhos de políticas públicas configura o direito de incidência da sociedade civil em processos deliberativos, e deve contribuir para o fortalecimento da gestão pública por meio do debate sobre os problemas e as potencialidades de cada município, da construção de alternativas mais adequadas às necessidades locais e, em consequência, da melhoria da qualidade dos planos de ação que deverão ser implementados. Deve, também, propiciar maior controle e transparência na forma pela qual as decisões são tomadas, os recursos públicos são alocados e as prestações de contas são realizadas. Para que esse processo de gestão participativa se concretize, é preciso clareza, tanto por parte dos membros da sociedade civil como por parte dos representantes do governo local, sobre a natureza democrática dos conselhos de políticas públicas, cuja plena efetivação pressupõe a busca de consensos e a corresponsabilização pelas decisões tomadas.

Muito já se escreveu e se falou sobre os princípios aqui comentados. Mas não se trata de questão retórica: nascidos do mesmo berço, conselhos de políticas públicas (entre os quais se inserem os CMDCA) são espaços privilegiados de aproximação e diálogo entre o governo e a sociedade; de estímulo à ação integrada entre as áreas da Administração Pública e entre estas e as organizações representativas da sociedade civil; de

---

<sup>6</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.

exigência de transparência em busca do aprimoramento 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.

### Conselho de Direitos: espaço de exercício da democracia participativa

Na qualidade de Conselho de Política Pública criado por lei municipal alinhada com a Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) se configura como espaço de gestão pública no qual representantes do governo e representantes de organizações da sociedade civil dialogam e deliberam conjuntamente sobre prioridades e programas de ação para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito assentado no princípio da democracia representativa – sistema no qual a população delega o exercício do poder a representantes legalmente eleitos. A Constituição Federal consagra esse princípio em seu artigo 1º, parágrafo único, mas vai mais além ao estabelecer a possibilidade de exercício direto do poder pela população:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O artigo 14 da Constituição explicita que, mais além do voto que elege representantes, a soberania popular pode ser exercida por meio de três mecanismos: plebiscito (consulta ao povo para aprovação prévia de ato legislativo), referendo (consulta ao povo para ratificação ou rejeição posterior de ato legislativo) e iniciativa popular (apresentação de projeto de lei por um determinado percentual do eleitorado).

Os três mecanismos citados no artigo referido são muito importantes, ainda que tenham sido até aqui pouco utilizados como forma de participação da sociedade civil em Conselhos de Políticas Públicas. Contudo, o artigo 204, inciso II, da Constituição abre espaço para esta forma de participação direta da cidadania na gestão pública:

Art. 204 - As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...)

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

O caráter democrático da Constituição Cidadã de 1988 promoveu a criação de conselhos participativos em diferentes políticas setoriais (Saúde, Assistência Social, Educação, Segurança, Meio Ambiente e outras) e de conselhos de direitos focados em diferentes segmentos da população (crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e outros), que, gradativamente, foram sendo estruturados nos estados e municípios do país. Compostos de forma paritária por representantes da sociedade civil e representantes governamentais, esses conselhos podem fazer com que democracia representativa brasileira seja ampliada e fortalecida pela prática da democracia participativa.

Na história da democracia representativa brasileira, o povo sempre elegeu governantes e legisladores,

mas via de regra se manteve distante do processo que envolve a definição de prioridades e orçamentos, controle das ações e aferição dos resultados das políticas públicas.

Os Conselhos de Políticas Públicas, entre os quais se inserem os CMDCA's, podem contribuir para a mudança dessa tradição histórica na medida em que se concretizem como espaços de mecanismos de democracia participativa, nos quais a participação da sociedade civil seja efetiva.

As cidades são espaços nos quais a participação da sociedade civil nos Conselhos pode ser particularmente importante. Nelas as pessoas não apenas residem, mas interagem diariamente com os recursos e as condições locais de trabalho, moradia, saneamento, transporte, educação, saúde etc. Movimentos sociais, associações de moradores, organizações que congregam profissionais, organizações da sociedade civil que defendem direitos ou atendem pessoas acumulam conhecimentos sobre as necessidades de diferentes segmentos da população e de diferentes territórios locais. Nesse sentido, governos municipais com perfil democrático devem valorizar a participação da sociedade civil nos Conselhos como condição essencial para o aprimoramento da gestão pública.

## 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.

Assegurar os direitos de crianças e adolescentes é uma obrigação legal de todos. Isto significa que em qualquer situação de interação entre pessoas na vida cotidiana, ou em qualquer situação em que empresas ou instituições interajam com segmentos diversos da sociedade, todos devem buscar contribuir para a garantia desses direitos

e empenhar-se na correção ou denúncia de situações que caracterizem a violação desses direitos.

No Brasil, os direitos das crianças e dos adolescentes foram consagrados na Constituição Federal:

“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, artigo 227.*

Menos de dois anos após a promulgação da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) 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, às quais nenhuma criança e nenhum adolescente deveriam ser submetidos, e que a família também 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 são pessoas em processo de desenvolvimento, que devem ter seus direitos garantidos pela família, pelo Estado e pelo conjunto da sociedade.

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.

Parágrafo único - Os direitos enunciados nesta lei aplicam-se a todas as crianças e todos os adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

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 - É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

[...]

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 14 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 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos de idade – Art. 7º, 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”.

Reiterando as responsabilidades atribuídas pela Constituição Federal à família, à sociedade e ao Estado quanto à promoção e à proteção integral dos direitos da infância e da adolescência, o Estatuto preconiza que a política de atendimento se faça por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 86).

Entre as diretrizes dessa política, enumerou a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos de crianças e adolescentes (art. 88, II), a integração operacional de órgãos do Executivo, do Judiciário e do Ministério Público (art. 88, V e VI) e a mobilização da sociedade civil (art. 88, VII). Adicionalmente, criou o Conselho Tutelar, determinando a existência de, pelo menos, um colegiado em cada município (art. 132).

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 (SGDCA), objeto da Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)<sup>7</sup>, de 19 de abril de 2006, que assim o define:

“Art. 1º - O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) 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 federal 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); à informação, à cultura, ao lazer, aos esportes e às diversões; ao não trabalho e à proteção do trabalho; à convivência familiar e comunitária; e 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 uma das atribuições fundamentais do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), que para tanto deve mobilizar todos os poderes constituídos, todas as organizações públicas e privadas, e todos os cidadãos no município.

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

O SGDCA define-se, pois, como um conjunto integrado de ações de diferentes agentes. Para que

<sup>7</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 funcionamento desse sistema seja efetivo, é preciso: que cada órgão público cuja esfera de atuação envolva a promoção ou a proteção de direitos exerça, efetivamente, suas atribuições; que as organizações da sociedade civil que integram o Sistema atuem de forma

proativa nessa direção; e, especialmente, que governo e sociedade atuem de forma proativa e cooperativa no âmbito do Conselho de Direitos, para estabelecer consensos e somar forças para que os direitos de crianças e adolescentes sejam garantidos.

## O que são Direitos Humanos\*

Em 1948, por consenso dos países que já participavam da Organização das Nações Unidas (ONU), 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. Os direitos humanos passaram, então, a transcender as fronteiras dos Estados e das 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.

(\*) Fantazzini, Orlando. *O que são direitos humanos? Textos e reflexões*. Disponível em [http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/municipais/gestao\\_m/02\\_oquesaodh.htm](http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/municipais/gestao_m/02_oquesaodh.htm).

## • Capítulo 2 – Natureza, atribuições e campo de atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)



### Órgão deliberativo e controlador

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) 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.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tornou obrigatória a criação de Conselhos de Direitos em todos os níveis da Administração Pública, por meio

de lei, definindo-os como órgãos deliberativos e controladores das políticas direcionadas a crianças e adolescentes, compostos em igual número (composição paritária) por membros do governo local e por representantes 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”.

Alinhado a esta diretriz do ECA, em 2005, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) estabeleceu (por meio da Resolução nº 105, datada de 15 de junho)<sup>8</sup> parâmetros para a criação e o funcionamento dos CDCAs:

“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 artigo 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e artigos 204, inciso II, e 227, § 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 (FDCA).

§ 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 artigo 4º, *caput* e parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d”, combinado com os artigos 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90, e no artigo 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 (CDCA), 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 artigos 87, 101 e 112 da Lei nº 8.069/90”.

### Função deliberativa

As normas citadas definem claramente os CDCAs como órgãos deliberativos da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e como órgãos controladores das ações, em todos os níveis, dessa mesma política.

Assim como os CDCAs, outros conselhos de políticas públicas são legalmente definidos como órgãos deliberativos em seus respectivos campos de atuação.

Deliberar significa – como registra o dicionário – resolver mediante discussão ou exame; decidir<sup>9</sup>. Um órgão deliberativo é, portanto, um órgão que toma decisões, após discussão e exame de determinada situação ou temática. Como apontado anteriormente, a Constituição Federal estabelece que as ações governamentais na área socioassistencial devem ser organizadas com base na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas. E o ECA define os CDCAs como órgãos deliberativos em relação às políticas de atendimento.

Aqui, pode surgir a seguinte dúvida: assim definida, a atribuição deliberativa do Conselho de Direitos não estaria se sobrepondo à competência do Poder Executivo (governo municipal) – órgão responsável pela definição e execução de políticas públicas, e, também, não estaria se sobrepondo à competência do Poder Legislativo (Câmara Municipal) – instância

<sup>8</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, às suas principais funções e atribuições, à sua composição e aos seus relacionamentos, entre outros aspectos. Em 2006, a Resolução nº 116 alterou dispositivos das Resoluções nºs 105 e 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>9</sup> Disponível em <https://www.dicio.com.br/deliberar>.

## Sobre a função deliberativa dos Conselhos de Saúde, Assistência Social e Direitos da Pessoa Idosa

A legislação que regula o funcionamento de diferentes políticas públicas no Brasil estabelece como norma a existência de conselhos paritários, cuja função vai além da esfera consultiva (limitada à emissão de pareceres solicitados pelo Poder Executivo) e abarca a esfera deliberativa (que envolve a tomada de decisões de caráter político e financeiro). Os conselhos de saúde, assistência social e direitos da pessoa idosa são exemplos desse alinhamento da gestão pública com o princípio da democracia participativa.

A Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), define o Conselho de Saúde, em seu artigo 1º, § 2º, como órgão “permanente e deliberativo”, composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, e estabelece como função do Conselho “atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros”, destacando que as decisões do Conselho “serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”.

A Lei nº 8.742/1993, que instituiu normas para a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), define, em seu artigo 16, os Conselhos de Assistência Social como “instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”. O artigo 17, § 4º dessa mesma lei atribui aos conselhos “competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária”.

A Lei nº 8.842/1994, que instituiu a Política Nacional do Idoso, define, em seu artigo 6º, que os Conselhos dos Direitos da Pessoa Idosa serão “órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área”. O artigo 4º dessa mesma lei estabelece como diretriz da Política Nacional do Idoso a participação de organizações representativas da população idosa na “formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos”.

responsável pela formulação e aprovação de projetos de lei? Formulada de modo simplificado, a pergunta seria: afinal, quem decide sobre as políticas públicas? Os poderes constituídos na democracia representativa ou o Conselho de Direitos assentado no princípio da democracia participativa?

A resposta a esta dúvida envolve a compreensão da forma pela qual a função deliberativa dos Conselhos deve ser exercida no Estado Democrático de Direito, no qual a gestão pública é conduzida pelos poderes constituídos.

Dois aspectos centrais devem ser considerados. O primeiro deles é a composição dos Conselhos, tal como definida na legislação: eles são órgãos paritários, nos quais o Poder Executivo e a sociedade civil devem estar igualmente representados. Com tal composição, não é possível que o CDCA (assim como qualquer outro Conselho de Política Setorial) possa vir a “substituir” o Poder Executivo em suas atribuições, ou a se “contrapor” a ele no processo decisório: os representantes do governo integram o Conselho juntamente com os representantes da sociedade civil, o

que impede que decisões sejam tomadas por qualquer uma das partes à revelia.

A composição paritária dos Conselhos foi instituída pela legislação como condição para o aprimoramento do processo deliberativo. Como se pode deduzir da normativa legal, nenhuma decisão tomada pelo Conselho de Direitos pode ser encaminhada para execução se não resultar de consenso entre seus membros ou de aprovação pela maioria de seus membros – representantes governamentais e representantes da sociedade civil.

O governo local tem plenas condições de influir nas decisões do Conselho por meio da participação dos representantes das políticas setoriais, por ele indicados, e do diálogo entre estes e os representantes da sociedade civil. Assim, sendo, as decisões do Conselho de Direitos, geradas por meio de legítimos processos deliberativos, não podem ser questionadas pelo administrador público. Caberá a este tomar as medidas administrativas necessárias para que essas decisões sejam cumpridas.

Por certo, o funcionamento dos Conselhos como mecanismos de democracia participativa tem como pré-requisito a disposição para o diálogo sobre problemas e prioridades locais, e sobre alternativas de ação a serem adotadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. A condução dos processos deliberativos na esfera dos Conselhos pode contribuir para a formação de uma cultura de gestão pública assentada em valores e atitudes como o respeito a diferentes visões sobre a realidade local, a busca compartilhada de conhecimentos sobre essa realidade e a orientação para a promoção do bem comum.

Um segundo aspecto central a ser considerado para resposta à dúvida sobre uma eventual sobreposição

de competências entre o Conselho de Direitos e os Poderes Executivo e Legislativo refere-se à forma pela qual o processo de elaboração e aprovação das Leis Orçamentárias deve ser conduzido. As decisões tomadas pelo Conselho Municipal de Direitos, especialmente aquelas que serão financiadas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), devem ser encaminhadas pelo Poder Executivo para apreciação pelo Poder Legislativo. Uma vez referendadas pela Câmara Municipal, ou após passarem por eventuais alterações reconhecidas como necessárias pelas partes envolvidas no processo decisório, essas prioridades serão incluídas nas leis orçamentárias municipais sob a forma de programas de ação. Somente desta forma as deliberações do Conselho de Direitos que envolvam financiamento público poderão ser executadas.

Ou seja, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) também não delibera à margem da Câmara Municipal. Cabe destacar que nada impede que o Conselho dialogue com membros da Câmara Municipal ao longo do processo de deliberação, antes mesmo do encaminhamento formal, por parte da prefeitura, de ações a serem incluídas no Projeto de Lei Orçamentária que, uma vez aprovado, deverá vigorar no ano subsequente.

Em suma, o Conselho de Direitos é um órgão deliberativo em seu campo de atuação, o que não significa que possa atuar de forma independente ou subordinada em relação aos poderes constituídos. A adequada compreensão de sua natureza e de seus fundamentos legais é condição necessária para que eles se tornem “instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Maria da Glória Gohn. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez, 2001.

## Função de controle

Ao lado da função deliberativa, o artigo 88, inciso II, do ECA atribui ao CDCA a função de “órgão controlador das ações em todos os níveis”.

A função de controle a ser exercida pelo Conselho Municipal de Direitos não deve ser entendida como atividade de fiscalização. Além de não executar ações de atendimento direto de crianças e adolescentes, o Conselho também não tem como atribuição fiscalizar cotidianamente o funcionamento das organizações que executam essas ações. O atendimento de crianças e adolescentes é função dos órgãos públicos, por intermédio de seus serviços e programas, e das organizações da sociedade civil que, para tanto, devem estar devidamente registradas no Conselho de Direitos. E a fiscalização da atuação dos órgãos públicos e das organizações da sociedade civil que integram a rede de atendimento é atribuição do Conselho Tutelar, definida no artigo 95 do ECA.

A função de controle do CMDCA pode ser compreendida a partir da distinção entre direitos “difusos” e direitos “individuais”. Cabe a este Conselho promover a garantia dos direitos difusos, ou seja, atuar para que o município crie e aprimore continuamente suas condições – serviços, programas, formas de ação integrada – para proteger e promover os direitos da população de crianças e adolescentes. Por outro lado, o Conselho Tutelar deve atuar na garantia de direitos individuais, ou seja, apreciar casos concretos de ameaças ou violações de direitos, fiscalizar instituições envolvidas, determinar medidas e requisitar serviços de proteção para cada caso individual.

Nesse sentido, cabe ao Conselho Municipal de Direitos exercer controle de natureza política e estratégica sobre a atuação do governo municipal, tendo como referência básica o ECA e outros marcos legais a ele relacionados,

bem como diagnósticos locais, periodicamente atualizados, sobre a situação do público infantojuvenil no município, e sobre as condições operacionais da rede de atendimento local.

O exercício desse tipo de controle pressupõe atuação proativa do Conselho de Direitos como órgão capaz de identificar desvios ou lacunas na política de atendimento, propor reordenamentos, ampliações ou melhorias nos serviços e programas, e promover articulações entre as políticas setoriais e os demais agentes da rede de atendimento. Ou seja, no caso do Conselho de Direitos, exercer controle é determinar caminhos para que o município se alinhe cada vez mais aos princípios de proteção integral e garantia de prioridade absoluta a crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (conforme artigo 4º do ECA).

Segundo o ECA, a função de controle a ser exercida pelo Conselho de Direitos envolve também o registro dos programas de atendimento que são operados no município por organizações governamentais e não governamentais, bem como a avaliação periódica desses programas. Para a realização desse processo de avaliação, o Conselho de Direitos deve contar com o apoio do Conselho Tutelar (conforme ECA, art. 90, § 3º, II), e, também, com informações provenientes de diagnósticos municipais periodicamente atualizados.

## Órgão articulador das políticas setoriais e mobilizador da sociedade

### Função articuladora

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) têm como foco um segmento da população (crianças e adolescentes de 0 a 17 anos de idade) que, em 2019, compunha 24,2% dos brasileiros<sup>11</sup>. Em todos os estados do país há municípios em que esse percentual compreende mais de 30% da população.

<sup>11</sup> Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf).

A garantia dos direitos desse amplo conjunto da população depende do adequado funcionamento de diferentes políticas setoriais – Assistência Social, Educação e Saúde, entre outras – que devem atuar de forma integrada e articulada para que os conceitos de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e de rede de proteção possam ser efetivamente concretizados no município.

Em muitos municípios ainda subsiste a compreensão de que a atuação do CDCA está associada basicamente à área da Assistência Social, cujos serviços, programas ou projetos são operados pela Secretaria Municipal de Assistência Social ou por organizações não governamentais ligadas a essa área. Sem dúvida, a Assistência Social é especialmente importante para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou de violação de direitos. Mas as linhas de ação da política de atendimento não se limitam à esfera dessa política setorial e tampouco a tipos específicos de problemas ou violações de direitos.

Como previsto no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a política de atendimento de crianças e adolescentes envolve necessariamente serviços e programas que são operados pelas políticas sociais básicas – Saúde, Educação, Cultura – e pela política de Assistência Social. Porém, em várias situações ou territórios, e a depender da natureza dos problemas a serem enfrentados ou prevenidos, políticas básicas como Saúde, Educação e Assistência Social precisarão contar com o apoio de outras políticas públicas, tais como Segurança, Moradia, Saneamento, Transportes, Trabalho e Renda etc.

As políticas setoriais que estão representadas no Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) contam com seus próprios Conselhos Municipais, que são também órgãos deliberativos e controladores das ações de cada setor. Assim, poder-se-ia indagar se a atuação do CMDCA

não estaria se sobrepondo às atribuições dos demais Conselhos Municipais ou dos órgãos gestores das políticas setoriais.

A resposta a essa questão é clara: a articulação de ações pressupõe o reconhecimento da independência de cada política setorial no processo de condução de suas próprias ações. Articular significa coordenar esforços para potencializar resultados. Por estar focado em um público ao qual deve ser garantido um amplo conjunto de direitos, e não em uma área de atuação específica, o CDCA é um espaço privilegiado para a promoção da articulação entre as ações das várias políticas setoriais.

A necessidade da articulação intersetorial para uma atuação eficaz dos órgãos e serviços locais é uma diretriz da política de atendimento expressa nos incisos V e VI do artigo 88 do ECA:

- Inciso V - Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, 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;
- Inciso VI - Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, 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 artigo 28 desta lei.

Quanto mais bem articuladas estiverem as políticas setoriais, e as ações destas com os agentes do sistema de justiça e com o Conselho Tutelar, maior será a capacidade de cada município para garantir os direitos

previstos no ECA e para alcançar os vários territórios locais – centro urbano, periferias, distritos e áreas rurais – e as diversas faixas etárias – desde o período pré-natal até os jovens acima de 18 anos de idade em cumprimento de medidas socioeducativas ou recém-desligados de unidades de acolhimento institucional.

O Conselho de Direitos pode contribuir para a superação do distanciamento operacional entre as várias políticas setoriais promovendo a formação de consensos compartilhados sobre prioridades e, especialmente, definindo fluxos operacionais e protocolos de ação conjunta entre os agentes públicos e as organizações sociais do município.

### **Função de mobilização da sociedade**

Exercendo de forma efetiva suas atribuições, os CMDCA devem acumular progressivamente um amplo e importante conjunto de informações, provenientes de diferentes fontes locais, sobre a situação do público infantojuvenil e os desafios e avanços de cada município na criação de condições que protejam e promovam os direitos desse público.

Ao lado de sua natureza deliberativa e controladora, o Conselho de Direitos é uma instância privilegiada para a disseminação de informações qualificadas, que esclareçam e mobilizem a sociedade local sobre temas, problemas e ações relativos à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Os próprios Conselhos de Direitos – sua natureza e suas atribuições – são ainda pouco conhecidos pela maioria da população. A pesquisa anteriormente citada<sup>12</sup> mostrou que, na visão dos conselheiros, o conhecimento da população sobre o papel do Conselho Municipal dos Direitos e sobre temas relacionados aos direitos de crianças e adolescentes ainda é relativamente pequeno. O conhecimento dos cidadãos em geral sobre o Fundo Municipal dos Direitos

da Criança e do Adolescente (FMDCA) foi apontado na pesquisa como extremamente pequeno.

Coloca-se, assim, para os Conselhos Municipais a tarefa de informar e mobilizar o conjunto da sociedade local para que os direitos de crianças e adolescentes sejam assegurados.

As Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (que serão citadas mais adiante neste guia) podem ter como foco não apenas o envolvimento de agentes do SGDCA e das organizações de atendimento para discussão de problemas e propostas relacionados às políticas locais, mas ser abertas também à participação de cidadãos, associações de moradores, organizações e movimentos sociais diversos, que se interessem pela temática dos direitos humanos e cujas atividades via de regra têm interfaces com a vida de crianças, adolescentes e famílias.

Redes sociais, *websites* (da prefeitura, do próprio Conselho Municipal e de organizações parceiras), veículos locais de imprensa, campanhas e parcerias com entidades profissionais, associações e empresas, e sindicatos, são mecanismos que podem ser empregados para a divulgação de informações para a população sobre diagnósticos realizados, serviços e programas da política municipal de atendimento, e regras para doação de recursos ao FMDCA.

### **Campo de atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)**

Como descrito anteriormente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é um órgão deliberativo e controlador em relação à política municipal de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, não lhe cabendo a execução das

---

<sup>12</sup> Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (Ceats), *op. cit.*

ações dessa política que envolvem atendimento direto do público infantojuvenil e de seus familiares ou responsáveis.

As linhas de ação da política de atendimento são abrangentes e envolvem políticas setoriais voltadas à promoção dos direitos do conjunto da população infantojuvenil e à proteção básica e especial de crianças e adolescentes em situação de risco. Além disso, os diferentes serviços e programas que integram, ou podem vir a integrar, a política de atendimento de crianças e adolescentes em cada município mantêm interfaces com atividades de outros agentes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), como o Conselho Tutelar (responsável pela aplicação de medidas protetivas) e o Poder Judiciário (responsável por medidas de garantia de direitos e responsabilização de agentes violadores).

Para que possa exercer com propriedade suas atribuições, o Conselho de Direitos precisa ter uma visão clara sobre as linhas de ação política de atendimento, as medidas que podem ser aplicadas pelos agentes do SGDCA e as diferentes modalidades de serviços e programas que podem integrar a política de atendimento de crianças e adolescentes, e garantir a execução de medidas de proteção. Este capítulo apresenta uma descrição geral desses elementos que definem o campo no qual o CMDCA deve exercer suas atribuições como órgão deliberativo, controlador e articulador.

### **Linhas de ação da política de atendimento à criança e ao adolescente**

Em muitos municípios ainda subsiste a visão de que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente se circunscreve apenas aos serviços, programas ou projetos de assistência social, que são executados por entidades não governamentais ou por órgãos da Secretaria Municipal de Assistência Social. Essas ações, em sua ampla maioria, se inserem na área da “proteção básica”, voltada à prevenção de riscos, à assistência a crianças e adolescentes em situação de

vulnerabilidade social e ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Um número menor de ações socioassistenciais se enquadra na área da “proteção especial” (às vezes inexistente em municípios de menor porte), voltada ao atendimento de crianças e adolescentes que estão expostos a violência física ou psicológica, negligência, abandono, violências sexuais, envolvimento em trabalho infantil e outras situações que se configuram como violações de direitos e que podem prejudicar sua integridade física e mental.

A despeito da relevância desses serviços ou programas, a política de atendimento de crianças e adolescentes é uma política pública de caráter necessariamente intersetorial, que não pode se limitar ao campo da Assistência Social. Essa política deve incluir formas de atendimento e medidas de proteção que garantam os direitos previstos no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização e inclusão protegida no mundo do trabalho, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária, observados os princípios referidos no artigo 100 – responsabilidade dos órgãos públicos locais na oferta dos serviços, respeito ao interesse superior da criança ou do adolescente e adequação à situação em que a criança ou o adolescente se encontram, entre outros.

O artigo 87 do ECA estabelece que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente deve ser efetivada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais. No caso dos municípios, essa articulação pode envolver parcerias com os governos federal e estadual. Este artigo define as seguintes linhas de ação da política de atendimento:

- Políticas sociais básicas;
- Serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

- Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- 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;
- 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.

Cabe destacar que estas linhas de ação integram o chamado Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Segundo a Resolução Conanda nº 113, de 19 de abril de 2006 (artigo 1º), o SGDCA 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 a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital federal e municipal.

A função deliberativa do Conselho de Direitos deve ser concretizar por meio da definição de prioridades e da proposição de ações que poderão se inserir em quaisquer das linhas de ação referidas, e cuja concretização poderá envolver a participação e a ação integrada de diferentes políticas setoriais (Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura etc.) e de diferentes órgãos públicos ou organizações da sociedade civil. Vale lembrar que tal processo deliberativo diversificado e abrangente é plenamente possível, uma vez que as diferentes políticas setoriais e os diferentes segmentos da sociedade civil estão representados no Conselho de Direitos.

## Medidas protetivas e socioeducativas

Medidas protetivas, como o próprio nome indica, são aquelas voltadas à proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Como estabelecido no 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”.

Os incisos I e II do artigo citado referem-se a situações em que crianças ou adolescentes são vítimas de ameaças ou violações de seus direitos. O inciso III diz respeito a situações em que crianças e adolescentes apresentam conduta que se configure como ato infracional.

A aplicação de medidas de proteção (ou seja, a determinação de que elas sejam executadas por organizações, serviços ou programas que integram a rede de atendimento) cabe ao Conselho Tutelar e ao Poder Judiciário.

O artigo 136, inciso I, do ECA inclui entre as atribuições do Conselho Tutelar a aplicação de medidas de proteção em casos de crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados. Essas medidas estão descritas no artigo 101, incisos de I a VII, do ECA, e são as seguintes:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - acolhimento institucional.

As mesmas medidas citadas podem ser aplicadas pelo Conselho Tutelar em caso de ato infracional praticado por crianças (pessoas de até 12 anos de idade incompletos).

Cabe destacar que, segundo o parágrafo único do artigo 136, caso o Conselho Tutelar entenda necessário o afastamento de criança ou adolescente do convívio familiar (que decorre da aplicação da medida de “acolhimento institucional”, indicada no inciso VII referido), deverá este mesmo Conselho comunicar de imediato sua decisão ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. Na sequência, o Ministério Público deverá encaminhar o caso para apreciação do Poder Judiciário, uma vez que, como determina o § 2º do artigo 101, a determinação final sobre a aplicação de medida que envolva o afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária.

O artigo 136, inciso II, do ECA determina que o Conselho Tutelar também pode aplicar medidas aos familiares (pais ou responsável) de crianças que se encontrem em situação de risco ou violação de direitos. Essas medidas estão descritas no artigo 129, incisos de I a VII, do ECA, e são as seguintes:

- I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família;
- II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

- IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- VI - obrigação de encaminhar a criança ou o adolescente a tratamento especializado;
- VII - advertência.

O ECA define outras medidas de proteção que podem ser aplicadas exclusivamente pela Vara de Justiça, uma vez que implicam em afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar, cuja competência é exclusiva da autoridade judiciária. Entre elas, incluem-se as previstas no artigo 101, incisos VIII e IX, do ECA, que são as seguintes:

- VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;
- IX - colocação em família substituta.

Cabe, também, exclusivamente ao Poder Judiciário a aplicação de medidas socioeducativas para adolescentes (pessoas entre 12 e 18 anos de idade) que tenham cometido ato infracional. Essas medidas estão descritas no artigo 112, incisos de I a VII, do ECA, e são as seguintes:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semiliberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;
- VII - qualquer uma das previstas no artigo 101, incisos de I a VI (anteriormente descritas).

Como apontado anteriormente, não cabe ao CMDCA a execução de nenhuma das linhas de ação da política de atendimento. Também não cabe a esse conselho a aplicação de nenhuma das medidas protetivas ou socioeducativas anteriormente apontadas, ou a execução de programas ou projetos de atendimento que possibilitem a execução dessas medidas.

Por outro lado, cabe ao Conselho de Direitos diagnosticar a situação da rede de serviços e programas do município, para que possa analisar as condições operacionais existentes do município para que ameaças e violações de direitos sejam cada vez mais reduzidas, e para que organizações, serviços e programas (governamentais e não governamentais) que integram a rede de atendimento local possam colocar em prática, com efetividade, as linhas de ação da política de atendimento, e possam executar com consistência as medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar e pelo Poder Judiciário.

A partir de diagnósticos qualificados, o Conselho de Direitos poderá deliberar sobre prioridades para que a política municipal de atendimento seja aprimorada. Essas prioridades deverão ser expressas em planos de ação que definam objetivos de criação, ampliação, alocação territorial ou qualificação de serviços, programas ou projetos existentes ou necessários no município. O capítulo 5 deste guia aprofundará estas atividades essenciais para que o Conselho de Direitos exerça sua função deliberativa.

## Síntese das atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não dedica um tópico específico à enumeração das funções dos Conselhos de Direitos. Essas funções estão indicadas em alguns dos artigos do ECA e foram detalhadas sob a forma de recomendações pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) em texto anexo à Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005, e também na Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010, que focaliza as atribuições dos Conselhos de Direitos em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs).

Considerando-se as normas expressas no ECA e as recomendações do Conanda, as atribuições do

Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- Promover a realização e atualização periódica de diagnósticos sobre a situação do público infantojuvenil e da rede de atendimento no município, que possam fundamentar a deliberação sobre prioridades de enfrentamento dos problemas mais urgentes e de fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA);  
*(Base legal: ECA, art. 88, II/Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, II)*
- Elaborar planos de ação contendo as modalidades de serviços, programas e projetos que devem ser criados, aprimorados ou ampliados no município para que a política de atendimento seja fortalecida, com indicação dos objetivos, territórios e públicos a serem alcançados em cada modalidade de ação, e das articulações entre os agentes locais que sejam necessárias para a plena concretização das ações e dos resultados esperados;  
*(Base legal: ECA, arts. 88, II, 70-A, II, e 101, § 12/Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, I e III)*
- Gerir e buscar a ampliação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), definindo planos de aplicação dos recursos, selecionando organizações que executarão as ações, propondo a inclusão de ações financiadas pelo Fundo nas leis orçamentárias municipais e buscando integração entre os recursos do Fundo e outras fontes orçamentárias para o fortalecimento da política de garantia de direitos;  
*(Base legal: ECA, arts. 88, IV; e 260, § 2º/Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, IV e IX)*
- Acompanhar o desenvolvimento da política de atendimento de crianças e adolescentes no município, por meio de informações geradas nos diagnósticos locais e de avaliações periodicamente

atualizadas sobre as condições de operação, atividades realizadas e resultados alcançados pelas organizações e pelos programas de atendimento existentes no município;

*(Base legal: ECA, arts. 90, §§ 1º e 3º, e 91/Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, VII e VIII)*

- Divulgar para população local, de forma qualificada e didática, informações sobre os princípios e normas

que regulam os direitos de crianças e adolescentes, e sobre o desenvolvimento das ações, aplicação de recursos e resultados da política de atendimento no município, mobilizando a participação da cidadania no processo de elaboração e implementação da política de atendimento, e na fiscalização da aplicação dos recursos.

*(Base legal: ECA, art. 260-I, incisos de I a VI/Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, incisos VI, VII e X)*

## • Capítulo 3 – Composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

### O conceito de representação no âmbito do Conselho de Direitos

Como estabelecido no ECA (art. 88, II) e na Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 105, de 15 de junho de 2005 (art. 2º), os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) devem ser compostos paritariamente por representantes governamentais e por representantes da sociedade civil. Cumpre notar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não define a quantidade de membros que devem integrar o Conselho, mas deixa claro que ele deve ser composto por igual número de representantes do governo e da sociedade civil. A lei municipal que estabelece a criação dos CDCAs, e o Regimento Interno que detalha os procedimentos para a organização e o funcionamento desse conselho, devem indicar o número de representantes.

Antes de mais nada, cabe destacar o sentido que o conceito de representação assume na esfera dos conselhos de políticas públicas. Esta reflexão é importante e deve ser desenvolvida no âmbito do próprio Conselho.

Nos regimes de democracia representativa, como o brasileiro, a escolha dos representantes ocorre por meio de sufrágio universal e direto, pelo voto dos eleitores. Este não é o caso do Conselho Municipal de Direitos, que se configura como espaço de democracia participativa, integrado por “representantes” que, contudo, não são necessariamente escolhidos pelo conjunto dos eleitores do município.

No caso dos representantes governamentais do Conselho, sua indicação é feita pelo chefe do Poder Executivo, que, por sua vez, foi eleito por uma parcela majoritária dos eleitores, devendo, por princípio, exercer o mandato governamental em benefício do conjunto da população. Assim, independentemente das prioridades e ações previstas do plano de ação do governo eleito, os representantes governamentais indicados para o Conselho terão como responsabilidade primordial agir em sintonia com o princípio expresso no artigo 227 da Constituição Federal, que confere prioridade absoluta à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

No caso dos representantes da sociedade civil, os membros que forem escolhidos como participantes do Conselho de Direitos não serão representantes de seus próprios interesses, ou dos interesses das organizações a que se vinculam, mas sim dos interesses e das necessidades do conjunto de crianças e adolescentes que residem no município. Para tanto, os representantes da sociedade civil devem espelhar de forma ampla e plural a diversidade dos grupos e movimentos sociais organizados nos territórios locais, e devem ter clareza sobre as necessidades dos segmentos de crianças, adolescentes e famílias que representam<sup>13</sup>.

### Escolha dos representantes governamentais

A Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 105/2005 orienta que os representantes do governo no

<sup>13</sup> Sobre este tema, ver Dowbor, M., Houtzager, P. e Serafim, L. *Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos*. São Paulo: Cebrap/IDS, 2008.

Conselho Municipal sejam indicados pelo prefeito, juntamente com os respectivos suplentes, no prazo máximo de 30 dias após sua posse (art. 6º, *caput* e § 2º). O mandato desses representantes está condicionado à manifestação expressa contida no ato designatório que deve ser emitido pela autoridade competente (art. 7º). O Conanda recomenda que sejam designados, prioritariamente, representantes dos setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, Direitos Humanos, Finanças e Planejamento (art. 6º, § 1º).

O ideal é que a representação governamental no Conselho seja a mais ampla possível, uma vez que todas as políticas setoriais têm influência direta ou indireta no atendimento e nas condições de vida de crianças, adolescentes e famílias. Comumente, têm assento no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) representantes governamentais das áreas da Saúde, Educação, Serviço Social, Cultura, Esportes e Lazer – todas elas essenciais na oferta de serviços e programas de proteção e promoção de direitos. Porém, áreas como Trabalho e Renda, Habitação, Meio Ambiente e Saneamento, Transportes etc. certamente podem contribuir para a melhoria das condições de vida e do desenvolvimento de crianças e adolescentes. Caso essas áreas não estejam formalmente representadas no lado governamental do Conselho, deverão ser mobilizadas sempre que decisões sobre prioridades ou implementação de ações da política de atendimento envolvam aspectos das suas órbitas de atuação.

Diversas situações justificam uma presença ampliada das políticas setoriais no Conselho. A superação do trabalho infantil, a inclusão protegida de adolescentes em atividades profissionais e o apoio a famílias de baixa renda para que elas consigam melhorar suas condições de subsistência são objetivos que devem contar com o apoio da Secretaria de Trabalho e Renda (ou similar); a melhoria das condições de moradia de crianças e adolescentes que residem em favelas, morros ou aglomerados subnormais deve ser objetivo da Secretaria de Habitação; as condições de saúde de crianças e

adolescentes que residem em áreas sem acesso a água encanada e esgoto, em palafitas ou próximas a lixões deve estar no foco não apenas da Secretaria Municipal de Saúde, mas também da Secretaria ou órgão municipal que cuida do saneamento básico; o acesso a serviços públicos essenciais como escolas de ensino médio, fundamental e de educação infantil deve estar no foco não apenas da Secretaria Municipal de Educação, mas também do setor que cuida do transporte no município; a realização de passeios ou excursões culturais muitas vezes também depende das condições de transporte; e assim por diante.

Um setor governamental que necessariamente deve estar representado no Conselho é a área de Planejamento e Finanças. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança do Adolescente (CMDCA) é responsável pela gestão do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA). O processo de decisão sobre a aplicação dos recursos desse Fundo deve estar necessariamente integrado ao processo de definição das leis orçamentárias municipais, que é coordenado nos municípios pela Secretaria ou Departamento de Planejamento e/ou de Finanças. A presença do representante desse setor no Conselho será fundamental não apenas para que essa integração ocorra de forma clara e consistente, mas também para que todos os conselheiros compreendam as normas que regulam o ciclo orçamentário municipal e possam incidir de forma responsável no planejamento orçamentário e no controle da execução financeira de ações direcionadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Em suma, a presença proativa, no Conselho, dos diversos setores governamentais deve propiciar um trabalho colaborativo de planejamento e de integração das políticas setoriais em torno das prioridades relativas aos direitos da infância e da adolescência.

Como apontado anteriormente, cabe ao prefeito indicar os representantes governamentais que integrarão o CMDCA. Considerando a atribuição deliberativa desse Conselho, que envolve a definição de prioridades e a

tomada de decisões sobre a política de atendimento, é necessário que os indicados sejam servidores públicos que tenham conhecimentos técnicos e que participem de forma ativa no processo de definição de prioridades, planejamento e execução das respectivas políticas setoriais. Além disso, dado que o Conselho de Direitos tem como foco a política municipal enquanto política de Estado, e não enquanto programa de um governo que foi eleito para o cumprimento de determinado mandato, é de todo justificável que os profissionais indicados pela prefeitura sejam servidores de carreira, com experiência e vocação para conectar as ações de sua área com o campo dos direitos de crianças e adolescentes.

A forma de escolha dos representantes governamentais também é muito importante. A lei municipal pode prever, por exemplo, que a indicação pelo prefeito seja feita a partir de uma lista tríplice apresentada pelas respectivas Secretarias Municipais, que inclua servidores de carreira com experiência em processos de decisão e planejamento, e com competência técnica em suas áreas.

## Escolha dos representantes da sociedade civil

A Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 105/2005 orienta que a representação da sociedade civil no Conselho de Direitos seja feita por meio de organizações formalmente constituídas e com atuação no município há pelo menos dois anos (art. 8º, § 1º). A escolha dessas organizações deve ser feita por meio de processo democrático (art. 8º, § 2º), coordenado por Comissão Eleitoral previamente constituída, e concretizado em assembleia convocada exclusivamente para esse fim, a

qual deve ser realizada em até 60 dias antes do término do mandato dos representantes da sociedade civil que estejam no exercício de seus mandatos (art. 8º, § 3º). Os participantes dessa assembleia elegerão os novos representantes da sociedade civil.

No caso da escolha da primeira representação da sociedade civil, a assembleia deve ocorrer em até 60 dias após o Poder Executivo sancionar a lei de criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) (conforme anexo contido na Resolução Conanda nº 105/2005).

O processo de escolha dos representantes da sociedade civil deve ser fiscalizado pelo Ministério Público (art. 8º, § 6º) e desenvolvido sem que haja indicação de nomes por parte do Poder Público, e sem qualquer outra forma de ingerência do mesmo na escolha desses representantes (art. 9º).

A Comissão Eleitoral deve ser composta por conselheiros representantes da sociedade civil. Caberá a esta comissão a organização, divulgação e coordenação do processo eleitoral, a mobilização da participação da sociedade civil nesse processo, o credenciamento das organizações candidatas e de seus representantes, e o credenciamento das organizações votantes<sup>14</sup>.

Organizações da sociedade civil que realizem atendimento direto de crianças e adolescentes certamente deverão ser mobilizadas para participar do processo de escolha e estar representadas no Conselho. Trata-se, aqui, de organizações definidas no artigo 2º da Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) como entidades privadas sem fins lucrativos (associações civis, institutos ou fundações),

<sup>14</sup> Caso a lei, regimento ou edital que regula o processo de escolha das organizações que representarão a sociedade civil inclua a possibilidade de que cidadãos (pessoas com 16 anos de idade ou mais, residentes no município) possam votar, a mesma normativa reguladora da eleição deve conter critérios para o credenciamento desses eleitores. À guisa de exemplo, as normas reguladoras do processo de escolha de representantes da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de São Paulo, para a gestão do biênio 2019/2021, podem ser encontradas em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/participacao\\_social/conselhos\\_e\\_organos\\_colegiados/cmdca/index.php?p=274919](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/conselhos_e_organos_colegiados/cmdca/index.php?p=274919).

cujos recursos sejam aplicados integralmente na consecução dos seus respectivos objetos sociais.

Outras organizações que tenham conexões ou formas de atuação diversas na área da defesa de direitos também deverão participar do processo de escolha e poderão assumir representação no Conselho. Entre estas incluem-se associações legalmente constituídas e movimentos sociais existentes no município (mesmo aqueles não constituídos juridicamente, mas que tenham atuação conhecida, consolidada, coerente com os marcos legais e sintonizada com o princípio da participação democrática). Essas associações e esses movimentos são importantes porque congregam moradores ou parcelas da população local em torno da defesa de direitos e da melhoria das condições de vida nas comunidades locais. Mesmo não tendo como objetivo central a execução de serviços ou programas de atendimento direto de crianças e adolescentes, essas entidades ou esses movimentos possuem vivências e conhecimentos sobre problemas e potencialidades existentes nos bairros e distritos locais, e poderão contribuir no Conselho para a tomada de decisões relevantes relativas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Também deve ser estimulada a participação na assembleia eleitoral de sindicatos, associações ou conselhos profissionais que congregam trabalhadores ou especialistas vinculados a políticas, atividades ou temáticas que se relacionam com os direitos de crianças e adolescentes. Entre estas organizações incluem-se as que reúnem assistentes sociais, psicólogos, advogados, profissionais de saúde etc. Instituições que realizam estudos, pesquisas e formação na área também devem ser estimuladas a participar.

Cabe destacar que a eleição a ser realizada na assembleia escolherá as organizações que ocuparão assento no Conselho. A Resolução Conanda nº 105/2005 indica, em seu artigo 8º, § 4º, que o mandato no CDCA pertencerá à organização da sociedade civil eleita, a qual indicará um de seus membros para atuar como

representante. O § 5º deste mesmo artigo aponta que a substituição de pessoas que representam as organizações da sociedade civil no Conselho pode ocorrer, desde que seja previamente comunicada e justificada pelas respectivas organizações eleitas.

A diversidade social e econômica entre os municípios brasileiros é acentuada. Em municípios de médio e grande portes haverá um amplo conjunto de alternativas para a escolha das organizações que representarão a sociedade civil. Nestes casos, a Comissão Eleitoral deve divulgar da forma mais ampla possível a finalidade e importância da assembleia, tendo em vista a mobilização de um conjunto diversificado de organizações, tanto do ponto de vista do perfil institucional como territorial.

Por outro lado, em municípios de pequeno porte, com menor grau de articulação da cidadania ou com poucas associações ou organizações com fins sociais, a mobilização dos representantes da sociedade civil para o Conselho de Direitos precisará ser intensificada. Nestes casos, a existência do Conselho de Direitos como mecanismo de democracia participativa instituído por lei deve ser amplamente divulgada para a população, estimulando-se a sociedade civil a se organizar para participar de processos deliberativos. No caso de municípios em que o grau de organização da sociedade civil seja muito pequeno, a Comissão Eleitoral poderá, com base na autonomia que a Constituição Federal concede aos municípios, admitir a participação no processo eleitoral de associações ou entidades da sociedade civil que, embora tenham sido constituídas a menos de dois anos, demonstrem claramente seu compromisso com a garantia de direitos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

### **Impedimentos, desvios e limitações na composição do Conselho**

Segundo o artigo 11 da Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 105/2005, ocupantes de vários cargos são impedidos

de se tornarem membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), quer como representantes do governo, quer da sociedade civil: membros de outros conselhos de políticas públicas (Assistência Social, Educação, Saúde, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (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 (ECA), ou em exercício na comarca, foro regional, distrital ou federal.

O artigo 12 dessa mesma resolução aponta situações em que a cassação de mandato de representante do governo ou da sociedade civil deverá ocorrer, e que devem estar previstas na lei municipal. Entre essas situações incluem-se faltas injustificadas às sessões deliberativas do Conselho e ocorrência de suspensão cautelar de dirigente de entidade governamental ou não governamental representada no Conselho devido a irregularidade que tenha sido cometida pela entidade. Em qualquer desses casos deverá ser instaurado procedimento administrativo específico, com a garantia do contraditório e ampla defesa, devendo a decisão de cassação ser tomada por maioria absoluta de votos dos integrantes do Conselho.

Outras distorções que podem afetar a composição dos Conselhos foram apontadas na pesquisa anteriormente citada<sup>15</sup>:

- **Desrespeito à paridade entre governo e sociedade civil.** A pesquisa revelou que em vários municípios (especialmente os situados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país) havia predominância

do Poder Público nos Conselhos. Nesses casos, muitos conselheiros eram vinculados a um órgão público e atuavam como representantes da sociedade civil, o que gera distorção da paridade. Ocorrências deste tipo afrontam o princípio da paridade, originado na Constituição Federal e consagrado no ECA, atributo fundamental para a garantia do caráter participativo e democrático do Conselho. Como referido anteriormente, nos municípios em que o grau de organização da sociedade civil seja mais frágil ou em que processos de participação da sociedade local em questões públicas sejam incipientes, o próprio Poder Público deve informar, sensibilizar e mobilizar a sociedade para a participação;

- **Presença de representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário no Conselho.** A pesquisa revelou a presença desses representantes em vários Conselhos Municipais, sendo mais frequentes os casos de membros do Poder Legislativo com assento no Conselho. A presença dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública no Conselho de Direitos contraria o princípio constitucional da independência entre os Poderes, e contraria também a Resolução Conanda nº 105/2005 (art. 11). Cabe lembrar que, para o exercício de suas atribuições, em diversas situações o Conselho de Direitos deverá interagir com membros do sistema de justiça, com o Conselho Tutelar e com membros da Câmara Municipal. Essa interação está prevista, por exemplo, no artigo 70-A, inciso II do ECA, segundo o qual a elaboração e a execução de políticas públicas municipais voltadas à proteção de crianças e adolescentes devem ter entre suas condições operacionais a integração do Conselho de Direitos com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e com o Conselho Tutelar. O Conselho de Direitos também deverá interagir com o Poder Legislativo Municipal para

---

<sup>15</sup> Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (Ceats), *op. cit.*

dialogar e propor prioridades para a política municipal de atendimento de crianças e adolescentes, que devem ser incluídas em projetos de lei e cujos recursos para execução (entre os quais aqueles provenientes do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA)) devem ser previstos nas leis orçamentárias municipais. Essas relações devem ser ancoradas no princípio da articulação de esforços entre os agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), não requerendo em absoluto a presença de membros dos Poderes Judiciário e Legislativo no Conselho. Cabe lembrar, também, que a presença desses Poderes no Conselho é incompatível com a atribuição do Poder Legislativo como instância responsável pela aprovação de projetos de lei que poderão conter propostas orçamentárias formuladas pelo Conselho de Direitos, e é incompatível também com a atribuição do Ministério Público e do Poder Judiciário como instâncias responsáveis pelo controle externo e o julgamento de eventuais questionamentos ou denúncias acerca da legalidade de decisões ou ações emanadas do Conselho de Direitos;

- **Ingerência do Poder Público na escolha dos representantes da sociedade civil.** A pesquisa revelou que em alguns municípios a visão favorável do Poder Público sobre o candidato a representante da organização da sociedade civil é colocada como requisito para sua seleção como membro do Conselho. Este tipo de critério não pode ser admitido, pois contraria o princípio da não ingerência do Poder Público no processo de escolha dos representantes da sociedade civil, explicitado na Resolução Conanda nº 105/2005 (artigo 9º).

### Tempo de mandato dos representantes e alternância na Presidência do Conselho

A Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 105/2005 indica, em seu artigo 10º, que o tempo de mandato

dos representantes da sociedade civil deve ser de dois anos. O parágrafo único desse artigo orienta que, considerando as necessidades locais, os municípios podem estabelecer critérios próprios de reeleição das organizações da sociedade civil. Porém, em qualquer contexto deve ser vedada a possibilidade de prorrogação de mandatos ou de recondução de organizações de forma automática. Ou seja, encerrado o tempo de mandato, a manutenção ou recondução dos representantes da sociedade civil só pode ocorrer por meio de nova eleição.

Seguindo a orientação do Conanda, as leis de criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) de muitos municípios estabelecem como tempo de mandato dos representantes da sociedade civil um período de dois anos. Várias leis municipais admitem a possibilidade de uma única reeleição, por igual período. Em relação a essa orientação, cabe lembrar que cabe a cada município definir o tempo de mandato dos representantes da sociedade civil. Há casos em que o tempo definido é de três anos. Em cada município pode ser feita uma reflexão sobre até que ponto um período mais curto de mandato dos representantes da sociedade civil pode fragmentar ou fortalecer a atuação do Conselho, e até que ponto uma permanência mais longa desses representantes pode limitar a diversidade de participação da sociedade civil ou favorecer o aprofundamento dos processos deliberativos entre a sociedade e o governo.

No caso dos representantes governamentais, o tempo de mandato, em princípio, é de no máximo quatro anos, que equivale ao tempo de mandato do prefeito municipal eleito. O tempo do mandato dos servidores públicos que representam as políticas setoriais no Conselho está condicionado ao tempo de permanência de cada um deles no exercício de sua função na respectiva Secretaria Municipal. Em caso de reeleição do chefe do Executivo Municipal, este poderá eventualmente confirmar a manutenção de um ou mais representantes de políticas setoriais no Conselho de Direitos.

A Presidência do Conselho Municipal dos Direitos deverá ser exercida alternadamente por representantes do governo e da sociedade civil organizada, reforçando-se assim o princípio da paridade.

Independentemente do tempo de mandato dos representantes da sociedade civil estabelecido na lei de criação ou no Regimento Interno do Conselho de Direitos, bem como do tempo de mandato dos conselheiros governamentais, deve haver um esforço especial para a comunicação de informações entre os atuais e futuros representantes por ocasião de mudanças na gestão municipal ou de novas eleições dos representantes da sociedade civil. Isto será essencial para garantir transições sem lacunas ou rupturas ao longo do tempo.

### Perfil dos conselheiros: valores e capacidades

Os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), tanto os governamentais como os da sociedade civil organizada, devem ter consciência de que representam interesses públicos e que têm como atribuição deliberar sobre uma política de Estado. Ou seja, aos membros governamentais não cabe defender políticas de governo que não estejam plenamente alinhadas com os princípios definidos na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e nas leis que regulam as políticas setoriais; aos membros da sociedade civil não cabe defender os interesses particulares de suas organizações, mas os direitos de crianças e adolescentes igualmente definidos na Constituição Federal e no ECA. Todos devem agir para solucionar problemas e promover o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes no município.

A participação dos conselheiros no processo de deliberação, controle e articulação que cabe ao Conselho de Direitos desenvolver será tanto mais efetiva quanto maior for a capacidade dos representantes de exercitarem e desenvolverem um modo democrático

de pensamento e ação, essencial no campo da gestão pública. Esse modo de conduta pode ser sintetizado em quatro atributos básicos:

- **Sentimento de que a realidade pode ser modificada.** Refere-se ao reconhecimento de que, apesar de tendências históricas de manutenção e reprodução de formas de vida social, a sociedade democrática é uma estrutura aberta na qual mudanças são possíveis;
- **Compreensão de que na democracia não há posse do poder decisório concentrada em uma única autoridade.** Refere-se ao entendimento do Conselho como grupo de representantes ao qual foi delegado poder para tomada de decisões;
- **Compreensão de que na democracia a mudança decorre da cooperação entre pessoas livres em torno do bem comum.** Refere-se ao entendimento do Conselho como espaço no qual decisões são baseadas em acordos quanto a problemas que precisam ser superados e serviços que precisam ser criados ou aprimorados. Cada representante deve compreender que a mudança decorre da cooperação em torno de questões de interesse da coletividade;
- **Confiança em critérios racionais e factuais como base para a tomada de decisões.** Refere-se ao entendimento de que decisões devem ser baseadas em conhecimentos compartilhados sobre a realidade, obtidos por métodos qualificados de levantamento e análise de informações.

O Conselho é um espaço no qual o diálogo em torno de problemas e alternativas de ação será sempre fundamental. O diálogo deve ocorrer tanto entre as partes representadas no Conselho como entre os conselheiros e os segmentos da sociedade local.

A condição básica para que o diálogo se desenvolva de forma consistente é o respeito recíproco entre os envolvidos e a disposição para compreender posições e argumentos das outras partes. Pontos de vista devem ser defendidos sem animosidades, por meio de argumentos

baseados nas normas e princípios que fundamentam os direitos de crianças e adolescentes. Diagnósticos compartilhados sobre a realidade local e indicadores que evidenciem limitações ou avanços da política local podem contribuir bastante para a formação de acordos quanto à hierarquização de prioridades e à necessidade de revisão ou aprimoramento de decisões anteriores.

Esses valores e atitudes podem ser construídos e fortalecidos no processo de funcionamento de cada Conselho. Governos sintonizados com um modo democrático de gestão pública certamente poderão facilitar esse processo. Mas ele pode avançar em qualquer município pela atuação consciente dos conselheiros e do conjunto dos cidadãos que estejam alinhados com os princípios democráticos consagrados na Constituição Federal e no ECA.

A qualidade da representação a ser exercida tanto pelos membros governamentais como pelos membros da sociedade civil dependerá não apenas de sua capacidade de interação democrática e do seu empenho à causa, mas também do seu grau de conhecimento sobre os temas, normas, problemas e estratégias operacionais e financeiras que são relevantes para o atendimento de crianças, adolescentes e famílias.

Segundo a pesquisa anteriormente citada<sup>16</sup>, um fator que tem limitado a atuação dos membros de parcela considerável dos Conselhos Municipais é a falta de conhecimento sobre as normas do ECA e a desinformação sobre o conteúdo das resoluções do Conanda que orientam a formulação de políticas e planos de ação, e o funcionamento da rede de atendimento. O conhecimento dos conselheiros sobre esses temas é critério que deve ser discutido e valorizado na assembleia que efetivará a eleição das organizações governamentais e não governamentais que integrarão o Conselho Municipal. Dada a amplitude

e complexidade das normas legais e dos planos, programas e projetos que integram o campo de ação do Conselho, o aprofundamento e o compartilhamento desses conhecimentos no decorrer dos mandatos devem ser continuamente valorizados pelos conselheiros.

Os conselheiros municipais exercem função de interesse público que, segundo o artigo 89 do ECA, não deve ser remunerada. Simultaneamente, exercem atuação profissional em suas respectivas instituições. Segundo a pesquisa anteriormente referida, ao serem questionados sobre as principais dificuldades que enfrentam para atuar no Conselho, os conselheiros destacaram como ponto principal a falta de tempo: mais de dois terços dos conselheiros municipais informaram dedicar até cinco horas mensais em atividades do Conselho. A baixa quantidade de tempo dedicado pelos conselheiros está associada à baixa periodicidade das reuniões de trabalho dos Conselhos: a mesma pesquisa revelou que dois terços dos Conselhos realizavam apenas uma reunião mensal e o restante uma reunião bimestral ou não tinha uma periodicidade definida para a realização de reuniões.

Embora continuem exercendo atividades nos órgãos públicos ou organizações sociais a que estão vinculados, é essencial que os conselheiros atribuam prioridade máxima à função que devem desempenhar no Conselho. Para tanto, é preciso que valorizem pessoalmente a causa da garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Ao mesmo tempo, os gestores de cada organização representada no Conselho devem compreender e valorizar o Conselho de Direitos como um órgão deliberativo, controlador e articulador intersetorial de políticas e programas que envolvem o conjunto da rede de atendimento. Conselheiros que participem com empenho e dedicação de tempo no Conselho contribuirão para o fortalecimento da política de garantia dos direitos de crianças e adolescentes na qual todas as organizações representadas no Conselho estão inseridas.

---

<sup>16</sup> Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (Ceats), *op. cit.*

## • Capítulo 4 – Condições para funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

### Lei de criação

Como órgãos públicos que são, e nos termos do artigo 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), os Conselhos só podem ser criados mediante mensagem do Poder Executivo encaminhando ao Poder Legislativo projeto de lei de sua iniciativa – que idealmente deve estar ancorado em anteprojeto amplamente discutido por setores governamentais e organizações da sociedade civil voltados aos direitos da criança e do adolescente.

A lei municipal deve estar totalmente alinhada às normas definidas na Constituição Federal e no ECA, e deve observar as disposições estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)<sup>17</sup>.

Idealmente, a criação dos Conselhos Municipais deve ser prevista e normatizada em lei municipal que defina as diretrizes da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, que garantam a proteção integral e a prioridade absoluta estabelecidas no ECA.

Além de definir os princípios e mecanismos que devem orientar o planejamento da política municipal de atendimento, a lei deve estabelecer normas orientadoras

para a criação e o funcionamento do Conselho e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), para a criação e o funcionamento do Conselho Tutelar e para o controle do funcionamento das entidades de atendimento governamentais e não governamentais existentes no município<sup>18</sup>.

Com relação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), a lei deve normatizar:

- O número de representantes governamentais e de representantes da sociedade civil, respeitada a paridade entre esses dois segmentos;
- A vinculação dos representantes governamentais a Secretarias, órgãos e instituições públicas locais;
- O processo de eleição dos representantes da sociedade civil, conduzido de forma independente por este segmento;
- As funções de deliberação e controle a serem exercidas pelo Conselho Municipal em relação à política de atendimento, bem como as tarefas a serem por ele exercidas para o desempenho dessas funções;
- O tempo de exercício do mandato e as condições que os conselheiros devem apresentar para tanto;
- As responsabilidades do Poder Executivo Municipal na provisão das condições (estrutura física, equipamentos, materiais de expediente e

<sup>17</sup> Segundo o artigo 50 da Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) n° 139, de 17 de março de 2010: “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”.

<sup>18</sup> O modelo de lei que dispõe sobre a política municipal e a criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), pode ser encontrado em <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1166.html>.

funcionários do quadro de servidores do município) para o adequado funcionamento do Conselho;

- As normas para criação e gestão do Fundo Municipal a ser gerido pelo Conselho;
- A vinculação do Conselho a uma determinada Secretaria Municipal, tendo em vista a garantia do necessário suporte administrativo para o desempenho de suas atribuições e operacionalização de suas decisões.

O artigo 5º da Resolução Conanda nº 105/2005 orienta que o CMDCA deve publicar seus atos deliberativos nos canais oficiais de comunicação e na imprensa local, seguindo as mesmas regras de publicação pertinentes aos demais atos do Poder Executivo.

Até o ano de 2014, 5.481 municípios, dentre os 5.570 existentes no país, possuíam Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) criado por lei. Destes, 3.634 haviam sido criados há mais de dez anos (portanto, até 2004) e 2.369 há mais de 15 anos (portanto, até 1999)<sup>19</sup>. Alterações que têm ocorrido no ECA ao longo dos últimos anos e resoluções do Conanda relativas a princípios e normas que devem orientar o funcionamento dos Conselhos e a gestão dos Fundos podem não estar contempladas nas leis municipais que instituíram os Conselhos. Cabe destacar que os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são coletados mediante perguntas formuladas a agentes municipais sobre a “existência” ou “não existência” do Conselho de Direitos em cada município. Nesse sentido, é possível que existam municípios nos quais os Conselhos tenham sido criados por lei, mas que ainda não tenham estruturado de forma adequada seu funcionamento. Em todos esses casos será importante realizar uma revisão cuidadosa da legislação em vigor e uma avaliação da necessidade de sua atualização. O apoio de especialistas e a consulta a leis elaboradas por outros municípios podem contribuir para a realização dessas tarefas.

## Regimento Interno

Tendo por base as normas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da lei municipal que instituiu o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Regimento Interno deve definir critérios e procedimentos para a organização interna e o funcionamento do Conselho.

A elaboração do Regimento Interno é uma das primeiras providências a serem tomadas após a criação do Conselho. Porém, assim como a lei de criação, ele também poderá ser revisto para que esteja alinhado com as mudanças que tenham ocorrido no ECA e as orientações emanadas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), ou para incluir novas normas de funcionamento reconhecidas pelo Conselho Municipal como necessárias para o aprimoramento de sua forma de atuação. Como os demais atos deliberativos do Conselho, a elaboração ou revisão do Regimento Interno deve ser aprovada por meio de resolução do Conselho e publicada em meios oficiais de divulgação.

A Resolução Conanda nº 105/2005 indica, em seu artigo 14, os itens básicos que devem compor o Regimento Interno dos Conselhos Municipais. Esses e outros itens são pontuados a seguir, em blocos, juntamente com comentários, esclarecimentos ou sugestões extraídas de Regimentos Internos de Conselhos Municipais.

### Itens do Regimento Interno relativos à natureza, atribuições e composição do Conselho

- Definição do Conselho, refletindo as normas da Constituição Federal, do ECA e da lei municipal que o instituiu, como órgão deliberativo em relação à política municipal de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, cujas decisões devem ser implementadas pelo Poder Executivo Municipal.

<sup>19</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294541>.

- Definição do Conselho como órgão de monitoramento e controle da implementação das ações de atendimento de crianças e adolescentes previstas na política municipal.
- Definição do Conselho como órgão composto de forma paritária por igual número de representantes efetivos do Poder Executivo Municipal e da sociedade civil.

### **Itens do Regimento Interno relativos à estrutura funcional**

- Estrutura funcional mínima composta por Plenário, Presidência, Comissões e Secretaria, definindo suas respectivas atribuições (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “a”).

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, entre representantes do governo e da sociedade civil. O Regimento deve estabelecer as atribuições e as competências do presidente, do vice-presidente e dos secretários.

- Forma de escolha dos membros da Presidência, assegurando a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “b”).

A alternância na Presidência é essencial para que seja reforçado o princípio da paridade no funcionamento do Conselho.

- Forma de substituição dos membros da Presidência na falta ou no impedimento dos mesmos (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “c”).

- Criação de Comissões de Trabalho, que deverão ser compostas de forma paritária (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “i”).

Dada a importância das Comissões Temáticas, seus focos e objetivos de trabalho serão detalhados no tópico seguinte do presente capítulo.

- Indicação da Secretaria ou órgão municipal ao qual caberá assegurar suporte administrativo necessário ao funcionamento do Conselho.

A vinculação administrativa pode ser estabelecida junto a qualquer órgão público municipal.

### **Itens do Regimento Interno relativos às reuniões de trabalho e aos processos de discussão e deliberação**

- 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 (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “d”).
- Forma de inclusão das matérias em pauta de discussão e deliberações com a obrigatoriedade de sua prévia comunicação aos conselheiros (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “e”).
- Garantia de publicidade das assembleias ordinárias, salvo em casos expressos de obrigatoriedade de sigilo (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “l”).
- Forma como ocorrerá a discussão das matérias colocadas em pauta (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “j”).
- Possibilidade de discussão de temas que não tenham sido previamente incluídos em pauta (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “f”).
- Forma como se dará a participação dos presentes na assembleia ordinária (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “k”).
- Forma como serão efetuadas as deliberações e votações das matérias com previsão de solução em

caso de empate (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “m”).

O capítulo do Regimento Interno que trata das reuniões do Conselho Municipal poderá também especificar os casos em que será exigido parecer prévio de uma das Comissões Temáticas, os instrumentos a serem utilizados para o encaminhamento de questões (projeto de resolução, indicação, moção, ofício, requerimento), bem como outros procedimentos que possam subsidiar o processo de discussão e as deliberações.

- Quórum mínimo necessário à instalação das sessões ordinárias e extraordinárias (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “g”).
- Situações em que o quórum qualificado deve ser exigido no processo de tomada de decisões, com sua expressa indicação quantitativa (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “h”).

O termo “quórum” refere-se ao número de pessoas necessário para o funcionamento inicial (o “quórum mínimo” necessário à instalação das sessões, anteriormente mencionado) e para a deliberação por parte de um órgão colegiado<sup>20</sup>. O quórum de deliberação envolve, sempre, uma 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 – é o primeiro número inteiro acima da metade dos membros do colegiado (por exemplo, para um colegiado de 16 membros, a maioria absoluta é de nove membros);
- Três quintos – é o resultado do cálculo sobre o número de membros do colegiado (no exemplo de um colegiado de 16 membros, três quintos são dez membros);

- Dois terços – é o resultado do cálculo sobre o número de membros do colegiado (no exemplo de um colegiado de 16 membros, dois terços são 11 membros);
- Quórum qualificado – consiste em qualquer dos três quóruns superiores ao da maioria simples (maioria absoluta, três quintos ou dois terços).

### **Itens do Regimento Interno relativos ao processo de escolha dos representantes e de controle da participação nas atividades do Conselho**

- Forma como será conduzido o processo de escolha dos representantes da sociedade civil: critérios para candidatura de organizações e indicação de seus representantes; formação de comissão eleitoral; prazos; divulgação do processo.
- Critérios 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 (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “n”).
- Forma como será deflagrada a substituição do representante do órgão público, quando tal se fizer necessário (Resolução Conanda nº 105/2005, art. 14, alínea “o”).

Tal como no caso das leis de criação, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) 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.

<sup>20</sup> SOBRINHO, José Wilson Ferreira. *Teoria do “Quorum”*. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 5 de setembro de 2000.

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<sup>21</sup>.

## Comissões Temáticas

O trabalho dos Conselhos deve ser estruturado em Comissões Temáticas (ou Câmaras Setoriais, como também podem ser designadas), encarregadas do estudo e da preparação de matérias para apreciação pelo Plenário.

As Comissões devem ser constituídas de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil. A forma de escolha do coordenador, a quantidade de membros de cada Comissão e a quantidade de Comissões das quais um mesmo membro pode participar devem ser estabelecidas no Regimento Interno do Conselho.

As Comissões Temáticas deverão contribuir para que o Conselho de Direitos exerça suas atribuições de forma qualificada. As atribuições do Conselho são abrangentes e envolvem vários temas. A formação de Comissões possibilitará uma distribuição de atividades entre os membros do Conselho.

A área de atuação, a estrutura organizacional (incluindo o número de membros) e o modo de funcionamento das Comissões Temáticas serão definidos por meio de resolução aprovada pelo Plenário do Conselho.

Cada Comissão realizará estudos e proporá ações referentes ao seu foco temático, que serão submetidas posteriormente à aprovação do Conselho em reunião plenária. O ideal é que cada Comissão tenha um plano de trabalho com objetivos definidos a serem realizados ao longo de cada ano.

Tendo em vista as atribuições do Conselho (sintetizadas no capítulo 2 do presente guia), são descritas a seguir as modalidades de Comissões Temáticas Permanentes que devem ser constituídas.

### Comissão Permanente de Diagnóstico e Elaboração do Plano de Ação Municipal

As funções primordiais desta comissão são a realização e atualização periódica (preferencialmente anual) de diagnóstico que aponte a situação das crianças e dos adolescentes no município, bem como a situação da rede local de atendimento, e, com base nas informações obtidas e analisadas, a formulação de propostas a serem incluídas no plano de ação municipal anual, voltado a promoção, defesa e garantia dos direitos do público infantojuvenil.

Propostas formuladas com base no diagnóstico municipal poderão ser encaminhadas por esta comissão, sob a forma de anteprojetos de lei, para apreciação pela Câmara Municipal, tendo em vista sua inclusão nas leis orçamentárias municipais (Plano Orçamentário Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)). Estas propostas deverão conter programas de ação voltados ao aprimoramento da política de atendimento municipal. Para tanto, esta comissão deverá atuar de forma articulada com a Comissão Permanente de Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Acompanhamento do Orçamento Municipal.

Baseada na atualização periódica do diagnóstico sobre a situação da rede de atendimento local, a Comissão de Diagnóstico e Elaboração do Plano de Ação Municipal deverá acompanhar a evolução dos serviços, programas e projetos de atendimento e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, que são operados no município por órgãos governamentais e por entidades da sociedade civil.

---

<sup>21</sup> Modelo de Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) pode ser encontrado em <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1166.html>.

## **Comissão Permanente de Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Acompanhamento do Orçamento Municipal**

A primeira função primordial desta comissão é a elaboração do Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para tanto, ela deve atuar de forma integrada com a Comissão de Diagnóstico e Elaboração do Plano de Ação Municipal, visto que as ações prioritárias para aplicação dos recursos do Fundo devem emergir do diagnóstico anualmente atualizado.

Tendo em vista as prioridades definidas para o aprimoramento da política de atendimento, esta Comissão deverá definir critérios para seleção de organizações (governamentais e da sociedade civil) que tenham condições de operar as ações priorizadas. No caso da seleção de organizações da sociedade civil, a Comissão deverá organizar chamamentos públicos seguindo as normas definidas na Lei Federal nº 13.019/2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Ainda no que se refere à gestão do Fundo Municipal, caberá também a esta comissão a definição e implantação de uma estratégia de mobilização de recursos que ampliem a capacidade do município para o financiamento de ações prioritárias.

Os recursos disponíveis ou que venham a ingressar no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) deverão estar referenciados na leis orçamentárias municipais. Por isto, a segunda função primordial desta comissão é o acompanhamento e a participação no processo de elaboração, no âmbito do Executivo, e de discussão e votação, no âmbito da Câmara Municipal, do PPA, da LDO e da LOA.

Diversas prioridades definidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) certamente estarão associadas às ações de políticas setoriais como Assistência Social, Educação e Saúde, e

dependerão também dos orçamentos dessas políticas setoriais para que sejam concretizadas. Por isto, o acompanhamento do processo de elaboração, aprovação e execução das Lei Orçamentárias por esta comissão é essencial para que o Conselho de Direitos promova a inclusão no orçamento municipal de ações voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Para desempenho de suas atribuições, esta comissão deverá contar, entre seus membros, com a participação ativa do representante governamental ligado à Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças. Deverá contar, também, com o apoio de um administrador contábil, designado pela Prefeitura Municipal, para operacionalização das movimentações financeiras do Fundo.

## **Comissão Permanente de Divulgação, Articulação e Mobilização**

Caberá a esta comissão divulgar para a população local informações que ampliem sua compreensão e promovam sua conscientização sobre os direitos de crianças e adolescentes, buscando assim a concretização do artigo 88, inciso VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que define como diretriz da política de atendimento a “mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”.

Entre as informações essenciais a serem divulgadas à população incluem-se as normas do ECA e as atribuições do CMDCA, do Conselho Tutelar e dos demais órgãos integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) existentes no município.

Também será muito importante a divulgação de informações sobre a situação da infância e da adolescência no município, sobre os serviços e programas existentes na rede local de atendimento e os recursos orçamentários disponíveis para ações voltadas a crianças e adolescentes - temas que deverão ser apresentados

e discutidos nas Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para tanto, esta comissão deve atuar de forma integrada com a Comissão de Diagnóstico e Elaboração do Plano de Ação Municipal e com a Comissão Permanente de Gestão do Fundo e Acompanhamento do Orçamento Municipal.

Cabe também a esta comissão promover e apoiar campanhas de divulgação sobre os direitos e deveres de crianças, adolescentes, pais ou responsáveis e cidadãos em geral, bem como campanhas sobre datas comemorativas ou dias nacionais de enfrentamento a problemas que atingem crianças e adolescentes, tais como trabalho infantil ou abuso e exploração sexual.

Informações sobre resoluções, deliberações, editais ou outras emanadas do CMDCA deverão ser encaminhadas por esta comissão para publicação em canais oficiais e veículos de imprensa locais.

Para fortalecer o processo de comunicação e articulação no município em torno da garantia dos direitos de crianças e adolescentes, esta comissão deverá buscar intercâmbio com outros Conselhos Municipais e com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como manter contato permanente com o Conselho Tutelar.

### **Comissão de Registro e Avaliação Periódica das Organizações de Atendimento**

Esta comissão será 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 programas e o cadastramento periódico das organizações e programas.

Considerando a realidade do município e o número de organizações de atendimento nele existentes, o Conselho de Direitos poderá deliberar se estas funções devem ser exercidas por uma Comissão Permanente ou por um Grupo de Trabalho que seja acionado à medida em que o registro e a avaliação de entidades e programas precisem ser atualizados.

Atuando de forma permanente, a Comissão realizará não apenas a renovação de autorizações de funcionamento e a reavaliação, a cada dois anos (tempo máximo determinado pelo ECA), de programas que estiverem em operação no município, mas manterá diálogo permanente com as organizações sobre desafios a serem enfrentados, caminhos para o aprimoramento de metodologias de atendimento e formas de articulação entre os serviços, programas e projetos (governamentais e não governamentais), tendo em vista o fortalecimento da rede local.

### **Comissão de Organização da Eleição dos Conselhos Tutelares e Intercâmbio entre o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar**

Esta comissão será responsável pela organização e o acompanhamento das etapas do processo de eleição dos conselheiros tutelares, que deve ocorrer por meio do voto facultativo e secreto dos eleitores do município a cada quatro anos<sup>22</sup>.

Além disso, ao longo de cada mandato do Conselho Tutelar, esta comissão deverá manter diálogo constante com os conselheiros tutelares, buscando identificar formas pelas quais o Conselho de Direitos possa contribuir para a estruturação e o aprimoramento de fluxos operacionais necessários ao funcionamento integrado do SGDCA, dos quais o Conselho Tutelar é parte integrante essencial.

---

<sup>22</sup> Sobre a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) na organização da eleição dos conselheiros tutelares, ver Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Conselho Tutelar – Guia para Ação Passo a Passo*. São Paulo, 2021 (Capítulo 2 - Conselho Tutelar: como criar, formar e instalar).

Acompanhando o trabalho do Conselho Tutelar, a Comissão poderá também reconhecer e apoiar a eventual necessidade de instalação de novos Conselhos Tutelares no município, apoiar a implementação, pela Prefeitura Municipal, de condições necessárias para o adequado exercício das funções do Conselho Tutelar, e promover processos conjuntos de capacitação dos conselheiros municipais e tutelares.

Cabe destacar que as atividades das Comissões anteriormente mencionadas também mantêm interfaces com o trabalho que é desenvolvido pelo Conselho Tutelar. A Comissão de Diagnóstico e Planejamento deve contar com informações provenientes do Conselho Tutelar para a realização de diagnósticos locais; a Comissão Permanente de Divulgação, Articulação e Mobilização deve igualmente estar próxima do Conselho Tutelar para que possa fomentar o trabalho integrado na rede de proteção; a Comissão de Registro e Avaliação Periódica das Organizações de Atendimento precisa contar, entre outras informações, com avaliações provenientes do Conselho Tutelar sobre qualidade e eficiência de determinados programas de atendimento.

Portanto, esta comissão pode atuar também como promotora de vínculos de cooperação entre o Conselho Tutelar e as demais Comissões Permanentes.

## Infraestrutura e recursos

Conforme estabelecido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (Resolução nº 105/2005):

“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”.

Tendo como referência os itens indicados, cabe destacar as seguintes condições para o funcionamento do Conselho que devem ser garantidas pela Prefeitura Municipal:

- Designação de secretaria executiva para suporte administrativo;
- Assessoria jurídica, a ser prestada pela Procuradoria de Justiça Municipal;
- Assessoria contábil para a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), a ser realizada por servidor público, nomeado pela Prefeitura Municipal, que atuará como ordenador de despesas aprovadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA);
- Apoio de servidores das Secretarias Municipais para realização de atividades das Comissões Temáticas, tais como diagnósticos municipais, estudos sobre marcos legais e princípios orientadores de políticas setoriais relacionadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, e avaliação periódica de serviços e programas que integram a política de atendimento;
- Custeio de despesas com deslocamento ou alimentação, necessárias para a realização de encontros, reuniões ou atividades externas;
- Custeio de atividades de capacitação dos conselheiros em temas relevantes para o desempenho de suas atribuições;

- Suporte para divulgação e publicação de resoluções, deliberações, editais e relatórios;
- Provisão de mobiliário e arquivos para guarda de documentos e materiais;
- Provisão de computador e acesso à internet.

Cabe reforçar que todas essas condições devem ser custeadas por dotação orçamentária específica, a ser prevista pela prefeitura no orçamento municipal, e não pelo FMDCA. A Resolução do Conanda nº 137, de 21 de janeiro de 2010, estabelece em seu artigo 16, parágrafo único, inciso III, que “deve ser vedada à utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para (...) manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente”.

O adequado exercício das atribuições do Conselho Municipal é condição imprescindível para que os direitos de crianças e adolescentes sejam garantidos no município. As Prefeituras Municipais devem não apenas garantir a participação plena dos representantes governamentais no Conselho, mas também prover a infraestrutura e os recursos adicionais necessários ao seu funcionamento.

## Controle externo das atividades do Conselho Municipal

O Ministério Público integra o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina, em seu artigo 70-A, que os municípios atuem de forma articulada na elaboração de políticas públicas, o que requer integração de esforços entre diferentes agentes locais, entre os quais o Ministério Público e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Nesse sentido, para promover a integração das ações em temas como atendimento de adolescentes a quem se atribua autoria de ato infracional, ou atendimento de crianças e adolescentes que precisem ser inseridos em programas de acolhimento institucional

ou familiar, o Conselho Municipal deve manter interlocução permanente com o Ministério Público, entre outros órgãos locais.

Por outro lado, cabe ao Ministério Público fiscalizar o funcionamento do Conselho de Direitos. Diante de eventuais omissões, irregularidades ou desvios cometidos do Conselho no exercício de suas atribuições legais, o Ministério Público deve apurar fatos ocorridos e eventuais responsabilidades, para tomar as medidas administrativas e judiciais cabíveis.

A gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) é uma das principais atribuições do Conselho de Direitos. Para definir prioridades a serem financiadas pelo Fundo, o Conselho deve realizar diagnósticos baseados em informações disponíveis em diversas fontes locais, entre as quais o Ministério Público – órgão que dispõe de dados sobre casos ocorridos no município envolvendo atos infracionais praticados por crianças ou adolescentes, e sobre casos envolvendo vitimização de crianças e adolescentes. Nesse sentido, o Ministério Público é importante parceiro do Conselho de Direitos, podendo subsidiá-lo com informações importantes para o mapeamento dos problemas que atingem crianças e adolescentes, e para a definição de prioridades e planos de ação.

Por outro lado, a gestão do FMDCA – uma das principais atribuições do Conselho Municipal – deve ser controlada externamente pelo Ministério Público. Como previsto no artigo 60, § 4º, do ECA, o Ministério Público determinará em cada comarca a forma de fiscalização da aplicação dos recursos do FMDCA. Cabe destacar que as contas municipais, entre as quais estão incluídos os Fundos Públicos, tais como o FMDCA, também são controladas externamente pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) (existente em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal) e, caso exista, pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) do Estado ou do próprio município (Constituição Federal do Brasil, art. 31).

## • Capítulo 5 – O processo de diagnóstico e planejamento no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMCDA)

Para exercer de forma consistente a função deliberativa que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) lhe atribui, o Conselho Municipal deve decidir sobre prioridades e ações necessárias para o enfrentamento dos problemas que atingem crianças e adolescentes. Essas prioridades devem ser explicitadas sob a forma de Planos de Ação e de Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). As ações previstas nesses planos devem estar adequadamente fundamentadas, para que possam promover o aprimoramento contínuo da política municipal de atendimento.

Os planos de ação são o produto de um processo de planejamento que se inicia por meio da realização de um diagnóstico municipal e se desdobra na definição de prioridades, as quais, na sequência, devem ser detalhadas sob a forma de programas de ação com seus respectivos objetivos, públicos-alvo, ações, resultados esperados e orçamentos. Depois disso, inicia-se o processo de inclusão desses programas no orçamento municipal, após o que cada ação pode ser executada. O processo de diagnóstico de planejamento não acaba aí: uma vez iniciada a execução das ações, torna-se necessário monitorar seu desenvolvimento e avaliar seus resultados, gerando-se, então, informações que apontem em que medida os problemas que atingem crianças e adolescentes estão sendo reduzidos ou superados, e em que medida avanços da garantia dos direitos desse público estão sendo alcançados. Com isto, o processo de diagnóstico e planejamento inicia um novo ciclo.

Embora possa parecer óbvio, é importante destacar que o desencadeamento e a sustentação de um processo

como este pressupõe a existência de um Conselho bem estruturado, com boa representação do governo e da sociedade civil, e ciente da natureza de seu papel deliberativo em relação à política de atendimento.

O processo de diagnóstico e elaboração do plano de ação não pode ser iniciativa isolada de uma parcela do Conselho. Precisa contar com o apoio de todos os representantes – governamentais e não governamentais. As informações a serem levantadas no diagnóstico, as questões a serem analisadas e as propostas a serem formuladas certamente envolvem todas as políticas setoriais e todas as organizações sociais representadas no Conselho.

Daí a importância da existência de uma Comissão Permanente de Diagnóstico e Elaboração do Plano de Ação Municipal, cuja criação e modo de funcionamento estejam explicitados no Regimento Interno do Conselho.

A criação desta comissão é condição para que o processo de diagnóstico e elaboração dos planos de ação que integrarão a política municipal se tornem eixo central e institucionalizado no modo de funcionamento do Conselho de Direitos.

### **Diagnóstico municipal: base para a definição de prioridades e elaboração do Plano de Ação**

Os planos de ação elaborados pelo Conselho Municipal não podem ser formulados de forma genérica, apenas por meio da indicação de temas ou eixos de ação a serem focalizados pelas organizações

ou serviços existentes no município. Esta tem sido uma prática bastante comum em muitos Conselhos, que pode e deve ser substituída por um processo estruturado e permanente de diagnóstico e planejamento.

Evidentemente, temas ou eixos de ação como acolhimento institucional de crianças e adolescentes com vínculos familiares rompidos, atendimento educativo e protetivo à Primeira Infância, enfrentamento do trabalho infantil, enfrentamento de violências sexuais, prevenção da gravidez e de doenças sexualmente transmissíveis entre adolescentes, atendimento de adolescentes em conflito com a lei, e muitos outros, são extremamente importantes.

Porém, os Planos de Ação do Conselho Municipal não podem se resumir a uma simples listagem desses temas. Para que sejam consistentes, os planos devem estar baseados em diagnósticos, periodicamente atualizados, que evidenciem os problemas que se manifestam no município, sua frequência, os territórios em que eles ocorrem e as fragilidades e capacidades da rede de atendimento local para proteger crianças e adolescentes, e garantir seus direitos.

Com base em diagnósticos qualificados, o Conselho terá condições para definir com mais propriedade os tipos de serviços ou programas que precisam ser criados, aprimorados ou ampliados, e os territórios e segmentos de públicos que precisam ser alcançados por ações que sejam adequadas às suas necessidades.

O Conselho deverá, também, com base em informações periodicamente levantadas e analisadas, hierarquizar prioridades, tendo em vista a gravidade dos problemas que atingem diferentes territórios e segmentos de crianças e adolescentes. Este é um ponto que merece destaque: muitos Conselhos têm elencado temas ou tipos de ação que podem ser financiados por recursos que adentrem no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), sem apontar quais são as prioridades mais urgentes.

Os recursos públicos são limitados, o que torna imprescindível a definição de critérios que orientem o sequenciamento de sua aplicação. Na ausência de diagnósticos que orientem a hierarquização de prioridades, é possível que programas ou projetos que já estão estruturados, ou que atendam públicos com menor grau de vulnerabilidade, sejam financiados em detrimento de outros mais urgentes, que atendam públicos em situações de risco ou de violência mais graves, que operem em territórios precariamente alcançados pela política de atendimento e precisem ser fortalecidos, ou que sequer chegaram a ser implementados a despeito de sua urgência.

O diagnóstico municipal não deve ser realizado apenas ocasionalmente ou quando houver condições para que alguma instituição possa realizá-lo. É uma tarefa permanente, a ser coordenada pelo Conselho Municipal e conduzida por uma comissão criada para este fim. Diagnósticos renovados a cada ciclo anual, compartilhados com os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e com a população local, trarão fundamentos para a elaboração e melhoria constante dos Planos de Ação. Mais ainda: permitirão que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) monitore a evolução do desempenho do município ao longo dos anos e identifique em que medida ele registra avanços na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Políticas públicas existem para transformar a realidade e avançar na direção da garantia plena dos direitos definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Diagnósticos periodicamente atualizados deverão apontar em que medida a política de atendimento do município está conseguindo promover a concretização desse objetivo maior e o que precisa ser feito e aprimorado, a cada ano, para que este avanço aconteça.

## Metodologia participativa de diagnóstico e planejamento

A realização do diagnóstico municipal cria oportunidade de diálogo e fortalecimento de vínculos de cooperação

entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e os demais agentes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e da rede local de serviços e programas.

Por um lado, os diversos agentes do sistema local – Conselho Tutelar, Ministério Público, Vara de Justiça, Delegacia de Polícia, Secretarias Municipais, órgãos públicos e entidades sociais que operam serviços, programas e projetos de atendimento de crianças e adolescentes, associações de bairro e outras instituições e movimentos sociais – são importantes fontes de informação sobre a realidade local. Além de fornecer informações relevantes para o diagnóstico, esses agentes podem participar da discussão sobre as necessidades locais, oferecendo contribuições para a formulação de propostas de ação.

Por outro lado, todos esses agentes estarão envolvidos de variadas formas na execução das ações que serão definidas com base no diagnóstico e que integrarão o plano de ação municipal. Tendo participado do processo de construção do plano, as instituições estarão mais mobilizadas para a execução das ações. A formação de consensos entre os agentes locais sobre problemas, prioridades e ações necessárias no município promoverá a integração de esforços e o trabalho em rede.

As Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente são um elemento central da metodologia participativa. Elas são uma “fonte ampla” de informações para o diagnóstico municipal, contribuindo para o reconhecimento dos problemas que atingem crianças e adolescentes no município, das fragilidades e capacidades da rede local de serviços e programas de atendimento, e, ao mesmo tempo, apontando temas e questões a serem investigadas de forma mais profunda e sistemática. Os resultados das atividades de diagnóstico e planejamento que tenham sido realizadas ao longo do ano pelo Conselho Municipal devem ser apresentados e discutidos nas Conferências Municipais, que são um espaço fundamental para deliberação sobre prioridades

e ações que integrarão os Planos de Ação e os Planos de Aplicação de Recursos do Fundo Municipal.

Processos de diagnóstico e planejamento são uma estratégia operacional que deve ser desenvolvida ao longo de cada ano; Conferências Municipais são eventos nos quais deliberações devem ser tomadas. O ideal é a busca de integração entre ambos, de forma que o processo anual de diagnóstico e planejamento encontre seu ápice na Conferência Municipal, e seja por ela orientado para que possa ser desenvolvido com mais efetividade.

As Conferências também podem contribuir para fortalecer a articulação entre as políticas setoriais – aí incluídos os órgãos e as entidades que operam serviços, programas e projetos nas áreas da Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Esporte e Lazer – e entre estas políticas e os demais agentes do sistema de garantia de direitos – Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário que participam dos fluxos operacionais que envolvem atendimento de casos, efetivação de atendimentos e garantia de direitos.

Conduzindo o processo de diagnóstico e planejamento de forma participativa, o Conselho buscará dialogar não apenas com os vários setores do Poder Executivo Municipal e da sociedade civil, mas também com membros da Câmara Municipal, tendo em vista garantir que as prioridades de proteção e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes, consagradas nos Planos de Ação e nos Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo, sejam incluídas nas leis orçamentárias municipais.

Cabe destacar também a importância da participação de crianças e adolescentes no processo de diagnóstico municipal e de elaboração dos planos de ação. A presença de representantes do público infantojuvenil concretiza a ideia de dar voz aos beneficiários principais das políticas públicas, favorecendo a aprendizagem da participação e o protagonismo em sua formulação, processo que vem sendo estimulado

pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Na preparação 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 Conanda 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, e assentamentos).

Entre os objetivos da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conanda inclui o *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*. Este objetivo é assim justificado:

“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>23</sup>.

Em sua Resolução nº 159, de 4 de setembro de 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” (art. 2º, I), e definiu como responsabilidade dos Conselhos Municipais “promover atividades de participação de crianças e adolescentes nos espaços de definição relacionados aos direitos de crianças e adolescentes” (art. 3º, II).

### Ciclo anual de diagnóstico e planejamento: etapas a serem percorridas

Segundo a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 137, de 21 de janeiro de 2010, artigo 9º, cabe aos Conselhos de Direitos, entre outras atribuições:

- Promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) no âmbito de sua competência;
- Elaborar Planos de Ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;
- Elaborar anualmente o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o Plano de Ação.

<sup>23</sup> Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Documento básico. *Conceituação e operacionalização para realização da 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: Conanda, sem data.

Nesta resolução, o Conanda associa a realização de diagnósticos e a elaboração de planos à tarefa de gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) – uma das principais funções do Conselho Municipal de Direitos. De fato, diagnósticos qualificados e planos bem elaborados são condição necessária para a definição de prioridades de aplicação dos recursos do Fundo. Porém, as atribuições indicadas na resolução referida podem ser consideradas como pré-condição para o exercício da função deliberativa do Conselho de Direitos na definição de prioridades e ações que envolvam a participação de diferentes políticas setoriais, e cuja execução financeira dependa da articulação entre Fundos Públicos diversos, entre os quais o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Evidentemente, deliberações desse tipo exigirão diálogo e consenso entre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) e os Conselhos e gestores de políticas setoriais como Assistência Social, Educação, Saúde e outras, as quais, vale lembrar, estão representadas no Conselho de Direitos.

São descritas, a seguir, as etapas que devem ser percorridas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) para a realização das atividades de diagnóstico e planejamento<sup>24</sup>. Como indicado na Resolução Conanda citada, este deve ser um processo periódico, a ser desenvolvido em ciclos anuais, gerando planos com ações a serem concretizadas a cada ano (curto prazo) e outras a serem implementadas a médio e longo prazos.

### **Etapa 1 – Criação da Comissão Permanente de Diagnóstico e Planejamento**

Esta comissão será responsável pela realização e atualização periódica do diagnóstico municipal que

subsidiará o Plano de Ação Municipal, devendo ser constituída por meio de resolução do CMDCA.

A escolha dos membros da Comissão será coordenada pelo Conselho Municipal. Para decidir sobre a composição da Comissão, o Conselho poderá realizar uma reunião com todos os conselheiros de direitos e dialogar com os gestores das políticas setoriais que impactam a qualidade de vida das crianças e dos adolescentes – Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura e Lazer, Esportes, Transporte, Saneamento, Moradia, Finanças e outras.

A escolha deverá considerar, acima de tudo, o objetivo central do trabalho a ser desenvolvido: a realização de ciclos periódicos de diagnóstico, que deverão resultar na formulação de propostas de ação para o aprimoramento contínuo da política municipal de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. A compreensão da importância e da necessidade do diagnóstico para o município é elemento fundamental para o sucesso do trabalho da Comissão.

Não há um número predefinido de membros para a composição da Comissão. A definição desse número deverá levar em conta a diversidade de temas e questões de interesse que o diagnóstico deverá contemplar, o perfil das pessoas que integrarão a Comissão, e a complexidade e o porte do município.

Recomenda-se que na Comissão estejam presentes conselheiros de direitos (governamentais e não governamentais) e pelo menos um representante do Conselho Tutelar, ou mais de um, a depender do porte do município. É desejável que a Comissão conte com profissionais com experiência nas políticas públicas que incidem diretamente no atendimento de crianças

<sup>24</sup> Uma descrição detalhada destas etapas pode ser encontrada nas seguintes publicações: Fundação Telefônica/Prattein. *Conhecer para transformar: guia para diagnóstico e planejamento da política municipal de proteção integral das crianças e adolescentes*. São Paulo: Fundação Telefônica, 2011, disponível em [http://prattein.com.br/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62:conhecer-para-transformar-guia-para-diagnostico-e-planejamento-na-area-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente&catid=87:diagnosticos-e-planos-de-acao&Itemid=176](http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=62:conhecer-para-transformar-guia-para-diagnostico-e-planejamento-na-area-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente&catid=87:diagnosticos-e-planos-de-acao&Itemid=176) e Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Plano Municipal para a Infância e Adolescência: Elaboração e revisão*. São Paulo, 2017, disponível em <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-04/PMIA-2017-online.pdf>.

e adolescentes. A presença de um profissional ligado à área de finanças será importante, pois as propostas que emergirem do diagnóstico precisarão ser fundamentadas em fontes de recursos financeiros e deverão ser inseridas nas leis orçamentárias municipais.

Nada impede – pelo contrário, é desejável – que a Comissão conte com o apoio de técnicos, especialistas, instituições ou universidades locais que tenham experiência em pesquisa quantitativa e qualitativa, e em planejamento de serviços e programas, em especial no campo dos direitos de crianças e adolescentes. Porém, não é recomendável que a tarefa de diagnóstico e planejamento seja “transferida” para esses profissionais ou instituições, ficando o Conselho apenas no aguardo dos resultados. O Conselho deve coordenar o processo de diagnóstico, participando ativamente da definição das informações que deverão ser levantadas, da análise dessas informações e da formulação de conclusões que deverão apontar prioridades locais. Somente desta forma poderá exercer de forma consequente sua atribuição deliberativa.

Cabe lembrar que as principais fontes locais de informação para o diagnóstico são instituições e agentes do próprio Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA): Conselho Tutelar (que concentra informações sobre diferentes violações de direitos que atingem crianças e adolescentes no município), a Vara de Justiça e o Ministério Público (que concentram informações sobre problemas como o envolvimento de adolescentes em atos infracionais e violações que geram necessidade de acolhimento institucional de crianças e adolescentes), Delegacia de Polícia (que concentra dados sobre crimes contra crianças e adolescentes), serviços e programas operados por organizações governamentais e não governamentais (tais como Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Unidades Básicas de Saúde (UBS), escolas, programas e projetos de convivência etc., que concentram informações relevantes sobre violações, públicos alcançados, fragilidades e potencialidades dos territórios atendidos).

Assim sendo, a realização do diagnóstico é uma excelente oportunidade para a abertura de diálogo entre o Conselho de Direitos e essas diferentes instituições acerca dos problemas e prioridades locais, e dos caminhos para o fortalecimento da política municipal. Por isso, é necessário que o Conselho esteja à frente do processo de diagnóstico e planejamento, atuando como interlocutor junto aos gestores das políticas locais, aos responsáveis pelas organizações da rede de atendimento, aos agentes das demais esferas do Poder Público (Legislativo e Judiciário) e às demais lideranças do município, esclarecendo os objetivos do processo de diagnóstico e planejamento, suas etapas e os resultados esperados.

## Etapa 2 – Formulação de um quadro de referência orientador do diagnóstico

O primeiro passo desta etapa é o levantamento e a análise de dados censitários sobre a situação das crianças e dos adolescentes no município. Esses são os chamados dados secundários, ou seja, dados já coletados e disponíveis em fontes públicas, mas nem sempre utilizados pelos municípios para a realização de processos de diagnóstico e planejamento.

Para a formulação deste quadro de referência inicial, algumas fontes que podem ser consultadas são:

- **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**  
Estatísticas sobre a situação da população do município no que se refere a educação, saúde, renda, trabalho (incluindo trabalho infantojuvenil) e outras variáveis podem ser encontradas no *site* do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/>). Dados sobre crianças e adolescentes podem ser obtidos em várias tabelas disponíveis nesse *site*, que descrevem as variáveis segundo a faixa etária da população. Dados gerais sobre o perfil do município podem ser encontrados em *IBGE Cidades* (<https://cidades.ibge.gov.br/>);
- **Ministério da Cidadania – Portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)**  
Estatísticas sobre ações, serviços e programas no campo da assistência social podem ser encontradas

no portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>), além de dados sobre a população registrada no Programa Bolsa Família (PBF) e no Cadastro Único (CadÚnico), e o número e perfil dos serviços e programas socioassistenciais existentes no município;

- **Ministério da Saúde – Portal da Saúde – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS)**

Estatísticas sobre saúde de crianças e adolescentes (com dados até o ano de 2019) podem ser encontradas neste portal (<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>). Os dados disponíveis abordam, entre outros aspectos, nascimentos, óbitos e suas causas, internações e suas causas, gravidez na adolescência, desnutrição infantil e principais doenças que atingem crianças e adolescentes;

- **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**

Estatísticas que integram o Censo Escolar podem ser encontradas no portal do Inep (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica>). Os dados referem-se ao número de matrículas em cada nível de ensino: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional de nível técnico, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e educação especial. Dados sobre o desempenho educacional de cada município e de cada escola pública existente no país compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e podem ser encontrados no site <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>;

- **Observatório da Criança e do Adolescente – Fundação Abrinq**

Indicadores relacionados a diferentes temas relevantes para compreensão da situação de crianças e adolescentes em todo o Brasil podem ser consultados no site mantido pela Fundação Abrinq: <https://observatoriocrianca.org.br/>.

Outras fontes podem ser consultadas, como, por exemplo, o *Atlas do Desenvolvimento Humano* no Brasil ([\[atlasbrasil.org.br/\]\(https://atlasbrasil.org.br/\)\), que também apresenta informações relevantes sobre os vários aspectos citados.](https://</a></p></div><div data-bbox=)

Na planilha disponível no endereço eletrônico indicado a seguir podem ser encontrados dados sobre 44 indicadores que ajudam a analisar a situação das crianças e dos adolescentes em cada município brasileiro. Os dados dessa planilha foram extraídos do *Atlas de Desenvolvimento Humano* e dos Censos do IBGE referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010, e organizados para apoiar a realização de diagnósticos municipais. Quando o próximo Censo do IBGE (previsto para 2020 e adiado para 2021) for realizado, as informações desta planilha poderão ser complementadas pela Comissão, permitindo uma análise comparativa atualizada da evolução de indicadores que são importantes para a formulação do quadro de referência sobre a situação de crianças e adolescentes no município ([http://prattein.com.br/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=791:indicadores-da-situacao-das-criancas-e-adolescentes-nos-municipios-brasileiros&catid=170:bases-de-dados-sobre-criancas-e-adolescentes&Itemid=270](http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=791:indicadores-da-situacao-das-criancas-e-adolescentes-nos-municipios-brasileiros&catid=170:bases-de-dados-sobre-criancas-e-adolescentes&Itemid=270)).

Feito o levantamento e a análise de dados secundários sugeridos, o segundo passo desta etapa é a identificação dos territórios (bairros e distritos) mais vulneráveis do município, nos quais crianças, adolescentes e famílias vivem em condições mais críticas.

Inicialmente, a Comissão deve obter um mapa do município, atualizado conforme padrões oficiais, que permita a visualização dos distritos e bairros, e inclua todas as áreas urbanas e rurais. Se necessário, este mapa pode ser obtido no portal da Sagi (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mops/sobre.php?s=1&>) ou no site do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-municipais.html>).

De posse do mapa, a Comissão deve buscar informações que permitam caracterizar os territórios mais vulneráveis. Uma das fontes para tanto é o CadÚnico - cadastro que contém informações sobre as famílias de baixa renda

residentes no município. A informação necessária para a organização territorial das informações é o bairro ou o distrito em que reside cada família. Desta forma, será possível quantificar as famílias e mapear os bairros e os distritos que concentram os maiores percentuais de famílias com níveis de renda mais baixos.

Tendo analisado os dados censitários e mapeado os territórios mais vulneráveis do município, a Comissão pode formular as primeiras conclusões sobre as condições de vida da população do município e os desafios a serem enfrentados para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Essa visão geral da realidade local será um marco de referência importante para os passos seguintes do processo de diagnóstico e planejamento.

### **Etapa 3 – Identificação e análise dos problemas que atingem as crianças e os adolescentes e da situação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) no município**

Nesta etapa, a Comissão deve levantar dados e informações junto a diferentes órgãos e instituições do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e da rede de organizações e serviços que atendem crianças e adolescentes no município. Isto permitirá o reconhecimento e a quantificação dos problemas que atingem as crianças e os adolescentes no município, e o mapeamento dos serviços, programas e condições operacionais que o município dispõe para alcançar, proteger e garantir os direitos desse público.

Em seu trabalho cotidiano, os órgãos e instituições que compõem o SGDCA – Conselho Tutelar, órgãos de Segurança Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Secretarias Municipais, e serviços e programas governamentais e não governamentais que atendem crianças e adolescentes, entre outros – registram informações e ocorrências ligadas ao seu trabalho cotidiano, e acumulam percepções sobre fatos relevantes. Essas informações são fonte indispensável para o diagnóstico.

Coletando dados e informações junto a cada uma dessas fontes, a Comissão construirá uma visão geral sobre a incidência de ameaças e violações de direitos que atingem as crianças e os adolescentes, e sobre a distribuição territorial desses fenômenos. Nesses contatos, a Comissão poderá, também, obter informações sobre a situação atual da rede de organizações, serviços e programas que atendem crianças e adolescentes no município, buscando identificar suas capacidades, potencialidades, lacunas e fragilidades para alcançar e proteger as crianças e os adolescentes que estão em situação de risco ou com direitos violados, para prevenir a ocorrência desses problemas e promover o desenvolvimento integral do público infantojuvenil. Avaliando em que medida o município conta com uma rede de atendimento capaz de oferecer, com a devida cobertura territorial, ações qualificadas e integradas de proteção e promoção de direitos, a Comissão poderá, na etapa seguinte, formular propostas de ação para enfrentar os problemas identificados e fortalecer as capacidades existentes no município.

Não é infrequente que dados ou informações sobre problemas que atingem crianças e adolescentes, ou mesmo sobre o número e perfil de públicos e casos atendidos, sejam registrados de forma incompleta ou até mesmo precária por diferentes agentes locais. Essas limitações não impedem a utilização dos registros pela Comissão, desde que suas eventuais lacunas ou imprecisões sejam consideradas no processo de análise. Ao mesmo tempo, a atenção à qualidade desses registros possibilitará a abertura de diálogo cooperativo entre o Conselho e os órgãos e entidades locais, visando à melhoria da qualidade das informações que são produzidas no município.

É comum que os municípios registrem informações sobre a situação das crianças e dos adolescentes com a finalidade principal de remetê-las aos órgãos federais, tendo em vista a busca de cofinanciamentos. Não há dúvida que isto é importante. Porém, em muitos casos as informações repassadas não são plenamente utilizadas em nível local para o planejamento de

serviços e programas. Ao perseguir este objetivo, o Conselho de Direitos promoverá o fortalecimento dos órgãos locais como fontes qualificadas de informação e o aprimoramento do processo de planejamento das políticas públicas municipais.

O levantamento de dados junto às fontes locais permitirá detectar as ameaças que estão presentes no município e a incidência de violações de direitos. O quadro a seguir<sup>25</sup> sintetiza as principais situações de risco e violações que podem ser apuradas.

Direitos fundamentais	Situações de risco e violações de direitos
Vida, saúde e alimentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doenças, necessidades especiais e óbitos evitáveis decorrentes de deficiências no atendimento pré e perinatal</li> <li>• Doenças decorrentes de deficiências no sistema de vacinação</li> <li>• Portadores de necessidades especiais com atendimento de saúde deficiente</li> <li>• Doenças decorrentes de condições precárias de habitação e saneamento básico</li> <li>• Mortalidade e desnutrição infantil</li> <li>• Gravidez e paternidade precoces</li> <li>• Consumo de álcool ou de substâncias psicoativas</li> <li>• Infecções sexualmente transmissíveis (ISTs)</li> <li>• Mortalidade infantojuvenil por causas externas</li> </ul>
Liberdade, respeito e dignidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aliciamento de crianças e adolescentes para atividades ilícitas ou impróprias</li> <li>• Omissões ou intervenções indevidas ou excessivas de instituições do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) ou da rede de atendimento local, incompatíveis com as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)</li> <li>• Abuso sexual</li> <li>• Exploração sexual</li> <li>• Aliciamento sexual por meios virtuais</li> <li>• <i>Cyberbullying</i> (humilhações cometidas através de redes sociais e outros meios virtuais)</li> <li>• Exposição de fotos corporais sem consentimento</li> <li>• Tráfico de crianças ou adolescentes</li> <li>• Violência física ou psicológica</li> <li>• Discriminações em razão de características pessoais, raça/etnia, gênero, crença, idade ou origem social</li> <li>• Utilização de crianças e adolescentes na mendicância</li> <li>• Crianças e adolescentes autores de ato infracional</li> </ul>

<sup>25</sup> Extraído de: Fundação Telefônica/Prattein, 2011, *op. cit.*

Direitos fundamentais	Situações de risco e violações de direitos
Convivência familiar e comunitária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crianças e adolescentes em situação de rua, moradores ou não nas ruas, abandonados ou com presença de familiares</li> <li>• Inadequação do convívio familiar: maus-tratos, negligência, abuso sexual intrafamiliar, convivência com dependentes de drogas</li> <li>• Uso de recursos financeiros e benefícios de prestação continuada sem priorização e custeio das necessidades básicas de crianças e adolescentes</li> <li>• Crianças sem registro civil de nascimento e indefinição de paternidade</li> <li>• Adoção ilegal</li> <li>• Institucionalização prolongada de órfãos, abandonados ou de adolescentes em conflito com a lei</li> </ul>
Educação, cultura, esporte e lazer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crianças de 0 a 3 anos de idade sem atendimento de educação infantil, especialmente aquelas em situação de risco que necessitam deste serviço para sua proteção</li> <li>• Não inserção na educação escolar, infrequência ou evasão de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade (estar fora da escola)</li> <li>• Déficit no desenvolvimento integral decorrente de deficiências do sistema escolar nas áreas de merenda, salubridade, segurança e atendimento</li> <li>• Reincidência de ato infracional decorrente de deficiências na qualidade das medidas socioeducativas aplicadas ao adolescente</li> <li>• Portadores de deficiências sem atendimento educacional especializado e sem acesso à educação inclusiva</li> </ul>
Profissionalização e proteção no trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabalho infantil e trabalho adolescente ilegais</li> <li>• Adolescentes em situação de trabalho incompatíveis com as normas que regulam o trabalho protegido e a manutenção da vida escolar</li> <li>• Adolescentes entre 14 e 18 anos de idade procurando trabalho sem sucesso, especialmente aqueles que necessitam de trabalho educativo para sua proteção, segurança e desenvolvimento pessoal</li> </ul>

O Conselho Tutelar é fonte essencial de informações. A ele podem chegar denúncias e casos relativos a todas as violações referidas no quadro anterior, que devem ser registradas pelos conselheiros tutelares com indicação dos tipos de violação, perfil das crianças e dos adolescentes atingidos, locais de ocorrência, tipos de agentes violadores, encaminhamentos e medidas protetivas tomadas em cada caso, entre outras informações.

Os órgãos de Segurança Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário dispõem de informações sobre casos de atos infracionais envolvendo crianças e adolescentes, e sobre casos de vitimização de crianças e adolescentes por crimes em geral, infrações administrativas e irregularidades em entidades de atendimento.

A autoridade judiciária mantém cadastro com informações atualizadas sobre as crianças e os

adolescentes em regime de acolhimento familiar e institucional, e sobre providências tomadas para sua reintegração familiar ou colocação em família substituta, em qualquer das modalidades previstas na lei (guarda, tutela ou adoção).

Na área da Assistência Social, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), que atua na esfera da proteção especial, deve possuir registros de variados tipos de violências cometidas contra crianças e adolescentes. Em municípios de menor porte que não possuam CREAS, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) poderão dispor de informações importantes.

Na área da Saúde, as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e os demais serviços de saúde existentes no município devem dispor de notificações de violências físicas, psicológicas e sexuais cometidas contra crianças e adolescentes, registrados em fichas padronizadas, bem como informações sobre casos e atendimentos relacionados à saúde física e mental desse público.

Na área da Educação, os gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores devem ter informações sobre índices de infrequência, evasão escolar e déficits de aprendizagem que possam estar relacionados a situações de risco, violências ou violações de direitos que estejam atingindo os alunos.

A Comissão poderá também obter informações junto a um conjunto mais amplo de fontes locais. Por exemplo, associações de moradores podem possuir informações importantes sobre a vida cotidiana, os problemas e os anseios de crianças, adolescentes e famílias residentes em diferentes bairros ou distritos. Sindicatos de trabalhadores e associações que congregam empresas de diferentes áreas poderão dispor de informações sobre temas como trabalho infantojuvenil e inclusão de adolescentes no mundo do trabalho. Considerando o grau de representatividade e os compromissos sociais

manifestados por essas organizações, a Comissão poderá avaliar a possibilidade de buscar informações complementares junto a essas fontes.

Cabe destacar que em todas as consultas que a Comissão de Diagnóstico e Planejamento vier a realizar junto aos órgãos e serviços locais, deve ser solicitado acesso apenas a dados quantitativos que puderem ser extraídos dos arquivos existentes, sendo impeditivo (e desnecessário para os fins do diagnóstico municipal) o acesso a informações sobre a identidade de pessoas envolvidas nas ocorrências ou casos registrados em cada fonte.

O mapeamento das organizações, serviços e programas existentes na rede de atendimento é parte integrante desta etapa do diagnóstico. Para tanto, a Comissão deve considerar todas as organizações sociais e os programas que estejam inscritos no CMDCA, ampliando essa relação para contemplar os serviços e programas operados pela Secretaria de Assistência Social, bem como outras instituições locais que, porventura, ainda não tenham seus programas de atendimento inscritos no Conselho Municipal.

As organizações a serem mapeadas são aquelas que, ao lado dos órgãos públicos que operam políticas sociais básicas como Educação, Saúde, Cultura, Esporte e Lazer, executam serviços ou programas que se incluem nas demais linhas de ação da política de atendimento de crianças e adolescentes, previstas no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA):

- Serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;
- Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

- Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- Programas de proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- 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;
- Ações de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente interracial, de crianças maiores ou de adolescentes com necessidades específicas de saúde, ou com deficiências, e de grupos de irmãos.

É importante que o mapeamento englobe a totalidade das instituições e programas da rede de atendimento. Caso a rede seja muito ampla e diversificada, o trabalho poderá ser feito em etapas, considerando-se as diferentes modalidades de atendimento e territórios locais.

Para o levantamento de informações junto às organizações, serviços e programas, a Comissão deve elaborar previamente um questionário que aborde aspectos como tipos de ação de atendimento oferecidas; relações mantidas com órgãos públicos e entidades sociais no processo de funcionamento da organização; número e perfil das crianças e dos adolescentes atendidos; registros existentes sobre usuários, do serviço ou do programa, que já tenham sofrido violências ou violações de direitos; volume da demanda por atendimento e perfil do público que a organização não tem conseguido atender; fragilidades e forças da organização para manter e aprimorar suas ações de atendimento de crianças, adolescentes e familiares.

Além da aplicação do questionário, a Comissão poderá realizar reuniões de diálogo com subgrupos de organizações, nas quais seja possível aprofundar a compreensão dos desafios e caminhos para o

aprimoramento das ações. Um tema essencial a ser abordado nas reuniões de diálogo é o das relações interinstitucionais e intersetoriais que devem ser estabelecidas entre as organizações da rede de atendimento e, em certos casos, entre estas, o Conselho Tutelar e os órgãos do sistema de justiça, para que os processos de aplicação de medidas, encaminhamento e atendimento de crianças e adolescentes se desenvolvam de forma adequada. Trata-se, aqui, de identificar em que medida os “fluxos operacionais” que devem viabilizar o trabalho em rede no município estão estruturados, precisam ser aprimorados ou sequer estão implementados.

Todas as informações levantadas sobre a ocorrência de violações de direitos, e a situação da rede de atendimento, devem ser sistematizadas em tabelas, gráficos e relatos de casos, de modo a oferecer uma visão organizada sobre a incidência de violações dos direitos de crianças e adolescentes no município e as fragilidades e potencialidades dos serviços e programas para o enfrentamento dessas violações.

Como referido no tópico anterior, o diagnóstico deve contar também com a participação de crianças e adolescentes, que devem ser ouvidos em suas necessidades e interesses. Cabe à Comissão criar condições para que representantes das crianças e dos adolescentes que residem em diferentes territórios, e integram diferentes subgrupos da população local, participem do processo de diagnóstico e formulação das políticas que serão a eles direcionadas.

Finalmente, cabe destacar que os Fóruns e Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente são espaços fundamentais para o levantamento de informações sobre problemas que atingem as crianças e os adolescentes, e sobre a situação do SGDCA no município. Da mesma forma, os resultados obtidos nesta etapa deverão ser apresentados nas Conferências, para que sejam analisados e debatidos, tendo em vista a formulação dos planos de ação anuais.

#### Etapa 4 – Formulação e aprovação de propostas de ação para a política de atendimento e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)

A realização cuidadosa da etapa anterior de levantamento e análise de informações é a base para que a Comissão desenvolva a etapa decisiva de formulação de propostas que possam aprimorar a política municipal de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Algumas questões podem orientar a formulação de propostas de ação:

- Que tipos de ameaças e violações de direitos de crianças e adolescentes precisam ser enfrentados de forma mais efetiva no município?
- Quais as causas principais da ocorrência dessas violações?
- Em que medida essas causas estão sendo, ou podem vir a ser, enfrentadas pela rede de atendimento?
- Que serviços ou programas para enfrentamento desses problemas já existem no município, mas precisam ser aprimorados, ampliados ou disseminados para territórios ou populações ainda não alcançados?
- Que serviços ou programas não existem e precisam ser criados no município?
- Que serviços ou programas já existem, mas operam de forma fragmentada e precisam ser integrados em fluxos operacionais que possibilitem enfrentamento e prevenção mais efetivos de violações de direitos?

As propostas poderão envolver ações como:

- Ampliação da cobertura de serviços e programas em territórios nos quais o volume de atendimento é pequeno ou há demanda reprimida;
- Criação de programas para atender públicos com direitos violados, em territórios em que tais ações inexistem ou são insuficientes;
- Capacitação de profissionais da rede local para aprimoramento das práticas e metodologias de alcance do público, acolhimento, atendimento, prevenção etc;
- Definição e implantação de fluxos operacionais para integração de ações entre instituições e programas da rede de atendimento e do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Considerando os temas e as modalidades de serviços e programas envolvidos nas propostas, esta etapa deve incluir o diálogo entre o Conselho Municipal e os gestores das políticas setoriais. Isto é importante porque diferentes propostas de ação deverão estar sintonizadas com princípios orientadores das políticas setoriais. Propostas que vierem a ser executadas por organizações da sociedade civil poderão requerer o apoio de órgãos públicos. E algumas delas poderão vir a ser executadas por órgãos ou serviços das próprias Secretarias Municipais.

O quadro seguinte<sup>26</sup> apresenta exemplos de propostas de ação que podem ser formuladas para o enfrentamento de problemas identificados no diagnóstico municipal e suas interfaces com as políticas setoriais do município.

---

<sup>26</sup> Extraído de: Fundação Telefônica/ Prattein, 2011, *op. cit.* Uma descrição mais detalhada da importância e dos caminhos para diálogo entre a Comissão de Diagnóstico e os gestores das políticas setoriais do município, nas páginas 256 e seguintes da referida publicação.

<b>Problemas identificados</b>	<b>Exemplos de propostas de ação</b>	<b>Políticas setoriais relacionadas</b>
Evasão escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de busca ativa de crianças e adolescentes evadidos e orientação às famílias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educação</li> <li>Saúde</li> </ul>
Falta de acesso à creche	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferta de creche como medida de proteção especial para segmentos da população e territórios vulneráveis</li> </ul>	
Envolvimento com álcool e drogas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualificação da rede de proteção para identificação de sinais, acolhimento e encaminhamento de adolescentes envolvidos com substâncias químicas</li> <li>Programa de acolhimento e tratamento de adolescentes com dependência química</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Saúde</li> <li>Assistência Social</li> <li>Educação</li> </ul>
Maus-tratos (violência doméstica)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualificação da rede de proteção para acolhimento e atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violências</li> </ul>	
Gravidez na adolescência	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualificação da rede de proteção para acolhimento, orientação e prevenção de infecções sexualmente transmissíveis (ISTs) e gravidez/paternidade precoce</li> </ul>	
Abuso sexual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualificação da rede de proteção para identificação de sinais, acolhimento e encaminhamento de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual</li> </ul>	
Maus-tratos (negligência e abandono familiar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Acolhimento Institucional</li> <li>Programa de Família Acolhedora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assistência Social</li> <li>Saúde</li> <li>Educação</li> </ul>
Trabalho infantil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)</li> <li>Programa de apoio à inserção e permanência na escola</li> </ul>	
Adolescentes autores de ato infracional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto</li> </ul>	
Exploração sexual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de qualificação da rede de proteção para identificação de sinais, acolhimento e encaminhamento de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual</li> </ul>	
Falta de oportunidades de acesso a atividades de cultura, esporte e lazer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação da oferta de atividades culturais e estímulo ao protagonismo juvenil pela rede de proteção especial</li> </ul>	

As propostas derivadas do diagnóstico municipal devem ser descritas de forma que permita uma visão inicial clara de sua importância e da natureza das ações previstas. Tendo percorrido as etapas anteriormente indicadas,

a Comissão terá condições de formular propostas de ação que contenham os elementos básicos indicados no quadro seguinte (referentes a propostas voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes).

Nome da proposta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Breve indicação do foco principal da ação (denominação do problema e/ou do tipo de serviço ou programa)</li> </ul>
Justificativa da proposta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informações sobre a frequência e a incidência do problema (riscos ou violações de direitos que atingem crianças e adolescentes) que a ação proposta buscará enfrentar e/ou prevenir</li> <li>Grau de prioridade ou urgência</li> <li>Lacunas ou fragilidades da rede de atendimento local que a proposta buscará superar</li> </ul>
Público-alvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número estimado e perfil das crianças, dos adolescentes e das famílias que deverão ser atendidos; territórios que deverão ser alcançados</li> </ul>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicação do tipo de resultado que a ação proposta deverá buscar (redução da incidência do problema, melhoria das condições de vida e desenvolvimento do público-alvo)</li> </ul>
Descrição sintética da ação que deverá ser executada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Natureza da ação (tipo de serviço, programa ou processo de atendimento que será criado, ampliado ou aprimorado)</li> <li>Natureza das ações previstas (diagnóstico de casos, encaminhamento, acolhimento, atendimento, defesa, proteção, formação, prevenção etc.)</li> <li>Indicação dos marcos legais que devem orientar a execução da proposta</li> </ul>
Perfil da organização executora	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indicação de características ou capacidades que organizações que vierem a executar a proposta deverão apresentar</li> </ul>
Recursos para execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimativa preliminar do custo financeiro e das possíveis fontes de recursos</li> </ul>

Sobre o último item do quadro anterior (estimativa de recursos para execução da proposta), uma tarefa especialmente importante a ser realizada pela Comissão de Diagnóstico e Planejamento é a apuração dos custos de serviços e programas que estejam em operação e daqueles que precisam ser implementados no município. Essa tarefa requer a cooperação dos órgãos públicos e das organizações da sociedade civil que operam as ações, e que têm condições para fornecer informações sobre as despesas anuais correntes e investimentos

necessários para que cada tipo de serviço ou programa seja implementado e sustentado.

Finalmente, cabe destacar que as propostas que integrarão o Plano de Ação Municipal devem ser aprovadas em reunião plenária do Conselho Municipal. Devem, também, ser apresentadas e discutidas em Conferência Municipal, podendo ser revisadas ou aprimoradas com base nas sugestões e recomendações dos participantes.

## Etapa 5 – Inclusão de programas de trabalho no orçamento municipal

Para que as propostas de ação formuladas na etapa anterior, e aprovadas pelo CMDCA, possam ser executadas no município, é necessário que elas sejam encaminhadas pelo Conselho ao Poder Executivo Municipal, com solicitação para que sejam incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, que deverá vigorar no ano subsequente. As propostas devem ser descritas sob a forma de “Programas de Trabalho” (denominação consistente com as regras de elaboração dos orçamentos públicos).

Segundo orientação do Conanda, até junho de cada ano o Conselho deve elaborar o Plano de Ação Anual contendo as estratégias, ações de governo e programas de atendimento a serem implementados, mantidos e/ou suprimidos pelo órgão municipal ao qual o Conselho estiver vinculado administrativamente. Esse plano deverá ser encaminhado para inclusão, no momento oportuno, nas propostas do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) elaborados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Legislativo<sup>27</sup>.

Nesse sentido, é importante que os membros do Conselho Municipal tenham conhecimento dos princípios e normas legais que orientam o processo de elaboração e aprovação das Leis Orçamentárias. A Secretaria ou Departamento Municipal responsável pela área de planejamento e finanças (que idealmente deve estar representada no CMDCA) poderá orientar os conselheiros sobre esse processo.

O Orçamento Público estabelece as prioridades e os objetivos deverão orientar as ações públicas municipais a cada ano, juntamente com a previsão orçamentária para que as ações possam ser concretizadas. A elaboração da Lei Orçamentária é obrigatória em todos

os municípios. Anualmente, o chefe do Poder Executivo deve encaminhar proposta incluindo ações prioritárias e seus respectivos orçamentos para discussão e votação pela Câmara Municipal. O resultado será a LOA, que especificará a origem e o montante dos recursos que, uma vez disponíveis, viabilizarão a realização de programas e ações em benefício da população.

O Orçamento Público Municipal é o elo entre o que foi planejado pelo CMDCA e o que poderá vir a ser realizado. É nele que são previstos os recursos financeiros necessários à realização das ações. Portanto, a inclusão das ações propostas pelo Conselho de Direitos no Orçamento Municipal estabelecerá uma previsão de recursos para a execução das ações voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. No início do ano seguinte, uma vez confirmada a disponibilidade dos recursos previstos, estarão dadas as condições para a execução das ações.

Segundo a legislação que regula os orçamentos públicos, as ações que serão financiadas com recursos públicos (entre as quais aquelas estabelecidas pelo CMDCA) devem ser definidas sob a forma de Programas de Trabalho que incluam previsão física e financeira (conforme o art. 75 da Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal). Assim, ao final de cada ciclo anual de diagnóstico e planejamento, o Conselho Municipal deve encaminhar ao prefeito as propostas de seu Plano de Ação que demandem financiamento com recursos públicos (já incluído o FMDCA), para que elas sejam incluídas na LOA<sup>28</sup>.

Idealmente, e para que seja incluído de forma consistente e transparente na LOA, cada programa de trabalho proposto pelo Conselho de Direitos deve ser descrito conforme indicado no quadro seguinte<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Anexo à Resolução Conanda nº 106, de 17 de novembro de 2005, alterada pela Resolução nº 116, de 2006.

<sup>28</sup> As relações entre as atribuições do Conselho, a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e as leis orçamentárias municipais são abordadas no capítulo 6 do presente guia.

<sup>29</sup> Extraído de: Fundação Telefônica/ Prattein, 2011, *op. cit.*

Programa de Trabalho n°: _____	Título (expressar em uma frase a finalidade da ação em relação ao problema)
Problema	Descrição sintética do problema (violações ou vulnerabilidades que afetam crianças e adolescentes) que o Programa de Trabalho buscará enfrentar ou resolver
Proposta de ação	Indicação do tipo de ação (programa, serviço etc.) que será executada
Público-alvo	Identificação do público que será diretamente beneficiado pela ação (crianças e adolescentes, famílias, atores da rede de atendimento etc.)
Objetivos	Descrição dos resultados que se buscará alcançar
Especificação da ação	Detalhamento do conjunto de ações que serão realizadas para o alcance dos objetivos
Horizonte temporal	Indicação quanto ao caráter permanente/contínuo do programa (caso em que ele se configura como "atividade") ou quanto ao seu caráter temporário mesmo (caso em que ele se configura como "projeto", com datas de início e término definidas)
Indicadores de resultado	Indicação dos aspectos (números, fatos, evidências) observáveis e registráveis que permitirão aferir resultados, em coerência com os objetivos estabelecidos (os indicadores deverão permitir a avaliação do grau de realização das ações e do grau de alcance dos resultados previstos)
Cronograma de execução	Indicação do tempo para a realização da ação, que poderá ser temporária (caso seja um projeto com começo, meio e fim) ou contínua (caso seja um serviço ou programa permanente – atentar para o fato de que, mesmo no caso de ação permanente, algumas atividades previstas no processo de implementação podem ter horizonte temporal delimitado)
Tipos de despesas implicadas	Identificação das operações que exigirão custeio de despesas correntes (com itens como pessoal, material de consumo, transporte, aluguéis etc.) e despesas com investimentos (tais como obras, instalações, compra de bens ou equipamentos etc.)
Recursos financeiros necessários	Estimativa do valor dos recursos por elemento de despesa das categorias "custeio" e "investimento", incluindo as referências utilizadas (memória de cálculo)
Órgão gerenciador e unidade orçamentária	Identificação do órgão do governo responsável pelo gerenciamento da ação e identificação da unidade administrativa responsável pela dotação orçamentária

Ao final desta etapa, o Conselho estará fortalecido para iniciar um novo ciclo de trabalho. Todos os conhecimentos, vínculos e produtos acumulados no processo de diagnóstico e planejamento deverão propiciar avanços na gestão da política municipal de atenção aos direitos da população infantojuvenil.

O processo de diagnóstico e planejamento deverá ser atualizado nos anos subsequentes, buscando-se aprofundar a compreensão da realidade e avaliar os resultados alcançados para aprimorar os planos de ação, administrar de forma cada vez mais transparente os recursos disponíveis e mobilizar novos recursos. Desta forma, será possível institucionalizar no município um modelo de gestão democrática e eficaz da política de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes.

## Plano Decenal

Os Planos de Ação do Conselho Municipal devem ser elaborados e atualizados anualmente. Ao mesmo tempo, esses planos podem estabelecer objetivos da política municipal de atendimento a serem alcançados a médio e longo prazos. Isto é importante, uma vez que a criação dos Conselhos de Direitos, fundamentada na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tem como uma de suas finalidades centrais criar condições para que as políticas de garantia de direitos sejam sustentadas e fortalecidas ao longo do tempo.

Baseado nesse princípio, em abril de 2011, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) aprovou e divulgou os eixos, diretrizes e objetivos estratégicos do Plano Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, conhecido como “Plano Decenal”, a ser implementado ao longo de dez anos<sup>30</sup>. Na sequência, o Conanda divulgou as Resoluções

nº 161, de 4 de dezembro de 2013, e nº 171, de 4 de dezembro de 2014, nas quais definiu parâmetros para que os municípios elaborem planos decenais adequados às necessidades locais.

O Plano Decenal Municipal deve ter como finalidade maior garantir a implementação de políticas públicas de Estado, que tenham permanência e continuidade ao longo de sucessivos mandatos governamentais.

Na Resolução nº 171/2014 referida, o Conanda recomenda que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) institua uma Comissão Intersetorial (semelhante à Comissão de Diagnóstico e Planejamento referida neste capítulo) que deverá:

- Definir um plano de atividades para discussão e elaboração do plano decenal, bem como elaborar a proposta do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, no seu âmbito de atuação;
- Articular junto a órgãos e entidades integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) objetivando sua participação na discussão e na elaboração do Plano Decenal;
- Assegurar a participação efetiva de crianças e adolescentes no processo de discussão e elaboração do Plano Decenal;
- Propor e acompanhar a realização de diagnóstico da situação local referente à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- Submeter a minuta do Plano Decenal à consulta pública local, seja por audiência pública, consulta virtual ou outro mecanismo participativo equivalente.

Para a elaboração de um plano decenal consistente, o Conselho Municipal deve considerar os eixos, diretrizes

---

<sup>30</sup> Os marcos orientadores propostos pelo Conanda para a elaboração do Plano Decenal podem ser acessados em [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano\\_decenal\\_conanda.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano_decenal_conanda.pdf).

e objetivos propostos pelo Conanda como elementos orientadores para a definição de objetivos que possam ser traduzidos sob a forma de ações concretas a serem implementadas em curto, médio e longo prazos, cujos resultados sejam mensurados não apenas ao final de uma década, mas também em curto, médio e longo prazos.

O Plano Decenal deve estar integrado ao processo de diagnóstico e planejamento anual conduzido pelo Conselho de Direitos. A cada ano, a ocorrência de mudanças na realidade local ou nacional, o surgimento de novos desafios que precisem ser enfrentados ou a conquista gradativa de avanços poderão exigir que objetivos e ações originalmente previstos no Plano Decenal para médio e longo prazos sejam revisados<sup>31</sup>.

### Monitoramento da execução e avaliação dos resultados do Plano de Ação

O processo de diagnóstico e planejamento não se encerra na formulação e aprovação dos planos de ação anuais ou do plano decenal. Ele deve ser desdobrado por meio do monitoramento e da avaliação da execução das ações planejadas, para que seja possível, ano a ano, propor atualizações e aprimoramentos na política municipal de atendimento.

O monitoramento consiste na obtenção sistemática de informações a respeito do andamento das ações previstas em cada plano, para que sejam feitas correções ou 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 que o Conselho

aprimore sua capacidade de planejamento: tudo o que ajudou as ações implementadas a “darem certo” deverá ser reforçado no futuro; tudo o que representou obstáculo ao atingimento dos objetivos deverá ser estudado e modificado.

Muitas vezes negligenciada e pouco exercitada na gestão pública em geral, a avaliação criteriosa de resultados das políticas implementadas é sempre necessária. É ela que fundamentará a elaboração de planos anuais subsequentes, a revisão de estratégias e a correção de rumos.

A avaliação não deve se resumir a descrições genéricas ou ocasionais sobre o que se passou durante a execução das ações planejadas. Uma avaliação consistente pressupõe a existência de “indicadores de resultados” definidos com base nos objetivos estabelecidos para cada ação. O ideal é que os indicadores considerem não apenas as transformações esperadas nos problemas que atingem crianças e adolescentes, e no desenvolvimento integral dos públicos atendidos, mas também os custos envolvidos em ações de atendimento dos beneficiários.

Com base nesses indicadores, dados e informações devem ser coletados pelos operadores dos serviços e programas, e por observadores independentes ou membros da Comissão de Registro e Avaliação Periódica das Organizações de Atendimento, referida no capítulo 4 do presente guia. Vale lembrar que, no processo de planejamento, a avaliação tem caráter essencialmente formativo: sua principal função é identificar oportunidades de melhoria que colaborem para a sustentação dos resultados obtidos. Uma boa avaliação pode também apontar caminhos para a disseminação local de iniciativas bem-sucedidas.

---

<sup>31</sup> Exemplo de Plano Decenal Municipal desenvolvido por meio das etapas e critério descritos neste capítulo pode ser encontrado em [http://prattein.com.br/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=908:plano-decenal-para-garantia-dos-direitos-de-criancas-e-adolescentes&catid=87:diagnosticos-e-planos-de-acao&Itemid=176](http://prattein.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=908:plano-decenal-para-garantia-dos-direitos-de-criancas-e-adolescentes&catid=87:diagnosticos-e-planos-de-acao&Itemid=176).

Finalmente, cabe destacar que um adequado processo de monitoramento e avaliação deverá permitir que a população do município seja informada periodicamente sobre os resultados dos diagnósticos e os avanços da política de atendimento de crianças e adolescentes no município.

A Comissão Permanente de Divulgação, Articulação e Mobilização, referida no capítulo 4 deste guia, pode contribuir para a divulgação de informações sobre

os diagnósticos realizados, sobre as ações previstas nos planos de ação e os resultados alcançados anualmente.

A gestão democrática da política municipal pode ser fortalecida pela divulgação didática e transparente para a população local de informações que ampliem sua compreensão sobre a real situação das crianças e dos adolescentes, e sobre ações que devam ser sustentadas pelo orçamento público para a garantia de direitos.

## Capítulo 6 – Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)<sup>32</sup>

### Natureza e finalidade do Fundo

Em conformidade com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) é um “Fundo Público Especial”, cujas receitas destinam-se unicamente à realização de objetivos ou serviços estabelecidos em sua lei de criação, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que em seu artigo 88, inciso IV, estabelece como diretriz da política de atendimento a manutenção de fundos vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs).

O ECA reafirma o artigo 227 da Constituição Federal, ao estabelecer que a garantia dos direitos de crianças e adolescentes é prioridade absoluta da nação brasileira e ao destacar que a concretização desse princípio pressupõe a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência (ECA, art. 4º, parágrafo único, alínea “d”). Em conformidade com esse princípio, os orçamentos de todas as políticas setoriais municipais devem priorizar ações direcionadas a crianças e adolescentes, sendo o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) uma fonte complementar, mas igualmente importante, para que o princípio constitucional seja concretizado.

A lei municipal que cria o FMDCA deve, necessariamente, estabelecer como finalidade do Fundo o financiamento de ações que promovam a garantia dos direitos fundamentais definidos no ECA: vida e saúde; liberdade, respeito e dignidade; convivência familiar e comunitária;

educação, cultura, esporte e lazer; profissionalização e proteção no trabalho.

Essa lei deve indicar os temas da política de atendimento que devem ser priorizados para a aplicação dos recursos do Fundo. Para tanto, a referência básica são os artigos do ECA que estabelecem critérios para a gestão do Fundo. O artigo 260, § 2º, do ECA determina que, ao elaborar o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) deve aplicar necessariamente um percentual desses recursos para:

- Programas de incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes;
- Programas de atenção integral à Primeira Infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade.

O § 1º-A desse mesmo artigo determina que, na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelo Fundo, devem ser consideradas as disposições contidas em dois planos nacionais:

- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária: este plano define objetivos, estratégias e diretrizes para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários que favoreçam a formação de crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos;

<sup>32</sup> Uma descrição detalhada dos itens abordados neste capítulo pode ser encontrada em: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Ação Passo a Passo*. São Paulo, 2017.

- Plano Nacional pela Primeira Infância: este plano define diretrizes gerais, objetivos e metas para defesa, promoção e realização dos direitos das crianças de até 6 anos de idade.

Outra referência obrigatória é a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Segundo o artigo 31 desta lei, o Conselho Municipal deve definir anualmente o percentual de recursos do Fundo que será aplicado no financiamento de programas de acompanhamento da execução de medidas socioeducativas para adolescentes que tenham praticado ato infracional: em especial, a capacitação de profissionais dos órgãos públicos ou entidades da sociedade civil que operam esses programas, e a implementação ou o aprimoramento de sistemas de informação e de avaliação desses programas.

Como destacado no capítulo anterior, diagnósticos municipais deverão apontar em que medida os temas e ações a serem priorizados na aplicação dos recursos do Fundo estão estruturados no município. Com isto, o Conselho Municipal poderá contemplá-los de forma adequada nos Planos de Ação e nos Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo a serem elaborados anualmente.

Garantida a priorização dos temas referidos, o FMDCA poderá ser empregado para financiar diversas ações igualmente relevantes para o fortalecimento da política de atendimento no município. A Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 137, de 21 de janeiro de 2010 aponta, em seu artigo 15, os tipos de ações governamentais e não governamentais que podem ser financiadas pelo Fundo:

- Desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- Acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e adolescente órfão ou abandonado;

- Programas e projetos de pesquisa, estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- Programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA);
- Desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- Ações de fortalecimento do SGDCA, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa de direitos.

Essa mesma resolução do Conanda aponta, em seu artigo 16, finalidades ou ações nas quais a aplicação dos recursos do Fundo deve ser vedada:

- Pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;
- Manutenção e funcionamento dos CDCAs;
- Financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico.

O artigo citado também vedava a utilização do FDCA para investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados necessários para a execução de ações da política da infância e da adolescência. Contudo, na Resolução nº 194, de 10 de julho de 2017, o Conanda estabeleceu que cabe a cada Conselho Municipal avaliar as necessidades locais e decidir sobre a utilização do Fundo Municipal para o financiamento desses investimentos.

A Lei 4.320/1964, que trata dos Fundos Públicos Especiais, determina que as leis que regulam esses Fundos

poderão determinar normas de controle e prestação tomada de contas dos recursos que nele adentrarem. Os artigos 260 a 260-L do ECA definem normas que devem regular os FDCAs, em especial no que se refere às doações dedutíveis do Imposto de Renda que podem ser realizadas por contribuintes desse imposto, à função de controle sobre as doações que deve ser exercida pela Receita Federal do Brasil, à função de fiscalização da aplicação dos recursos que deve ser exercida pelo Ministério Público, à função do órgão ligado ao governo federal em relação ao cadastramento de informações sobre os Fundos e envio dessas informações à Receita Federal, e às funções do Conselho Municipal como órgão responsável pela deliberação sobre as prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo.

Cabe, aqui, destacar a função de controle externo que o Ministério Público deve exercer sobre o CMDCA no que se refere à atribuição deste conselho como órgão responsável pela aplicação dos recursos do FMDCA. Como estabelecido no ECA:

Art. 260-J - O Ministério Público determinará, em cada comarca, a forma de fiscalização da aplicação dos incentivos fiscais referidos no artigo 260 desta lei.

Parágrafo único - O descumprimento do disposto nos arts. 260-G e 260-I sujeitará os infratores a responder por ação judicial proposta pelo Ministério Público, que poderá atuar de ofício, a requerimento ou representação de qualquer cidadão.

O artigo 260-I do ECA (referido no parágrafo único do artigo 260-J) estabelece, em seu inciso II, que “os CDCAs devem divulgar amplamente à comunidade as ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente”. Essa determinação só será adequadamente cumprida se o CMDCA dispuser de diagnóstico qualificado e periodicamente atualizado sobre os problemas que atingem crianças e adolescentes no município, a partir do qual possa definir de forma consistente as “ações prioritárias” que integrarão

seus Planos de Ação Anuais e seu Plano Decenal. Essa atribuição do CMDCA foi detalhada no capítulo 5 do presente guia e é aqui reforçada por sua especial importância.

Caso as normas da lei municipal de criação do Fundo não estejam sintonizadas com as finalidades e os critérios referidos, o CMDCA deve propor ao Poder Executivo e à Câmara Municipal que seja realizada uma revisão e adequação da lei.

## O Papel do Conselho Municipal na gestão do Fundo

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deixa absolutamente claro, em vários de seus artigos (art. 52-A, parágrafo único; art. 88, IV; art. 214, *caput*; art. 260, § 2º; art. 260-A, § 5º, art. 260-D; art. 260-I) que o gestor do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) deve ser o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Nesses artigos o Conselho é designado como responsável por “deliberações” que autorizem eventuais repasses de recursos do Fundo e pela “fixação de critérios” de utilização das receitas do Fundo; o Fundo é definido com fonte de recursos “vinculada” ao Conselho e por ele “controlada” e “gerida”.

A Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 137/2010 definiu, em seu artigo 9º, atribuições dos Conselhos de Direitos em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs). Entre essas atribuições destacam-se as seguintes, na esfera do diagnóstico e planejamento da política municipal:

- Elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação;
- Promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência, bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da

Criança e do Adolescente (SGDCA) no âmbito de sua competência;

- Elaborar planos de ação anuais ou plurianuais contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;
- Elaborar anualmente o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o Plano de Ação.

Assim, fica claro que as decisões sobre o uso dos recursos do Fundo Municipal não cabem exclusivamente ao Poder Executivo Municipal (o qual possui seus representantes no Conselho e, desta forma, participa, juntamente com os representantes da sociedade civil, dos processos deliberativos relacionados à gestão do Fundo) e tampouco a entes privados (pessoas físicas ou pessoas jurídicas) que, ao realizarem doações ao Fundo, possam ser autorizados a indicar ou escolher organizações, programas ou projetos que serão financiados por suas doações<sup>33</sup>.

Cabe, aqui, fazer uma distinção entre a “gestão político-estratégica” e a “gestão contábil” do Fundo. Como explicitado anteriormente, a gestão político-estratégica do Fundo (ou seja, a responsabilidade pela deliberação e definição das prioridades, dos programas, projetos e outras ações que serão por ele financiadas) cabe exclusivamente ao CMDCA. Ao mesmo tempo, para que as deliberações e decisões do Conselho sejam operacionalizadas (ou seja, para que o controle contábil, as transferências e a prestação de contas dos recursos do Fundo sejam realizados) o Conselho deverá contar com o apoio um gestor administrativo-contábil do Fundo, que atuará sob a coordenação do Conselho.

A necessidade desse suporte administrativo e contábil ao Conselho foi definida pela Resolução Conanda nº 137/2010, que aponta, no *caput* de seu artigo 8º, que o Poder Executivo Municipal deve designar servidor público que atuará como gestor e/ou ordenador de despesas do FDCA, para emitir empenho e autorizar pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo. A mesma resolução aponta, em seu artigo 8º, § 3º, que a destinação dos recursos do Fundo dependerá sempre de prévia deliberação plenária do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA).

## Elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo

Uma vez definidas as prioridades que deverão integrar o Plano de Ação, o Conselho Municipal deve indicar quais das ações previstas nesse plano deverão ser financiadas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Daí resultará o Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo – documento que deve estimar os recursos financeiros necessários para a implantação das ações propostas no Plano de Ação.

A elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo é tarefa a ser realizada pela Comissão de Gestão do Fundo e Acompanhamento do Orçamento Municipal, com o apoio da Comissão de Diagnóstico e Elaboração do Plano de Ação Municipal, e posterior aprovação no plenário do Conselho. Gradualmente, e continuamente, a Comissão de Gestão do Fundo deverá levantar dados sobre os custos anuais dos serviços, programas e projetos que integram a política de atendimento de crianças e adolescentes no município, de modo a reconhecer as faixas de custo anual dessas ações e projetar estimativas do orçamento e do custo-beneficiário anual de cada uma delas. Esses dados poderão ser obtidos junto aos gestores e profissionais responsáveis pela execução dos

---

<sup>33</sup> O tema da participação de entes privados na escolha de organizações e projetos a serem apoiadas com suas doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) será abordado mais à frente.

serviços e programas. Com isto, será possível projetar orçamentos cada vez mais consistentes para as propostas que integrarão o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, e que serão posteriormente encaminhadas para inclusão nas leis orçamentárias municipais.

Ao mesmo tempo, a Comissão de Gestão do Fundo deve estimar as receitas futuras do Fundo, ou seja, os recursos que poderão ingressar anualmente no Fundo para que as ações priorizadas nos Planos de Ação possam sejam efetivadas. A maioria dos CMDCA's ainda não atua de modo proativo para promover o ingresso de recursos nos Fundos. Isto dificulta não apenas a elaboração dos Planos de Aplicação de Recursos, mas limita a capacidade dos Conselhos para viabilizar a implantação de ações prioritárias em seus municípios. Os caminhos para a adoção, pelo Conselho, de uma estratégia proativa de gestão e mobilização de recursos para o Fundo são abordados mais à frente neste capítulo.

Cabe salientar que, conforme indicado no artigo 90, § 2º do ECA, recursos financeiros necessários para a execução anual de serviços e programas da política de atendimento de crianças, adolescente e famílias também devem ser previstos nos orçamentos das diferentes políticas setoriais do município – Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho e Renda, e outras. Assim, o Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo poderá conter tanto ações que tenham no FMDCA sua única fonte de financiamento como as que sejam viabilizadas pela articulação entre recursos desse Fundo e de outros Fundos Públicos. Neste último caso, o planejamento orçamentário deverá envolver diálogo e acordo entre o CMDCA e os gestores e Conselhos das diferentes políticas setoriais.

## **Inclusão das ações que serão financiadas pelo Fundo nas leis orçamentárias municipais**

Como apontado em tópico anterior, as propostas que forem incluídas pelo Conselho Municipal em seus Planos de Ação Anuais, e que deverão ser financiadas com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente (FMDCA), deverão ser encaminhadas para inclusão nas leis orçamentárias municipais sob a forma de Programas de Trabalho. Um dos itens fundamentais que devem estar contidos nesses programas é a previsão orçamentária de cada ação proposta.

O orçamento municipal é composto por três elementos básicos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do governo, vigora até o primeiro ano de mandato do próximo governo e estabelece diretrizes, objetivos e metas gerais para o período. A LDO define metas e prioridades da Administração Pública para execução de programas e ações em cada exercício anual, porém sem especificar os orçamentos necessários em cada caso. A LOA traz a previsão dos gastos para a execução das ações previstas, em sintonia com os objetivos gerais e específicos definidos no PPA e na LDO.

Sintonizado com as etapas e com o calendário anual do ciclo orçamentário municipal, e tendo como base seus Planos de Ação (Decenal e Anual) e seu Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo, o Conselho de Direitos deve encaminhar para inclusão no PPA a descrição dos objetivos gerais a serem alcançados no atendimento de crianças e adolescentes num período de quatro anos; deve encaminhar, também, para inclusão na LDO a descrição das prioridades a serem concretizadas em cada exercício anual; e encaminhar para inclusão na LOA os programas de trabalho (serviços, programas e projetos) a serem executados a cada ano, juntamente com a indicação de seus respectivos orçamentos e fonte dos recursos.

Participando do processo de elaboração e aprovação das leis orçamentárias municipais de forma proativa e coerente com suas atribuições enquanto órgão deliberativo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) terá condições de acompanhar o processo de execução das leis orçamentárias e monitorar a execução física e financeira das propostas de ação voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Mais

ainda, poderá acompanhar em que medida as diferentes políticas setoriais do município estão priorizando, no orçamento municipal, ações e recursos para garantia dos direitos de crianças e adolescentes<sup>34</sup>.

## Escolha e monitoramento das organizações e projetos a serem financiados pelo Fundo

A Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 137/2010 definiu, em seu artigo 9º, atribuições dos Conselhos de Direitos em relação à escolha de organizações que possam vir a ter programas ou projetos financiados pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Essas atribuições são as seguintes:

- Elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do FDCA, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação e a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- Publicizar os projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo FDCA.

Cabe destacar que, no artigo referido, o Conanda também incluiu entre as atribuições dos Conselhos a elaboração anual do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, cujas metas para o período devem estar sintonizadas com as prioridades definidas no Plano de Ação Anual. Ou seja, estes planos são condição necessária para que o Conselho elabore editais consistentes, que possibilitem a escolha de instituições e projetos que atendam as necessidades e os critérios previamente estabelecidos para o aprimoramento da política municipal de atendimento de crianças e adolescentes.

Conselhos Municipais que não disponham de Plano de Ação e de Plano Aplicação de Recursos do Fundo, com prioridades e objetivos bem definidos, terão dificuldades para realizar uma escolha consistente e transparente de organizações e projetos a serem financiados pelo Fundo.

Na ausência desses planos orientadores, os Conselhos passam a atuar de forma reativa: após o eventual ingresso de recursos no Fundo (via de regra por meio de doações espontâneas dos contribuintes do Imposto de Renda), solicitam propostas para organizações da sociedade civil e realizam reuniões para escolher as que serão apoiadas. Optam, também, pela concessão de autorizações para que diferentes organizações da sociedade civil busquem captar recursos para a execução de seus projetos junto a empresas que estejam dispostas a fazer doações incentivadas (dedutíveis do Imposto de Renda Devido) para o FDCA. Outros Conselhos permitem que doadores privados escolham, dentre organizações ou projetos previamente cadastrados pelo Conselho como aptos a receberem doações, aqueles que atendam a suas visões ou interesses. Nesses casos, o que prevalece não são necessariamente as prioridades a serem atendidas no município, estabelecidas com base em diagnósticos e planos de ação desenvolvidos e periodicamente atualizados pelo Conselho, mas critérios que facilitam o ingresso de recursos no Fundo e a continuidade de ações que estejam sendo executadas por entidades escolhidas pelos doadores. As limitações dessa forma de gestão reativa do Fundo, por parte dos Conselhos, serão analisadas mais à frente neste capítulo.

### Lei nº 13.019/2014: oportunidade para o aprimoramento da gestão dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)<sup>35</sup>

O advento da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como “Marco Regulatório das Organizações

<sup>34</sup> Critérios e procedimentos para acompanhamento e apuração do orçamento municipal direcionado a crianças e adolescentes podem ser encontrados em: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *De olho no orçamento criança*. São Paulo, 2017. Tutorial com passo a passo para apuração do orçamento municipal voltado a crianças e adolescentes pode ser encontrado em <https://www.fadc.org.br/noticias/fundacao-abrinq-lanca-tutorial-com-o-passo-a-passo-da-apuracao-do-orcamento-da-crianca-e>.

<sup>35</sup> Uma descrição detalhada dos itens abordados neste tópico pode ser encontrada em: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Gestão de Parcerias com Base no MROSC*. São Paulo, 2019.

da Sociedade Civil (MROSC)”, trouxe oportunidade e estímulo para que os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) reorganizem e aprimorem a forma de gestão dos recursos dos Fundos Municipais, fortalecendo seu papel como órgãos deliberativos. Essa lei contém um conjunto de normas que devem ser adotadas pelos Conselhos Municipais para o planejamento e a condução dos editais recomendados pela Resolução Conanda nº 137/2010, e para a tomada de decisões sobre a utilização do Fundo como fonte de apoio a programas e projetos executados por organizações da sociedade civil que integram a rede municipal de atendimento de crianças e adolescentes.

A Lei nº 13.019/2014 estabeleceu um novo modelo jurídico para a formação de parcerias entre o Estado e a sociedade civil que envolvam transferências de recursos públicos. O CMDCA (órgão público, responsável pela gestão de um fundo público) e as organizações da sociedade civil (entidades privadas sem fins lucrativos, responsáveis pela execução de serviços, programas e projetos que podem ser financiados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)) devem se adequar às normas dessa lei.

Os processos de chamamento público de organizações da sociedade civil que executarão ações financiadas por recursos públicos devem ser realizados por meio de planejamento prévio e processo seletivo obrigatório (ressalvados casos excepcionais previstos nos art. 30, 31 e 32 da Lei nº 13.019/2014) e orientado pelos seguintes princípios (definidos no art. 5º): gestão pública democrática, participação social, fortalecimento da sociedade civil, transparência na aplicação dos recursos públicos, legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e eficácia.

### **Etapas do processo de seleção e monitoramento de organizações e projetos**

Em conformidade com a Lei nº 13.019/2014, a primeira etapa do processo de escolha de organizações e

projetos que possam ser financiados pelo Fundo é o planejamento do chamamento público.

O chamamento público deve ser realizado para que prioridades da política municipal de atendimento de crianças e adolescentes sejam atendidas. Assim, a condição básica para que o chamamento público seja bem realizado é a existência de prioridades claramente definidas pelo Conselho de Direitos e de organizações locais que possam atendê-las.

Idealmente, essas prioridades devem emergir do processo de diagnóstico e planejamento descrito no capítulo anterior deste guia, posto que a atribuição central do Conselho de Direitos é exatamente formular planos de ação para a garantia de direitos de crianças e adolescentes no município. Porém, a Lei nº 13.019/2014 também prevê que prioridades possam ser indicadas ao Conselho, a qualquer momento, por organizações da sociedade civil. Parcerias que venham a ser estabelecidas com base em prioridades originalmente definidas pelo Conselho de Direitos serão posteriormente formalizadas mediante “Termo de Colaboração”; aquelas que forem estabelecidas com base em propostas originalmente encaminhadas ao Conselho por organizações da sociedade civil serão posteriormente formalizadas mediante “Termo de Fomento”. Em qualquer dessas alternativas – colaboração ou fomento – as prioridades devem ser claramente definidas sob a forma de “Planos de Trabalho” a serem posteriormente detalhados e executados pelas organizações que vierem a ser selecionadas.

A segunda etapa é a realização do chamamento público para seleção de organizações. As regras do edital que regularão a seleção devem ser definidas e divulgadas pelo Conselho, de forma que todas as organizações interessadas, que preencham os critérios estabelecidos, possam participar do processo seletivo. Cabe destacar que o chamamento público deverá ser realizado mesmo quando a prioridade em questão tenha sido proposta ao Conselho por uma organização da sociedade civil. Neste caso, a organização que tiver encaminhado a proposta

poderá se inscrever para participar do chamamento público, mas a escolha daquela que será responsável pela execução será feita com base nos critérios de avaliação explicitados no edital.

O artigo 27, § 1º, da Lei nº 13.019/2014, determina que a Comissão de Seleção que conduzirá o processo de chamamento público para a execução de projetos a serem financiados por “fundos específicos” (entre os quais figuram os FMDCA) deve ser composta pelo respectivo conselho gestor desses fundos. Esta é uma norma essencial, visto que em muitos municípios têm surgido dúvidas sobre a composição da Comissão de Seleção. Como fica evidente não apenas na Lei nº 13.019/2014, mas também nas normas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), os processos de chamamento público relacionados ao FDCA devem ser planejados e conduzidos por comissão constituída por membros do CMDCA. Nos casos de processos seletivos que envolvam avaliação de propostas encaminhadas por organizações da sociedade civil que possuam assento no Conselho, essas organizações não poderão integrar a Comissão de Avaliação: segundo o artigo 27, § 2º, da Lei nº 13.019/2014, estão impedidas de participar dessa comissão pessoas que, nos últimos cinco anos, tenham mantido relação jurídica com organizações participantes do chamamento público.

Um aspecto central a ser garantido nos processos de chamamento público é a definição clara do plano de trabalho que deverá ser implementado pela organização selecionada. Esse plano deve descrever o objetivo a ser alcançado, o público a ser atendido, a ação a ser executada e os recursos necessários para tanto. Cada prioridade e seu respectivo plano de trabalho deve ensejar um chamamento público específico, que permita a avaliação comparativa entre diferentes propostas direcionadas a um mesmo objeto de interesse, viabilizando desta forma a escolha daquela que melhor atenda a cada necessidade. Ou seja, para alinhar a gestão do Fundo às normas do MROSC, o Conselho de Direitos não deve reunir em um mesmo processo seletivo propostas de organizações que atuem junto a

públicos diversos e que operem diferentes modalidades de serviços, programas e projetos, sem divulgar previamente para essas organizações as prioridades que devam orientar o envio das propostas e os critérios de avaliação que serão empregados no processo seletivo.

Feita a seleção das organizações que deverão executar ações priorizadas no Plano de Ação e no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, a etapa seguinte é a celebração das parcerias, mediante elaboração e assinatura de um Termo de Colaboração (caso a iniciativa do chamamento público tenha partido do Conselho), ou de um Termo de Fomento (caso a proposição que instaurou o chamamento público tenha partido da sociedade civil).

O termo que formaliza a parceria deve conter não apenas a descrição detalhada das responsabilidades de cada parte envolvida (Conselho de Direitos e Prefeitura Municipal, do lado do Poder Público; organização que executará a ação, do lado da sociedade civil), mas também a descrição detalhada do Plano de Trabalho que deverá ser executado, incluindo o cronograma de execução das ações previstas, os resultados que se espera alcançar e o valor que será transferido do FMDCA para a organização executora, com especificação da forma de parcelamento desse valor e de prestação de contas.

Celebradas as parcerias, a etapa seguinte é o monitoramento da execução e avaliação dos resultados das ações desenvolvidas em cada parceria.

A Resolução Conanda nº 137/2010 já havia definido, em seu artigo 9º, atribuições dos Conselhos de Direitos em relação ao monitoramento e avaliação dos projetos e ações financiados pelos FDCAs. Essas atribuições são as seguintes:

- Monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do FDCA, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e balanço anual do FDCA, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicização dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica;

- Monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos, bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo FDCA.

A Lei nº 13.109/2014 estabelece normas para a realização dessas atividades de controle e avaliação. O primeiro passo é a formação de uma Comissão de Monitoramento e Avaliação, que deverá ser composta por membros do Conselho Municipal.

A avaliação deverá ser realizada tendo como referência os indicadores de resultados que, necessariamente, devem ter sido descritos no Plano de Trabalho anexado ao Termo de Cooperação ou Termo de Fomento assinado entre o Conselho de Direitos e a organização responsável pela execução do projeto.

A última etapa, que deve ser realizada ao longo da execução de cada parceria e concluída ao final do período definido no cronograma de execução do plano de trabalho, é a prestação de contas sobre a execução física e financeira das ações. Prestações de contas parciais devem ser realizadas como condição para liberação das parcelas definidas no cronograma de desembolso. A prestação de contas completa deve ocorrer no final do processo de execução do plano de trabalho. O controle da execução financeira é essencial para uma avaliação completa de cada parceria, e pode contribuir para que o Conselho consiga projetar de forma cada vez mais consistente os custos anuais de diferentes modalidades de programas e projetos, com o que poderá estimar os recursos necessários para a disseminação de ações que sejam prioritárias no município.

Alinhando a gestão do Fundo às normas estabelecidas na Lei nº 13.019/2014, o Conselho Municipal terá plenas condições para, como determinado no artigo 260-I do ECA, divulgar amplamente à comunidade:

- O calendário de suas reuniões;
- As ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente;
- Os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos FDCAs;
- A relação dos projetos aprovados em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto;
- O total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido;
- A avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos do FMDCA.

Finalmente, cabe destacar que a Resolução Conanda nº 137/2010 definiu, em seu artigo 9º, parágrafo único, que o Poder Executivo deverá garantir ao Conselho o suficiente e necessário suporte que lhe permita desempenhar a contento suas atribuições como gestor político e estratégico do FMDCA. Este suporte será importante para que o Conselho possa exercer suas atribuições em plena sintonia com as normas da Lei nº 13.109/2014.

### **Participação de doadores na escolha de organizações e projetos financiados pelo Fundo**

Muitos CMDCA's têm administrado seus Fundos Municipais com base nas normas propostas nos artigos 12 e 13 da Resolução Conanda nº 137/2010. O artigo 12, § 1º, dessa resolução autoriza o Conselho a permitir que doadores (pessoas físicas ou jurídicas) escolham, dentre as prioridades do Plano de Ação por ele aprovado, aquela ou aquelas de sua preferência para a aplicação de recursos que decidirem doar ao Fundo. O artigo 13, §§ 1º e 2º, da mesma resolução autoriza o Conselho a conceder chancela para que organizações da sociedade civil busquem recursos junto a doadores privados, que uma vez direcionados ao Fundo serão repassados para as organizações captadoras, viabilizando assim a execução de seus projetos.

Contudo, tanto o ECA como a Lei nº 13.109/2014 deixam claro que a escolha das propostas de ação que

deverão ser financiadas pelo FDCA, e das organizações que deverão executá-las, são atribuições do CDCA. Essas leis não preveem a possibilidade de o Conselho de Direitos ou a Comissão de Seleção de projetos a serem financiados por um Fundo Público transferir para entes privados a escolha das organizações que poderão celebrar parcerias e terem ações financiadas pelo Fundo.

Ao propor os mecanismos citados, o Conanda buscou estimular doações aos Fundos, entendendo que, para tanto, decisões sobre a aplicação dos recursos pudessem ser tomadas pelos próprios doadores. Porém, é provável que esses mecanismos possam fortalecer tendências como: redução do financiamento de ações que tenham menor visibilidade do ponto de vista dos doadores, ou cuja relevância não seja facilmente compreendida pelos doadores; ampliação do financiamento de organizações com maior capacidade de diálogo e relacionamento com possíveis financiadores, com consequente fragilização do apoio àquelas que, a despeito de realizarem ações relevantes ou atenderem territórios críticos, tenham menor capacidade de comunicação e marketing institucional; redução na utilização dos recursos do Fundo para implementação de ações que ainda não existam no município e que precisariam ser criadas; e desestímulo para que o Conselho exerça sua função deliberativa com base em diagnósticos qualificados e periodicamente renovados, e passe a atuar basicamente como agente repassador de recursos para organizações e projetos escolhidos por entes privados.

Por outro lado, a mesma Resolução Conanda nº 137/2010 estabelece, em seu artigo 9º, inciso X, que cabe ao Conselho Municipal de Direitos mobilizar a sociedade para participar do processo de elaboração e implementação da política voltada aos direitos da criança e do adolescente. E, como citado anteriormente, os incisos II e III desse artigo estabelecem que cabe ao Conselho a realização periódica de diagnósticos da situação do público infantojuvenil e

da situação da rede de atendimento local, e a elaboração de planos de ação que considerem os resultados desses diagnósticos. De fato, realizando diagnósticos participativos que fundamentem a formulação de planos de ação consistentes, o Conselho poderá demonstrar para a sociedade e os possíveis doadores que os recursos que forem direcionados ao Fundo serão empregados em ações prioritárias para o município. Com isto, poderá ser dispensável a utilização dos mecanismos previstos nos artigos 12 e 13 referidos.

## Mobilização de recursos para o Fundo<sup>36</sup>

A Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 137, de 21 de janeiro de 2010, descreve, em seu artigo 9º, as atribuições do Conselhos de Direitos em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs), sendo uma delas: “desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo”.

Com efeito, essa é uma atividade essencial, mas que não tem sido exercida de forma estruturada, proativa e bem planejada pela maioria dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

A limitação ou ausência de ingresso de recursos no Fundo reduz significativamente a capacidade do Conselho Municipal de exercer sua atribuição deliberativa e promover aprimoramentos na rede de atendimento. Os Planos de Ação, e especialmente os Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo, ficam destituídos da condição básica para que sejam implementados.

As receitas do FDCA podem advir de diferentes fontes, públicas ou privadas. A principal delas tem sido as doações ao Fundo que podem ser deduzidas do valor do Imposto de Renda devido pelos doadores.

---

<sup>36</sup> Uma descrição detalhada dos itens abordados neste tópico pode ser encontrada em: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Mobilização de Recursos*. São Paulo, 2017.

Na maioria dos municípios brasileiros, mesmo naqueles cujos Fundos recebem volumes significativos de doações, é bastante provável que os ingressos provenientes dessa fonte possam ser ampliados. Estimativas baseadas em informações divulgadas pela Receita Federal apontam que, no conjunto do país, o volume das doações que têm sido realizadas aos Fundos por contribuintes do Imposto de Renda é muito pequeno em relação ao potencial dessa fonte:

- Nos últimos anos, as doações realizadas por pessoas jurídicas têm girado em torno de 30% do valor que poderia ser mobilizado se todas as empresas que adotam o regime de tributação pelo Lucro Real efetuassem as doações dedutíveis do Imposto de Renda Devido permitidas por lei;
- No caso das pessoas físicas, as doações têm girado em torno de 2% do valor potencial que poderia ser direcionado aos Fundos se todos os cidadãos que utilizam o Modelo Completo de Declaração do Imposto de Renda adotassem essa prática.

Cabe destacar que, como estabelecido pela legislação, essas doações podem ser realizadas por pessoas físicas e jurídicas sem qualquer custo adicional para os doadores.

Para buscar a ampliação do ingresso de recursos no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), o Conselho deve estruturar e implementar uma estratégia bem planejada.

O primeiro passo é a definição da comissão que realizará essa tarefa, que pode ser a Comissão de Gestão do Fundo Municipal referida no capítulo 4 do presente guia. Esta comissão deverá ter pleno conhecimento das normas que regem o funcionamento do Fundo, aí incluídos os artigos 260 a 260-L do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que versam sobre as doações dedutíveis do

Imposto de Renda, e as Instruções Normativas da Receita Federal que versam sobre doações incentivadas<sup>37</sup>.

O segundo passo é a análise retrospectiva do desempenho do Fundo Municipal. Para que a estratégia de mobilização de recursos seja bem planejada, é preciso analisar qual tem sido o desempenho do Fundo no que se refere aos valores que ingressaram no Fundo nos últimos anos e suas respectivas fontes. No caso das doações de pessoas físicas e jurídicas, deve-se buscar identificar o número e o perfil dos doadores – pessoas físicas e pessoas jurídicas.

As análises a serem realizadas nesta etapa também devem focalizar aspectos qualitativos da gestão do Fundo. Um deles é o tipo de relacionamento que o Conselho tem mantido em anos recentes com cidadãos e empresas que realizaram doações ao Fundo. Os resultados das ações realizadas com o apoio de doações têm sido comunicados aos doadores? O Conselho tem criado oportunidades para que os doadores possam conhecer de perto as ações apoiadas, ou para que possam divulgar aos seus públicos de interesse os resultados dessas ações?

Também será importante analisar as despesas que têm sido realizadas com os recursos do Fundo nos últimos anos e a forma pela qual os resultados das aplicações desses recursos têm sido aferidos e divulgados.

A avaliação conjunta das receitas, fontes de doação e despesas do Fundo nos últimos anos será a base para a realização do terceiro passo: definição de metas de mobilização de recursos. Para definir metas quantitativas de captação de recursos derivados de doações, a Comissão deverá mapear o universo de doadores existentes no município e na região – empresas que declaram o Imposto de Renda pelo regime do Lucro Real e cidadãos que fazem a declaração pelo Modelo

---

<sup>37</sup> A descrição dessas normas e instruções normativas pode ser encontrada em: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Ação Passo a Passo*, op. cit., 2017.

Completo de Declaração do Imposto de Renda. Para a definição da meta anual de captação de recursos junto aos possíveis doadores, a Comissão poderá tomar como base o valor potencial que seu município pode arrecadar por meio dessa fonte. Um indicador do potencial relativo às doações de pessoas físicas pode ser obtido no endereço eletrônico da Confederação Nacional dos Municípios (CNM): [www.fia.cnm.org.br/pagina/interna/confira-o-potencial-de-arrecadacao](http://www.fia.cnm.org.br/pagina/interna/confira-o-potencial-de-arrecadacao).

Definidas as metas de mobilização de recursos, o seguinte e decisivo passo será o planejamento de ações e instrumentos para que as metas sejam alcançadas. Os principais elementos da estratégia devem ser a definição da agenda e da forma de comunicação com os possíveis doadores de recursos ao Fundo.

No que se refere à agenda, devem ser priorizados os primeiros e os últimos meses de cada ano. Nos primeiros meses do ano, o foco deve ser a realização de campanha para estimular os cidadãos que declaram Imposto de Renda pelo Modelo Completo de Declaração a realizarem doação para o Fundo, permitida por lei, de até 3% do valor de seu Imposto de Renda Devido. Esta doação poderá ser feita pelo contribuinte no momento do envio da Declaração, cujo prazo final é o último dia útil do mês de abril. Nos últimos meses do ano, o foco deve ser a realização de campanha para estimular as empresas que declaram Imposto de Renda pelo regime de Lucro Real a realizarem doação para o Fundo, permitida por lei, de até 6% do valor de seu Imposto de Renda Devido. Esta doação deverá ser efetuada até o final do mês de dezembro de cada ano, para que no ano subsequente seja declarada pela empresa doadora à Receita Federal e deduzida do valor do Imposto de Renda Devido.

Para a realização de comunicados e encontros de mobilização dos possíveis doadores, é essencial que a Comissão esteja preparada para explicar de forma clara as regras legais que possibilitam as doações dedutíveis do Imposto de Renda, e para esclarecer as prioridades, programas e projetos que deverão ser realizados com os recursos que forem direcionados ao Fundo<sup>38</sup>. Este último ponto é essencial: não basta informar aos cidadãos e às empresas que as doações dedutíveis do Imposto de Renda são permitidas por lei e que realizá-las não gera custo adicional para o contribuinte; é preciso esclarecer os problemas que poderão ser minimizados e os avanços que poderão ser conquistados para as crianças e os adolescentes do município com base nas doações. Esta tarefa será amplamente facilitada se o Conselho tiver incorporado como prática corrente a realização de diagnósticos e planos municipais que apontem as prioridades para a melhoria das condições de vida da população infantojuvenil.

Outra possibilidade de captação de recursos para o Fundo são os editais de apoio a projetos que sejam direcionados a crianças e adolescentes, lançados anualmente por empresas que possuem políticas de investimento social. A participação nesses editais será favorecida se o Conselho de Direitos contar com um plano de ação anualmente atualizado, com prioridades e propostas de ação bem definidas, que lhe permita inscrever projetos consistentes<sup>39</sup>.

O plano de mobilização de recursos para o Fundo deverá ser colocado em prática pela Comissão com dedicação e disposição para abertura e manutenção continuada de diálogo com a sociedade. A sensibilização da população será a principal condição para que o Conselho e o Fundo sejam fortalecidos e as prioridades estabelecidas no Plano de Ação e no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo sejam concretizadas.

---

<sup>38</sup> Uma descrição didática das regras de funcionamento do Fundo, que pode ser utilizada pelo Conselho nos contatos com empresas, encontra-se em: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Coleção Empresa Amiga da Criança. Doações incentivadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo, 2017.

<sup>39</sup> Esta e outras oportunidades e mecanismos para o fortalecimento do Fundo são descritas na publicação anteriormente referida: *Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Mobilização de Recursos*. Op. cit.

## • Capítulo 7 - Registro das organizações e avaliação dos programas de atendimento

Por meio do registro e da avaliação periódicos das organizações e programas existentes no município, o Conselho de Direitos deve exercer sua função de controle da qualidade da política municipal de atendimento. Ao exercer essa função controladora de forma proativa, o Conselho estará obtendo informações sobre o perfil da rede de atendimento local – serviços e programas existentes; tipos de necessidades atendidas; lacunas, fragilidades, forças e capacidades dessa rede –, com o que poderá estimular continuamente o aprimoramento de cada organização e programas avaliados, mas também formular Planos de Ação e Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo, tendo em vista o aprimoramento da política de atendimento em suas várias dimensões.

### Registro das organizações

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) definiu como entidades de atendimento aquelas que são responsáveis pelo planejamento e a execução de programas de proteção e programas socioeducativos direcionados a crianças, adolescentes e familiares, nos regimes de atendimento listados no artigo 90. Organizações que executem atividades relacionadas à execução de medidas que podem ser aplicadas pelo Conselho Tutelar (as quais estão descritas no ECA, art. 101, incisos de I a VII; e art. 129, incisos de I a VII) ou pelo Poder Judiciário (as quais estão descritas no ECA, art. 101, incisos de I a IX; art. 112, incisos de I a VII; e art. 129, incisos de VIII a X) também integram esse segmento.

O Conselho de Direitos deve expedir resolução indicando a relação de documentos a serem fornecidos pelas entidades para fins de registro, os quais visarão comprovar sua capacidade de atuar em sintonia com os princípios consagrados no Estatuto. Considerando os requisitos para o registro das entidades não governamentais, 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>40</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>41</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

<sup>40</sup> Brasil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2004, 10ª edição.

<sup>41</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. Disponível em <http://www.semdes.piracicaba.sp.gov.br/webmanager/pdf/manual%20de%20associados.pdf>.

é o estatuto da entidade, devidamente registrado. Os parâmetros para análise serão os dados pelo próprio Código Civil e pelo ECA.

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 Social (OS), qualificada pelo Poder Executivo<sup>42</sup>; Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), qualificada pelo Ministério da Justiça<sup>43</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>44</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; e expedição de certificado.

A decisão relativa ao registro da entidade deverá ser comunicada ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da localidade, cabendo justificativa em caso de indeferimento, considerado o disposto pelo ECA (art. 91, § 1º).

Cabe destacar que as entidades não governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o qual comunicará os registros ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade (ECA, art. 91).

### Inscrição dos programas de atendimento

As entidades não governamentais devem ser registradas junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), 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 (ECA) em oito “regimes” (art. 90, *caput* e § 1º).

Os programas de proteção destinam-se a crianças e adolescentes cujos direitos tenham sido ameaçados ou violados, em razão de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão; tratamento desumano, violento, aterrorizante, castigo físico ou tratamento cruel ou degradante (ECA, art. 5º; e arts. 18 e 18-A). Os quatro primeiros regimes de atendimento

<sup>42</sup> Disciplinadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

<sup>43</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 1º de novembro de 2014).

<sup>44</sup> Disciplinadas pela Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

citados no artigo 90 do ECA são: orientação e apoio sociofamiliar, apoio socioeducativo em meio aberto, colocação familiar (tutela, guarda e adoção) e acolhimento institucional.

De acordo com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (Resolução nº 71/2001), esses quatro regimes de atendimento 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; e 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 ECA 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 todo adolescente a “ser criado

e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral” (ECA, art. 19).

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 [...]” (ECA, art. 88, VI);
- Para garantir condições que favoreçam a permanência de crianças e adolescentes no seio de suas famílias, de modo que sejam por elas criados e educados, o artigo 19, § 3º, do ECA, determina que devem ser oferecidos serviços e programas de proteção, apoio e promoção a famílias carentes de recursos materiais (art. 23, § 1º); a pais ou responsáveis alcoólatras, toxicômanos ou passíveis de tratamento psicológico ou psiquiátrico (art. 129, II e III); e a pais ou responsáveis que necessitem de programas de proteção, apoio, promoção da família, cursos e programas de orientação (art. 101, IV; e art. 129, I e IV).

Essas determinações do ECA, relativas ao regime de “orientação e apoio sociofamiliar”, ampliam o campo de atuação das entidades de atendimento. 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 da Criança e do Adolescente (SGDCA), abarcando, inclusive, políticas como Habitação, Trabalho, Esporte, Lazer e Cultura, dentre outras<sup>45</sup>.

Uma vez constatada a necessidade do afastamento, ainda que temporário, da família de origem, a inclusão da criança ou do 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).

O afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária (ECA, art. 101, § 2º)<sup>46</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>47</sup>, ou, na sua falta, de outra instituição que detenha equipe técnica qualificada para tal”<sup>48</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 do adolescente acolhido e sua família de origem<sup>49</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

<sup>45</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>46</sup> O afastamento e o conseqüente acolhimento em caráter emergencial, sem prévia determinação da autoridade competente, deve ser comunicado em até 24 horas (ECA, art. 93).

<sup>47</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 Estatuto da Criança e do Adolescente (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 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>48</sup> Brasil. SEDH/Conanda. MDS/CNAS. *Plano Nacional*. *Op. cit.*, p. 39.

<sup>49</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.

técnica indique possibilidade de retorno à família de origem, nuclear ou extensa.

O acolhimento institucional – também serviço de proteção social especial de alta complexidade – designa os programas de abrigo em entidade, de crianças e adolescentes sob medida de proteção. Pode ocorrer em unidade residencial, na qual uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente, prestando cuidados a um grupo de até dez 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>50</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 ECA:

- 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>51</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; e 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>52</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; e art. 92, § 1º);
- Atenção deve ser dada aos vínculos fraternos, mediante a 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; e art. 92, V);
- A colocação da criança ou do adolescente em família substituta será precedida de sua preparação gradativa para o desligamento e acompanhamento posterior (art. 28, § 5º; e art. 92, VIII). Sempre que possível, a criança ou o adolescente deverá ser previamente ouvido por equipe interprofissional, “respeitado seu estágio de desenvolvimento e grau de compreensão sobre as implicações da medida, e terá sua opinião devidamente considerada” (art. 28, § 1º);
- No máximo a cada três meses deve ser remetido à autoridade judiciária relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, para que ela possa decidir, de forma fundamentada, pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta (art. 19, § 1º; e art. 92, § 2º).

<sup>50</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>51</sup> A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 18 meses, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), art. 19, § 2º). O ECA trata das modalidades de colocação em família substituta no Título II (Dos Direitos Fundamentais), Capítulo III (Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária), Seção III (Da Família Substituta), com referências em outras partes: guarda – artigos de 33 a 35; tutela – artigos de 36 a 38, e artigo 164; adoção – artigo 20 e artigos de 39 a 52-D.

<sup>52</sup> Ver Brasil. SEDH/Conanda. MDS/CNAS. *Orientações técnicas*. Op. cit., pp. 28-29, sobre o conteúdo do plano.

Esgotados os recursos de manutenção ou reintegração da criança ou do adolescente na família natural ou extensa<sup>53</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>54</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>55</sup> e à aproximação gradativa dos adotantes e da criança ou do 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>56</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 CMDCA, 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 ECA 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 (CMAS), devendo os dois conselhos articularem-se para uma coleta unificada ou, pelo menos, coerente, de informações.

### 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

<sup>53</sup> De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (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>54</sup> Nos artigos 155 a 163, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) trata da perda ou da suspensão do poder familiar; no artigo 165, estabelece os requisitos para a concessão de pedidos de colocação em família substituta; no artigo 166, trata dos pais falecidos, destituídos ou suspensos do poder familiar ou que consentiram expressamente a colocação de seus filhos em família substituta; nos artigos 167 e 168, dispõe sobre a concessão de guarda provisória e o estágio de convivência que precede a adoção.

<sup>55</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 e dos grupos de apoio à adoção devidamente habilitados perante a Justiça da Infância e da Juventude, que inclua preparação psicológica, orientação e estímulo à adoção inter-racial de crianças ou de adolescentes com deficiência, com doenças crônicas ou com necessidades específicas de saúde, e de grupos de irmãos." (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), art. 197-C, § 1º).

<sup>56</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.

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 de idade 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; e apresentar relatório do caso (ECA, arts. 118 e 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 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>57</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.

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;

---

<sup>57</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 de 52 a 59. 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.

- As atividades de integração e apoio à família;
- As formas de participação da família para efetivo cumprimento do Plano Individual;
- 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;
- 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 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; e 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>58</sup> e dos conselhos

<sup>58</sup> 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 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (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 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)) e seus principais aspectos, conforme análise realizada pelo Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva (Área da Infância e da Juventude), do Ministério Público do Estado de São Paulo, após as reuniões de trabalho com os Promotores da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo. Disponível em [www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs). Consulta em agosto de 2014.

profissionais, e com o atendimento socioeducativo a ser realizado;

- 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 formação de nível superior compatível com a natureza da função; experiência comprovada no trabalho com adolescentes de, no mínimo, dois anos; e 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 (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 de idade, 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 ECA<sup>59</sup>.

Mais uma vez, portanto, faz-se necessária a articulação entre o CMDCA e o CMAS, 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 10.097/2000<sup>60</sup>, conhecida como “Lei da Aprendizagem”, alterou dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (art. 430), para permitir que, quando os Serviços Nacionais de Aprendizagem<sup>61</sup> não oferecerem cursos ou vagas suficientes para atender à demanda, esta poderá ser suprida por outras entidades qualificadas em formação profissional metódica, quais

<sup>59</sup> Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. *Op. cit.*, pp. 22-24.

<sup>60</sup> Brasil. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

<sup>61</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).

sejam: Escolas Técnicas de Educação<sup>62</sup> e entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a formação profissional, registradas no CMDCA, organizadas e atuantes de acordo com os critérios definidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e inscritas no Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAAP), para o que se exige a comprovação do registro junto ao CMDCA<sup>63</sup>.

O Conanda disciplinou o assunto por meio da Resolução nº 74<sup>64</sup>, determinando que os Conselhos Municipais 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 MTE 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 inscrição no Cadastro de Pessoa Física (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).

## Avaliação periódica dos programas de atendimento

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) 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 (CMDCA)

(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,

<sup>62</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. Conforme Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria nº 1.681, de 16 de agosto de 2011.

<sup>63</sup> Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012.

<sup>64</sup> Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Resolução nº 74, de 13 de setembro de 2001.

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, 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 (arts. 100 e 113), devendo os programas de atendimento evidenciar esse pressuposto.

O ECA enumera (art. 100, parágrafo único; e art. 113), ainda, princípios que devem reger, igualmente, a aplicação das medidas protetivas e medidas socioeducativas (ver quadro detalhado no final deste capítulo), e também 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;
- A 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 CMDCA.

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, 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.

## 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 (ECA))

- **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 adolescentes por esta lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 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 encontra 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 os 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 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 ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, 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 artigo 28 desta lei.

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 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) indica ações que devem ser desenvolvidas pela direção dos programas em meio aberto (arts. 13 e 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 (arts. de 60 a 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 (arts. de 20 a 27). Ao realizar a reavaliação periódica dos planos e programas de atendimento socioeducativo, o CMDCA deve levar em consideração as diretrizes avaliativas consignadas na lei que instituiu o Sinase.

Com relação aos programas de formação profissional, a Resolução nº 74/2001, do Conselho Nacional dos

Direitos da Criança e do Adolescente (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.

Para concluir este capítulo, cabe reforçar o caráter essencial da função, a ser exercida pelo CMDCA, de registro e avaliação das organizações que atendem crianças e adolescentes no município. Como mencionado anteriormente, o registro e a avaliação periódicos dos programas de atendimento são condições para que o CMDCA promova o aprimoramento da capacidade do município para garantir os direitos previstos no ECA. Longe de representar apenas uma atividade burocrática, o adequado exercício dessa função deve gerar subsídios para que o Conselho exerça a contento suas demais atribuições descritas no presente guia: elaboração de diagnóstico municipal e de planos de ação, gestão do Fundo Municipal, e divulgação da situação e dos resultados da política municipal de garantia dos direitos de crianças e adolescentes para toda a população.

## Capítulo 8 - Relacionamento entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Tutelar

Para que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) possa exercer plenamente seu papel, é essencial que mantenha diálogo permanente e relacionamento cooperativo com o Conselho Tutelar<sup>65</sup>.

O primeiro contato entre o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar ocorre no processo de escolha dos conselheiros tutelares. A habilitação dos candidatos a conselheiro tutelar e o processo eleitoral que resultará na escolha, pela população local, daqueles que serão empossados, devem ser regulados em lei municipal, sendo realizados sob a responsabilidade do CMDCA, com acompanhamento e fiscalização do Ministério Público (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), art. 139; e Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) nº 139, de 17 de março de 2010, arts. 5º e 7º).

O processo de eleição dos conselheiros tutelares ocorre a cada quatro anos, configurando-se não apenas como momento de consolidação e renovação dos quadros que integram o Conselho, mas como oportunidade para que a população local seja adequadamente informada sobre a importância do Conselho Tutelar para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. A divulgação de informações sobre as possibilidades de contato cotidiano da população com este conselho pode contribuir para que o processo eleitoral ganhe mais importância e significado no município, e deve ser promovida pelo Conselho de Direitos. A Resolução

Conanda nº 139, de 17 de março de 2010, orienta, em seu artigo 51, que o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar somem forças para que este processo se desdobre como atividade permanente de informação e mobilização da sociedade acerca da importância e do papel do Conselho Tutelar.

Ainda no início de cada mandato dos conselheiros tutelares eleitos, cabe ao Conselho de Direitos organizar uma etapa inicial de capacitação dos conselheiros tutelares recém-eleitos. O objetivo principal desta capacitação será contribuir para que os conselheiros tutelares discutam suas atribuições, seus protocolos de atuação e as relações que deverão manter com os diferentes agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) para que seu trabalho possa ser desenvolvido de forma efetiva. Entre esses agentes estão incluídos não apenas os membros do Poder Judiciário (juizes e promotores), da Segurança Pública e das políticas setoriais do município, mas também, e destacadamente, os membros do CMDCA.

A participação do Conselho de Direitos no processo de planejamento e realização da capacitação inicial dos conselheiros tutelares será importante para ambas as partes, permitindo que cada Conselho compreenda claramente a função do outro e favorecendo a criação de vínculos de cooperação entre ambos. A capacitação inicial deverá ser desdobrada em um processo de formação continuada dos conselheiros tutelares: a Resolução Conanda nº 139/2010 recomenda, em seu

<sup>65</sup> Uma descrição detalhada das atribuições Conselho Tutelar e das interfaces deste conselho com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e com o Conselho de Direitos pode ser encontrada em: *Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Tutelar: Guia para Ação Passo a Passo*. São Paulo, 2021.

artigo 48, que, em conjunto, o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar estabeleçam uma política de qualificação profissional permanente, voltada à correta identificação e ao atendimento das demandas inerentes ao trabalho dos conselheiros tutelares.

Em conformidade com o princípio de relacionamento cooperativo anteriormente destacado, a Resolução Conanda nº 139/2010 recomenda, em seu artigo 17, § 1º, que a proposta de Regimento Interno do Conselho Tutelar, por ele próprio elaborada, seja encaminhada ao Conselho Municipal para que este, a seu critério, possa propor eventuais alterações.

Instituído pelo ECA 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 processo de atendimento.

Para tanto, 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 de I a VII), agindo junto a seus pais ou responsável (mediante a aplicação das medidas previstas no ECA, art. 129, incisos de I a VII), promovendo a efetivação das medidas aplicadas a uns e a outros por meio da requisição de serviços junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais encarregados da execução das políticas de atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias (Resolução Conanda nº 139/2010, art. 28) e encaminhando à autoridade judiciária ou ao Ministério Público os casos de competência dessas instâncias.

O Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar são órgãos autônomos. Não há relação de subordinação entre ambos. Porém, autonomia não significa ausência de ação integrada

entre os dois Conselhos. Pelo contrário, a autonomia cria condições para que se estabeleça um relacionamento horizontal e cooperativo entre o Conselho de Direitos, o Conselho Tutelar e as outras instâncias do SGDCA, tendo em vista o fortalecimento desse mesmo sistema.

O Conselho de Direitos é responsável pela elaboração de planos de ação que contenham prioridades para o aprimoramento da política de atendimento. Apenas com diagnósticos qualificados e periodicamente atualizados sobre a situação das crianças e dos adolescentes, e as condições operacionais da rede de atendimento no município, o Conselho de Direitos conseguirá realizar essa tarefa a contento.

O Conselho Tutelar pode ser importante parceiro do Conselho Municipal no processo de diagnóstico e elaboração dos Planos de Ação Municipais. No exercício cotidiano de suas atribuições, o Conselho Tutelar recebe comunicações sobre ameaças e violações de direitos que atingem crianças e adolescentes no município, promove a avaliação de casos, aplica medidas protetivas e acompanha a execução dessas medidas pelos serviços e programas locais.

As informações acumuladas pelo Conselho Tutelar permitem o reconhecimento dos tipos, da frequência e da distribuição territorial e temporal das violações de direitos no município; do perfil das crianças e dos adolescentes em situação de risco ou vitimizados; dos tipos de agentes violadores; e das fragilidades e capacidades da rede de atendimento para restaurar direitos violados. Essa é a razão pela qual o artigo 136, inciso IX, do ECA define como uma das atribuições do Conselho Tutelar assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Essa atribuição poderá ser exercida por meio do compartilhamento de informações entre ambos os Conselhos.

A Resolução Conanda nº 139/2010 reitera a importância da participação do Conselho Tutelar no aprimoramento da

política municipal, ao recomendar, em seu artigo 22, § 1º, que este conselho encaminhe ao Conselho Municipal de Direitos relatório trimestral que inclua informações sobre deficiências identificadas na implementação de políticas públicas no município, de modo que sejam definidas estratégias e deliberadas providências necessárias para solucionar os problemas existentes. Esta recomendação se baseia no fato de que, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar se torna fonte essencial de informações sobre a quantidade e a qualidade dos serviços e programas de atendimento de crianças e adolescentes existentes no município. Essas informações compõem o diagnóstico municipal que orientará o Conselho de Direitos na proposição e implementação de aprimoramentos na rede de atendimento.

Para que as informações geradas pelo Conselho Tutelar tragam contribuição efetiva para o aprimoramento continuado das políticas municipais, é importante que elas sejam coletadas e registradas de forma precisa, detalhada e sintonizada com as normas que definem os direitos previstos no ECA. Assim, o sistema de registro a ser adotado pelo Conselho Tutelar – seus procedimentos de coleta de dados e conceitos orientadores – é aspecto igualmente essencial a ser discutido entre o Conselho Municipal e o Conselho Tutelar. Essa é a razão pela qual a Resolução Conanda nº 139/2010 aponta, em seu artigo 22, que o Poder Executivo Municipal deve fornecer ao Conselho Tutelar os meios necessários para a sistematização de informações relativas às demandas e deficiências na estrutura de atendimento à população de crianças e adolescentes, tendo como base o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA), ou sistema equivalente. O § 3º desse artigo recomenda que o CMDCA apoie o Conselho Tutelar na definição de um plano de implantação do seu sistema de registro de informações. Com efeito, ao agir desta forma, o Conselho de Direitos contribuirá para que o Conselho Tutelar aprimore seu trabalho, e para que a qualidade das informações que embasarão a elaboração dos Planos de Ação do município seja igualmente aprimorada.

Por seu turno, o Conselho de Direitos deve registrar e autorizar o funcionamento das entidades locais que prestam ou virão a prestar serviços de atendimento de crianças e adolescentes no município (conforme estabelecido no ECA, art. 91). Esses registros devem ser comunicados ao Conselho Tutelar, que precisa conhecer a estrutura e o funcionamento da rede de atendimento local para que possa aplicar medidas de proteção tais como a inclusão de crianças e adolescentes em serviços ou programas dessa rede.

O ECA também determina, em seu artigo 90, § 3º, que os programas de atendimento em execução no município sejam reavaliados pelo CMDCA, no máximo, a cada dois anos, sendo critério para a renovação da autorização de funcionamento a qualidade e eficiência do trabalho das organizações de atendimento.

Para que o Conselho Municipal possa fazer essa avaliação, a contribuição do Conselho Tutelar é essencial. Em seu artigo 95, o ECA atribui aos Conselhos Tutelares a função de fiscalização das entidades governamentais e não governamentais de atendimento. No exercício cotidiano desta tarefa fiscalizatória, o Conselho Tutelar acumula conhecimentos e informações sobre as condições operacionais da rede de atendimento local, aspectos estes que devem ser por ele atestados (conforme indicado no ECA, art. 90, § 3º, II) e informados ao Conselho de Direitos. A Resolução Conanda nº 139/2010, em seu artigo 33, reitera este vínculo de trabalho cooperativo entre ambos os Conselhos, ao determinar que o Conselho Tutelar comunique ao Conselho de Direitos quaisquer irregularidades que tenham sido constatadas no funcionamento de entidades ou programas de atendimento.

Ou seja, quanto mais efetiva for a cooperação entre o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar, melhor será o processo de planejamento, controle e aprimoramento contínuo dos serviços e programas de garantia dos direitos de crianças e adolescentes no município.

## • Capítulo 9 - Questionário para avaliação das condições de atuação do Conselho de Direitos

O quadro que se segue contém dimensões e condições para que o Conselho possa atuar em plena conformidade com as orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). As questões propostas podem ser utilizadas a qualquer momento para uma avaliação (ou autoavaliação pelos próprios conselheiros) das condições de funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

A avaliação poderá ajudar os conselheiros municipais a identificar:

- As forças e capacidades existentes no Conselho e as condições necessárias para essa situação se mantenha;
- As fragilidades e lacunas que estão limitando a atuação do Conselho;
- As ações e mudanças necessárias para superar as atuais fragilidades, com a indicação de prioridades e urgências.

Dimensões	Questões para avaliação
1. Legislação e normas locais	1.1. A lei municipal que criou o Conselho e o Fundo Municipal é adequada e está atualizada?
	1.2. Existe uma regulamentação adequada sobre procedimentos para a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) pelo Conselho Municipal?
	1.3. O Regimento Interno do Conselho Municipal é adequado e está atualizado?
2. Composição e representatividade	2.1. O processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal tem sido conduzido de forma legítima e democrática?
	2.2. As organizações que representam a sociedade civil no Conselho Municipal refletem a diversidade de entidades, associações e movimentos sociais existentes no município?
	2.3. As pessoas que representam a sociedade civil no Conselho Municipal mantêm algum tipo de vínculo funcional ou cargo nos Poderes Executivo e Legislativo do município, ou no Poder Judiciário?
	2.4. As políticas setoriais do município (Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura e Lazer, Esportes, Planejamento e Finanças, e outras) estão representadas no Conselho Municipal?
	2.5. Os conselheiros governamentais que representam as políticas setoriais do município têm inserção técnica em suas áreas e capacidade de comunicação com gestores das respectivas Secretarias Municipais?

Dimensões	Questões para avaliação
3. Infraestrutura	<p>3.1. O Conselho Municipal dispõe de espaço, equipamentos e materiais adequados para o desempenho de suas atividades?</p> <p>3.2. O Conselho Municipal dispõe (ou tem possibilidade de requisitar, quando necessário) de pessoal de apoio técnico e administrativo para suas atividades?</p>
4. Capacitação dos conselheiros	<p>4.1. Os membros do Conselho Municipal possuem suficiente conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e das demais leis, normas e resoluções (federais, estaduais e municipais) que devem orientar o desenvolvimento de suas atividades?</p> <p>4.2. Os membros do Conselho Municipal possuem suficiente conhecimento sobre as leis, planos nacionais e normas que definem diretrizes para defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes em temas como convivência familiar e comunitária, acolhimento institucional e familiar, Primeira Infância, adolescentes em conflito com a lei, trabalho infantojuvenil, violências sexuais etc.?</p> <p>4.3. Os membros do Conselho Municipal possuem suficiente conhecimento sobre as normas que regulam o funcionamento do Fundo Municipal e o processo de elaboração e aprovação das leis orçamentárias municipais?</p>
5. Participação e distribuição do trabalho entre os conselheiros	<p>5.1. Existe entre os conselheiros uma distribuição equitativa de tarefas e responsabilidades necessárias ao funcionamento do Conselho Municipal?</p> <p>5.2. Há uma dedicação suficiente de tempo, por parte de todos os conselheiros, para a execução das tarefas e participação nas reuniões de trabalho, e nas comissões instituídas pelo Conselho Municipal?</p>
6. Exercício das atribuições de deliberação, planejamento e controle da política de atendimento	<p>6.1. Existem dados e informações organizadas e arquivadas sobre o histórico de atuação do Conselho Municipal (resoluções, atas, diagnósticos e planos elaborados no passado etc.)?</p> <p>6.2. Tem havido uma adequada transição entre sucessivos mandatos de representantes do Conselho Municipal, com transmissão de informações que permitam dar continuidade a ações que são prioritárias no município?</p> <p>6.3. Existem comissões temáticas instituídas em número suficiente e com focos de trabalho adequadamente definidos que possibilitem o adequado desenvolvimento das atribuições do Conselho Municipal?</p> <p>6.4. O Conselho Municipal tem formulado e atualizado periodicamente Planos de Ação e Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo contendo prioridades e orçamentos bem definidos?</p>

Dimensões	Questões para avaliação
6. Exercício das atribuições de deliberação, planejamento e controle da política de atendimento	6.5. O Conselho Municipal dispõe de uma estratégia bem planejada para mobilização de recursos para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)?
	6.6. O Conselho Municipal adota normas e procedimentos adequados para o registro e a avaliação das entidades da sociedade civil que atendem crianças e adolescentes, e dos serviços e programas de atendimento operados por essas entidades e por órgãos governamentais?
	6.7. Os registros e avaliações indicados no item 6.6 têm sido realizados de forma consistente e atualizados periodicamente?
	6.8. O Conselho Municipal tem feito comunicação periódica ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária dos registros indicados no item 6.6?
	6.9. O Conselho Municipal mantém relações de diálogo e cooperação institucional com o Conselho Tutelar?
	6.10. O Conselho Municipal mantém relações de diálogo e cooperação institucional com o Ministério Público?
	6.11. O Conselho Municipal mantém relações de diálogo e cooperação institucional com o Poder judiciário?
	6.12. O Conselho Municipal mantém relações de diálogo e cooperação institucional com os gestores das políticas setoriais (Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura e Lazer, Esportes, Planejamento e Finanças, e outras)?

## • Nota final

O fortalecimento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), assim como dos demais conselhos participativos de políticas setoriais, é condição para que as políticas direcionadas a crianças e adolescentes sejam aprimoradas, e para que o regime democrático seja fortalecido nos municípios brasileiros.

Para o pleno exercício de suas funções, o CMDCA precisa dialogar e buscar consensos com os gestores das diferentes políticas, serviços e programas de atendimento, com o Conselho Tutelar, com os agentes dos Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), que integram o Poder Judiciário, e com os membros do Poder Legislativo. O Conselho deve, especialmente, estimular a participação mais ampla possível da sociedade civil na busca de soluções para problemas que atingem crianças e adolescentes, e na implantação e disseminação de resultados positivos que forem alcançados.

É preciso que o Conselho assuma um modo proativo de gestão da Política de Atendimento e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Para tanto, é essencial que institua um processo qualificado e permanente de diagnóstico dos problemas a enfrentar e de elaboração e implantação de planos e programas que façam o município avançar na garantia de direitos.

Para fazer frente aos desafios impostos pelo cenário de desigualdade social que persiste na sociedade brasileira, é preciso dedicação, informação, conhecimento, capacidade de articulação e trabalho cooperativo.

Orientado por esses valores, poderá o CMDCA cumprir seu papel como agente integrador de políticas setoriais e promotor da participação da sociedade no planejamento e controle das políticas – condições básicas para que os direitos da infância e da adolescência sejam garantidos em todo o país.

## • Referências bibliográficas

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. Disponível 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 Socioeducativos das entidades governamentais e não governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)*.

\_\_\_\_\_. 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 (CDCA)*.

\_\_\_\_\_. 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 (Sinase)*.

\_\_\_\_\_. 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 o 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 nº 12.696/2012.*

\_\_\_\_\_. 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 5 de outubro de 1988. São Paulo, Atlas, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). *Texto compilado, com as alterações introduzidas até junho de 2014.* Disponível 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, e 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; e 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. Disponível em [www.bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicações](http://www.bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicações). 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 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*. Disponível 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), e 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*. Julho de 2007.

Fundação Instituto Administração (FIA). *Pesquisa Conhecendo a Realidade*. Sem local. Julho de 2007. Disponível em [www.promeninino.org.br](http://www.promeninino.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. Disponível em <http://boletimcientificoescola.mpu.mp.br>. Consulta em agosto de 2014.

FANTAZZINI, O. *O que são direitos humanos?* Disponível 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.

Dowbor, M., Houtzager, P. e Serafim, L. *Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos*. São Paulo: Cebrap/IDS, 2008

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Ação Passo a Passo*. São Paulo, 2017.

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Mobilização de Recursos*. São Paulo, 2017.

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Coleção Empresa Amiga da Criança. Doações incentivadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo, 2017.

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Gestão de Parcerias com Base no MROSC*. São Paulo, 2019.

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Conselho Tutelar: Guia para ação passo a passo*. São Paulo, 2021.

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. Disponível em [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br). Consulta em agosto de 2014.

Fundação Telefônica/ Prattein. *Conhecer para transformar: Guia para diagnóstico e planejamento da política municipal de proteção integral das crianças e adolescentes*. São Paulo: Fundação Telefônica, 2011.

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

NAZAR, R. E. *Manual sobre Conselhos de Direitos Municipais, Estaduais e Federais*. Portal Batista. Manuais Práticos. Disponível 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 da Juventude) do Ministério Público do Estado de São Paulo após as reuniões de trabalho com os

Promotores da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo. Disponível 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*. Disponível em [www.pucpr.br/biblioteca/bibliotecavirtual](http://www.pucpr.br/biblioteca/bibliotecavirtual). Consulta em agosto de 2014.

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). Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) São Paulo. 8ª Subseção. Piracicaba. *Manual das associações*. Por Antonio Natrielli Neto e Orlando Guimaro Junior. Piracicaba: Linha Impressa, 2011. Disponível 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, 5 de setembro de 2000. Disponível em <http://uj.novaprolink.com.br>. Consulta em agosto de 2014.

## DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA\*

Aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 20 de novembro de 1959.

Todas as crianças têm direito:

- 1 - A 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 - A alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e a mãe;
- 5 - A educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente;
- 6 - A amor e a compreensão por parte dos pais e da sociedade;
- 7 - A educação gratuita e a 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 (ECA), marco histórico na garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

\*Elaborado por Raquel Altman, educadora brasileira especialista na arte de brincar, *in memoriam*.



Rua Araguari, 835 - 7º andar  
Vila Uberabinha - 04514-041 - São Paulo - SP  
55 11 3848-8799

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

 /fundabring  /fundacaoabring

ISBN: 978-65-87569-08-6

