

# A GESTÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE \*

Sylvia Constant Vergara \*\*

*1. Introdução; 2. As mudanças paradigmáticas; 3. Estatuto da Criança e do Adolescente; 4. Ações necessárias; 5. Organizações responsáveis pela política; 6. A rede organizacional da política; 7. Análise da rede organizacional; 8. Desafios na gestão da política.*

Indicação das mudanças paradigmáticas da política da criança e do adolescente. Identificação do que há de novo no Estatuto. Organizações responsáveis pela política de garantia dos direitos da criança e do adolescente e suas articulações. Desafios da gestão política.

GUARANTY OF RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS: THE MANAGEMENT OF ITS POLICY

This article's intention is to show the paradigmatical changes which have taken place in the official policy for protection of children and adolescents; to identify new patterns in the child's statute recently approved; to make a survey of the organizations answerable for the policy of guaranteeing the rights of children and teenagers, at the same time examining how said institutions are linked. In its conclusion, the study stresses the challenges identified in the administration of the abovementioned policy.

*Palavras-chave:*

Mudanças paradigmáticas; Estatuto da Criança e do Adolescente; rede organizacional.

## 1. Introdução

Como outros países da América Latina, no final da década de 80 o Brasil dá início ao processo de redemocratização da vida nacional, que culmina com uma nova

\* Artigo recebido pela Redação da *RAP* em set. 1991 e aceito para publicação em mar. 1992. Boa parte do conteúdo aqui exposto foi possível graças ao trabalho conjunto de pesquisa realizado pela autora e por José Cezar Castanhar, que contaram com a colaboração de Angela Maria Carneiro de Carvalho, Heliana Marinho da Silva e Maria Zélia Carvalho dos Santos, todos da EBAP/FGV; este texto foi apresentado à XXVI Asamblea del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración — Escuela de Administración de Negocios para Graduados, Lima, Peru em 25.9.91.

\*\* Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); professora-adjunta na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas (FGV). (Endereço: Praia de Botafogo, 190/417 — 22253-900 — Rio de Janeiro, RJ.)

Constituição para o País e com a eleição de Fernando Collor de Mello para presidente da República. Dois meses e meio após a posse, Collor anuncia à Nação que a criança e o adolescente são prioridades absolutas de seu governo. Um mês e meio depois, o Congresso Nacional decreta e o presidente da República sanciona a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Abre-se, então, no nível legal, uma nova forma de ver e de lidar com a criança e com o adolescente.

Este artigo procura indicar as mudanças paradigmáticas da política da criança e do adolescente, identificar o que há de novo no Estatuto, levantar as organizações responsáveis pela política de garantia dos direitos da criança e do adolescente, bem como analisar as articulações dessas organizações. À guisa de conclusão, apresenta os desafios que são percebidos em reação à gestão dessa política.

## *2. As mudanças paradigmáticas*

Como outros países, o Brasil possui crianças e adolescentes marginalizados das políticas sociais básicas — assim entendidas as de educação, saúde, nutrição, habitação, lazer, transporte, emprego. São crianças e adolescentes em situações de risco pessoal e social.

A partir da década de 30, quando se instala a República Nova no país, o atendimento a tais crianças e adolescentes, antes iniciativa filantrópica da igreja e de grupos da sociedade civil, passa a ser responsabilidade do Estado. De lá para cá, no entanto, as crenças sobre a problemática sofrem alterações, configurando paradigmas que podem ser assim designados: a) correcional-repressivo; b) assistencialista; c) humanista.

O paradigma correcional-repressivo vê a criança e o adolescente, marginalizados das políticas sociais básicas, como menores delinquentes. Se assim é, percebe a necessidade da criação de organizações governamentais que possam corrigi-los, regenerá-los, recuperá-los. Cria-se, então, na década de 40, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM). Contudo, esta organização acaba por reforçar aquilo que deveria corrigir. Depoimentos de menores atendidos pelo SAM registram-no como a “escola do crime”.

O paradigma assistencialista vê a criança e o adolescente marginalizados como menores carentes, para os quais são necessárias políticas sociais compensatórias. Para substituir o SAM e viabilizar o novo paradigma, na década de 60 é criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), órgão normativo federal, e as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem), órgãos executores estaduais.

O conceito de periculosidade associado ao menor marginalizado, presente no antigo paradigma, abre espaço para o conceito de privação e para a tentativa de supri-la. Na prática, todavia, permanece a mentalidade repressiva, pela utilização do modelo de assistência baseado na autoridade judicial e na necessidade pedagógica de disciplina e correção. Ao intervir combatendo os males dos “desassistidos” e dos menores causadores de “desordem social”, o Estado assume seu papel paternalista

e, ao mesmo tempo, coercitivo, promovendo a segregação do menor para tratá-lo nas instituições especiais e devolvê-lo “são” à sociedade.

O paradigma humanista, ao contrário dos outros, vê a massa indiferenciada designada por “menores” como crianças e adolescentes com suas fases distintas de desenvolvimento biopsicossocial, que são, sobretudo, cidadãos. O paradigma é consolidado no Estatuto da Criança e do Adolescente, que substitui o antigo Código de Menores, e a Funabem é extinta em 1990, surgindo o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). Os conceitos de periculosidade e de privação associados ao menor em situação de risco pessoal e social estão, agora, abrindo espaço para o conceito de cidadania.

Se no nível conceitual há a mudança de paradigma e, no nível da operacionalização, há a mudança da denominação da organização governamental responsável pela gestão da política da criança e do adolescente, são, no entanto, mantidos os mesmos recursos humanos e materiais, os mesmos prédios e equipamentos. Esta situação alerta para a introdução de novas práticas convivendo com a reprodução de velhas práticas, dando ao conjunto político-organizacional um aspecto complicado e, freqüentemente, incoerente.

É a este conjunto que cabe viabilizar o novo paradigma, consolidado no Estatuto da Criança e do Adolescente, do qual se cuidará a seguir.

### *3. O Estatuto da Criança e do Adolescente*

O Estatuto da Criança e do Adolescente está consolidado em 267 artigos que tratam dos: direitos fundamentais; prevenção à ocorrência de ameaça ou violação dos direitos; política de atendimento; medidas de proteção; prática de ato infracional; medidas pertinentes aos pais ou responsáveis; Conselho Tutelar; acesso à Justiça; crimes e infrações administrativas.

A premissa subjacente ao documento é aquela segundo a qual há crianças e adolescentes cujos direitos de cidadãos são atendidos ou, então, violados. É dever do Estado e da sociedade civil garantir-lhes proteção integral.

O Estatuto preconiza a promoção e a garantia dos direitos da criança e do adolescente e, para tanto, vê a necessidade de: a) descentralizar e democratizar o processo decisório de formulação e gestão da política; b) universalizar e humanizar o atendimento a crianças e adolescentes; c) modernizar o aparato jurídico-legal do Estado.

O Brasil, como outros países da América Latina, tem sido caracterizado pela centralização administrativa, que provoca a existência de paralelismos, superposições, clientelismos, antagonismos e pesadas estruturas burocráticas na gestão das políticas públicas. Como consequência, aos municípios praticamente nada mais resta senão receber os “pacotes” que lhes são enviados, independentemente de suas reais necessidades.

O Estatuto decide, então, a favor da descentralização administrativa e da municipalização das ações, redefinindo atribuições de órgãos tradicionalmente envolvidos com a questão da criança e do adolescente, e criando outros órgãos, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal

e o Conselho Tutelar. O primeiro, deliberativo e normatizador, deve congrega representantes de organizações governamentais e não-governamentais. O segundo, captador e aplicador de recursos orçamentários e de doações, está associado ao primeiro. O Conselho Tutelar, cuja competência será o atendimento de casos e a fiscalização, deverá ser composto de membros eleitos pelos cidadãos do município.

Subjacente ao texto está a sinalização para a indispensabilidade de esforços conjuntos e articulados das diferentes políticas setoriais, bem como de todos os setores governamentais e não-governamentais envolvidos na política de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Subjacente ao documento está o alerta para a necessidade de trabalhos integrados orientados por objetivos comuns.

A fim de viabilizar a articulação pretendida, o Governo cria uma figura conceitual e operacional designada como Ministério da Criança, órgão colegiado que congrega, praticamente, todos os Ministérios da República e cuja coordenação, atualmente, está a cargo do Ministro da Saúde.

Subjacente ao texto estatutário está ainda a sinalização para a relevância de formar e aperfeiçoar pessoas que possam romper o ciclo de reprodução da situação de risco pessoal e social com que se defrontam milhares de crianças e adolescentes brasileiros. Vale lembrar que romper esse ciclo é tarefa que se impõe a um país que é, ao mesmo tempo, décima economia do mundo e, paradoxalmente, 57ª em desenvolvimento social. Uma tarefa para o Governo e para a sociedade civil. As ações que devem compor a tarefa são levantadas na próxima seção deste artigo.

#### 4. *Ações necessárias*

A análise do Estatuto, de depoimentos de pessoas ligadas à questão da criança e do adolescente, bem como da situação vigente, permite perceber que a implantação da política pretendida está diretamente relacionada à adoção de determinadas estratégias de ação. Por exemplo: a) redefinição de atribuições e responsabilidades das diferentes esferas de Governo, bem como da sociedade civil, na gestão das políticas sociais básicas; b) otimização de recursos financeiros, materiais e institucionais de cada localidade; c) desenvolvimento de mecanismos que possibilitem o atendimento da criança e do adolescente no âmbito familiar.

Estratégias como essas são fundamentais e abrem espaço para o desenvolvimento de ações específicas, indispensáveis para a realização dos propósitos da política de garantia dos direitos da criança e do adolescente. São elas:

- reformular os sistemas Funabem/Febem, para que o CBIA não se configure apenas como mais uma mudança de sigla;
- reformular o sistema judiciário, de segurança e do Ministério Público, no que se refere à questão da garantia dos direitos da criança e do adolescente;
- divulgar o Estatuto da Criança e do Adolescente, utilizando estratégias conjuntas de organizações federais, estaduais, municipais e não-governamentais (ONGs);
- desenvolver campanhas de sensibilização da municipalidade para o atendimento efetivo das necessidades básicas da criança e do adolescente (saúde, educação,

habitação, trabalho, nutrição, lazer), bem como para a promoção, defesa, fiscalização e controle de seus direitos;

- estabelecer padrões de prestação de serviços, que possam guiar as organizações envolvidas na execução da política;
- definir critérios e parâmetros que permitam o acompanhamento e a avaliação de ações executadas;
- promover eventos, envolvendo organismos nacionais e internacionais, para discussão e avaliação sistemática de questões referentes à problemática da criança e do adolescente;
- sempre que necessário, estabelecer convênios com organizações diversas para serviços de assessoria técnica, cooperação financeira e outras formas de colaboração;
- capacitar recursos humanos envolvidos na gestão e operacionalização da política;
- gradativamente, transferir para os municípios as instalações físicas, os equipamentos e outros recursos das organizações federais e estaduais;
- captar recursos financeiros;
- criar um sistema de gerenciamento de base de dados que permita estabelecer fluxo de informações entre programas e organizações.

Dado que as políticas públicas não existem ou são concebidas no vácuo — ao contrário, são formuladas, implementadas, avaliadas e modificadas através de organizações — é relevante identificar quais as organizações que são responsáveis pelas ações aqui arroladas.

### *5. Organizações responsáveis pela política*

As organizações responsáveis pela política de garantia dos direitos da criança e do adolescente têm a competência predominante de: a) articular partes; b) normalizar e deliberar acerca de objetivos, estratégias, programas; c) fiscalizar ações; d) executar programas e atender crianças e adolescentes; e) dar suporte à política.

Tais organizações são governamentais federais, estaduais e municipais — bem como as ONGs — e instituições de ensino superior, governamentais ou não. Neste artigo são especificadas as primeiras, e apontadas as outras com essas denominações genéricas. O quadro 1 relaciona as organizações, segundo os critérios de competência mencionados.

Por serem processo, a formulação e a gestão de uma política pública são, essencialmente, dinâmicas. Resulta daí que, mais do que arrolar organizações envolvidas, é fundamental definir a maneira pela qual tais organizações se articulam, configurando uma rede, ou seja, uma totalidade de organizações conectadas por um determinado tipo de relacionamento; no caso, a política de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

## Quadro 1

### Organizações responsáveis pela política de garantia dos direitos da criança e do adolescente

<i>Competências</i>	<i>Organizações</i>
Articulação da política	CBIA/Ministério da Criança
Normatização e deliberação	Congresso Nacional Assembléia Legislativa Câmara dos Vereadores Conselho Nacional Conselho Estadual Conselho Municipal
Fiscalização	Conselho Tutelar Ministério Público Justiça da Infância e da Juventude
Atendimento e/ou execução	Ministério de Ação Social: Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) Ministério da Educação Ministério da Saúde Ministério do Trabalho Secretaria de Desportos Secretaria de Estado de Promoção Social Secretaria de Estado de Educação Secretaria de Estado de Saúde Secretaria de Estado de Trabalho
Atendimento e/ou execução	Secretaria Municipal de Promoção Social Secretaria Municipal de Educação Secretaria Municipal de Saúde Secretaria Municipal de Trabalho
Suporte à política	ONGs nacionais Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE) Universidades/instituições de ensino superior ONGs internacionais

#### 6. A rede organizacional da política

As articulações das organizações envolvidas na política são aqui expressas através de dois grupos de indicadores: a) de posição hierárquica; b) de gestão da política. Cada um desses grupos gerais é composto por indicadores específicos, que passamos a descrever.

##### 6.1 Indicadores de posição hierárquica

1. participação formal da organização A no processo decisório da organização B, ao nível máximo de decisão de B;

2. subordinação hierárquica formal da organização *B* em relação à organização *A*;
3. subordinação operacional da organização *B* em relação à organização *A*, por força de determinado plano, programa ou projeto;
4. atuação de *A* como secretaria executiva de *B*.

## 6.2 Indicadores de gestão da política

5. definição de diretrizes gerais de planos, programas e projetos, segundo critérios de decisão da organização *A* para a organização *B*, ou externos a *A* e a *B*;
6. relação de cooperação ou adesão (contrato, convênio e assistência técnica) entre as organizações *A* e *B* para prestação de serviços segundo orientação, coordenação ou gerenciamento da organização *A*;
7. definição de indicadores sociais pela organização *A* para serem observados pela organização *B*;
8. estabelecimento de normas e padrões de operacionalização de planos, programas ou projetos, segundo critérios de decisão da organização *A* para a *B*, ou externos a *A* e a *B*;
9. exercício de atividade de acompanhamento, controle e/ou fiscalização pela organização *A* em relação a *B*;
10. autorização e/ou transferência de recursos financeiros segundo critérios de decisão de *A* para *B*, ou externos a *A* e a *B*;
11. organização e operacionalização de informações gerenciais por *A*, a serem utilizadas por *B*.

Quadro 2

<i>B</i>	<i>A</i>	<i>Ministério da Criança</i>	<i>CBIA</i>	<i>Congresso Nacional</i>	<i>Conselho Nacional</i>	<i>Etc.</i>
<i>Ministério da Criança</i>			3,8		10	
<i>CBIA</i>		1, 4, 11			10, 11	
<i>Congresso Nacional</i>			10		10	
<i>Conselho Nacional</i>		9	10			
<i>Etc.</i>						

Para visualização mais eficaz das organizações que compõem a rede, bem como do tipo de articulação existente entre elas, formatou-se uma matriz que apresenta na coluna e na linha o elenco de organizações. Na célula de interseção de duas

organizações (A e B) apontam-se quais os indicadores de articulação, dentre os mencionados. O quadro 2 apresenta o formato da matriz.

A matriz facilitou a análise da rede, conforme passamos a explicitar.

### *7. Análise da rede organizacional*

A análise da rede, facilitada pela configuração da matriz, permite perceber que a participação formal da organização A no processo decisório da organização B, ao nível máximo de decisão de B se dá, basicamente, nos órgãos colegiados: os Conselhos e o Ministério da Criança. No caso dos Conselhos, a participação tende a acontecer isoladamente por níveis de Governo (federal, estadual, municipal).

A subordinação hierárquica formal, por seu turno, aparece reduzida; no entanto, duas situações são percebidas. Primeira: apesar de, basicamente, não haver subordinação hierárquica formal entre os diferentes níveis de Governo, as organizações que pertencem a um mesmo setor como, por exemplo, Ministério da Educação; Secretaria de Estado de Educação e Secretaria Municipal de Educação, tendem a assumir subordinação operacional por força de leis, planos e programas gerados nas esferas superiores de Governo. Segunda: do ponto de vista operacional, praticamente todas as organizações envolvidas na política estão ou estarão subordinadas ao Conselho Municipal. Esta circunstância aponta para a sobrecarga das tarefas que, provavelmente, ficarão afetas a este Conselho.

De maneira geral, a organização que estabelece normas e padrões de operacionalização de planos, programas e projetos da política é o Ministério da Ação Social. Seus órgãos mais atuantes são a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) e o CBIA, que elaboram, coordenam ou aderem a planos, programas e projetos desenvolvidos por organizações governamentais estaduais e municipais, bem como pelas ONGs.

No que concerne às ONGs nacionais, elas devem desempenhar relevante papel na execução da política, estabelecendo relação de cooperação e/ou adesão com a maioria das organizações governamentais envolvidas, além de operarem seus próprios programas. Estes, no entanto, têm autonomia relativa, uma vez que há a obrigação de inscrevê-los no Conselho Municipal.

Quanto aos recursos financeiros, percebe-se que sua autorização e transferência são significativamente difusas no elenco das organizações que compõem a rede. Contudo, observa-se que o Ministério da Criança e o CBIA detêm a maior concentração dessas atividades.

Políticas sociais devem ser respaldadas por indicadores sociais, capazes de apontar demandas e orientar prioridades. A política de garantia dos direitos da criança e do adolescente deve ser orientada predominantemente por indicadores definidos pelas organizações que aqui foram consideradas como de suporte à política, ou seja, a Fundação IBGE, as instituições de ensino superior e as ONGs internacionais.

Estratégia fundamental na gestão da política é um sistema de informações que alimenta a rede de organizações. A análise da rede não permite perceber a existência

de tal sistema, o que, certamente, pode comprometer a articulação da política. No entanto, vê-se o CBIA como a organização adequada para a geração, gestão e operacionalização desse sistema. Os desafios postos às organizações envolvidas na política são grandes e de variados matizes.

## 8. *Desafios na gestão da política*

No Brasil há, historicamente, uma tendência para se criar suporte institucional à parte para atender os excluídos ou não-beneficiados nos programas oficiais. Vejam-se, por exemplo, os programas de alfabetização de crianças, jovens e adultos, criados ao largo da educação formal e regular dada nas escolas, ou os programas de distribuição de leite. Esta característica é evidência da ineficácia das políticas sociais básicas no atendimento àqueles grupos e da conseqüente adoção de políticas compensatórias.

No entanto, em termos de paradigma político, a política de garantia dos direitos da criança e do adolescente postula o abandono do assistencialismo e de seus programas compensatórios, a favor da universalização no atendimento às necessidades básicas de crianças e adolescentes. Ela preconiza o estímulo e o respeito ao exercício da cidadania.

Para um país em que se registram estas estatísticas: 250 mil crianças morrem antes de completar o primeiro ano de vida; uma em cada quatro crianças sofre de desnutrição; cerca de 70% moram em habitações desprovidas de saneamento básico; mais de quatro milhões de crianças entre sete e 14 anos estão fora da escola; a taxa de analfabetismo chega a cerca de 30%; há milhares de crianças e adolescentes morando nas calçadas das ruas, o desafio que se impõe não é, portanto, dos mais fáceis.

Do ponto de vista organizacional, a análise das organizações envolvidas na política permite perceber que, aparentemente, e à exceção dos Conselhos, elas participam exclusivamente de seu próprio processo decisório, evidenciando ausência de articulação. Tal ausência leva as organizações a se comportarem de forma extremamente autônoma, atuando isoladamente. Como resultado, tem-se a aplicação desordenada de recursos e o desenvolvimento de ações competitivas, sobrepostas e fragmentadas ensejando, de um lado, a expansão da área de influência de determinada organização; de outro, sua vulnerabilidade à manipulação clientelística.

No entanto, em termos de paradigma organizacional, a política de garantia dos direitos da criança e do adolescente tende a privilegiar o conceito de rede organizacional. Redes organizacionais sugerem a necessidade de compreensão das relações entre as organizações, mais do que das organizações em si. No caso das relações das organizações envolvidas na política de garantia dos direitos da criança e do adolescente, a vinculação hierárquica, de certa forma, passa a ser secundária, na medida em que o Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que a política de atendimento dar-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais.

Redes organizacionais reclamam a minimização dos tradicionais mecanismos formais hierárquicos inter e intra-organizacionais que, de resto, pouca eficácia têm

demonstrado, para privilegiar mecanismos mais orgânicos. Dentre estes, podem-se destacar: grupos *ad hoc* de trabalho, papéis organizacionais integradores, rede de microcomputadores, correio eletrônico, estruturas matriciais, estruturas com reduzido número de níveis hierárquicos, descentralização de decisões.

Uma das dificuldades para a implementação da política está associada à ausência de tradição, na administração pública brasileira, da utilização de mecanismos orgânicos. Outra dificuldade está referida à sobrecarga de atribuições do Conselho Municipal. Ela exige uma infra-estrutura operacional que, historicamente, nem sempre tem sido possível à esfera municipal.

Mecanismos mais orgânicos neutralizam práticas burocratizantes e exigem fluxo eficaz de informações, adequada coordenação de partes e competência técnica e gerencial. Vê-se, então, a necessidade de definição de uma organização que possa: a) coordenar partes, sejam elas organizações, estratégias ou programas, notadamente no que concerne a prioridades, demandas e alocação de recursos; b) gerar e gerenciar adequado sistema de informações, balizador das ações das diferentes organizações que compõem a rede da política; c) promover a capacitação técnica e gerencial do pessoal envolvido na política.

Embora o Ministério da Criança esteja associado à tarefa de coordenação de partes, vê-se o CBIA como a organização adequada para funcionar como uma secretaria executiva deste Ministério, e para realizar as tarefas de gerenciamento de informações e capacitação de pessoal. No entanto, faz-se necessário que o CBIA se pense como a organização representante de um novo paradigma, o que significa repensar a Funabem, que lhe deu origem.

Os desafios postos à gestão da política de garantia dos direitos da criança e do adolescente são grandes e de variados matizes, porque a política implica, sobretudo, mudança de valores, conceitos, crenças e perspectivas, não só no que se refere à rede organizacional, como à sociedade brasileira como um todo. Ver e tratar a criança e o adolescente como cidadãos com direito à satisfação de suas necessidades básicas é tarefa de todos — do Governo e da sociedade civil. O desafio é operacionalizar um novo paradigma. As crenças que ele encerra são incompatíveis com comportamentos legais, pessoais e associados que têm marcado o trato relativo às questões da criança e do adolescente brasileiros. É tempo, pois, de mudança.