

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – DCP
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA FERNANDA E SILVA

O CONTROLE SOCIAL NO SERVIÇO DE
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: O CASO DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte

2015

MARIA FERNANDA E SILVA

O CONTROLE SOCIAL NO SERVIÇO DE
ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES: O CASO DE BELO HORIZONTE

Monografia apresentada a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2015

AGRADECIMENTOS

À professora orientadora, pela paciência, atenção, críticas e sugestões valiosas, Dra. Geralda Luiza de Miranda.

Aos conselheiros de direitos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA-BH, em especial aos conselheiros da Comissão de Registro de Entidades, Inscrição e Reavaliação de Programas - CREIRP.

Aos colegas da secretaria executiva do CMDCA-BH.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma reflexão sobre o controle social exercido pelos conselhos de direitos, a partir da análise do desempenho do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte - CMDCA-BH. A perspectiva teórica adotada está ancorada no conceito de democracia participativa, especificamente o que estrutura a literatura sobre o controle social na formulação e gestão das políticas sociais. A empiria utilizada na análise do desempenho do CMDCA-BH são os processos administrativos de solicitação de primeiro registro/renovação, inscrição/reavaliação de programas de entidades privadas de assistência social que prestam o serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes em situação de risco, que deram entrada no conselho no período de 12/2012 a 06/2015. A título de conclusão, apresenta-se tendências sobre as deliberações desses processos, bem como o papel do conselho na vida das crianças e adolescentes que vivenciam a experiência do acolhimento institucional.

PALAVRAS-CHAVE: controle social, democracia participativa, conselhos de direitos, acolhimento institucional, crianças e adolescentes.

ABSTRACT

This postgraduate work presents a reflection about social control accomplished by rights counselors, focusing on the performance analysis of the “*Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA-BH*”. The Theoretical Perspective adopted is based on the concept of participative democracy, which structures specifically the literature about social control in social politics formulation and management. The common experience used in the performance analysis of *CDCMA-BH* consists in administrative processes of first registration / renovation requirements, enrollment / revaluation of social assistance private entities programs that serves residential care to children and teenagers on risk situation, and checked in this department in the period understood 2012 December and 2015 June. About the conclusion, the deliberation trends of these processes are presented, as well as the effective meaning of the mentioned “*Conselho*” in the lives of children and teenagers that experienced residential care.

KEYWORDS: social control, participative democracy, rights counselors, residential care, children and teenagers.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	Trabalhadores das unidades que acolhem crianças e adolescentes por nível de escolaridade – BH (2013) (N=795) (%).....	50
GRÁFICO 2	Unidades de acolhimento institucional a crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte, por situação no CMDCA-BH (2015) (N=53) (%).....	64
GRÁFICO 3	Processos de acolhimento institucional por mantenedora que tramitaram/tramitam no CMDCA-BH entre 12/2012 a 05/2015 (N=29) (%).....	66
QUADRO 1	Tipo de dependências do imóvel ocupado pela unidade – BH (2013) (N=50) (N, %).....	48
QUADRO 2	Principais motivos de acolhimento por faixa etária.....	52
QUADRO 3	Processos administrativos de renovação de registro e reavaliação de programa, que deram entrada no CMDCA-BH, por número de unidades, datas de entrada e de deliberação e meses de tramitação (12/2012-06/2015).....	70
FIGURA 1	Fluxograma da tramitação dos processos administrativos de primeiro registro/renovação, inscrição e reavaliação de programas – CMDCA-BH.....	61

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Crianças e adolescentes acolhidos nas unidades de acolhimento por faixa etária e sexo (BH) (N=728) (N, %)......	50
TABELA 2	Motivos da solicitação de vagas – BH (2014) (N=728) (N, %).....	51
TABELA 3	Processos de acolhimento institucional por unidades deliberados desde 2012 (BH) (N, %)......	65
TABELA 4	Processos administrativos de novo registro e inscrição de programa, que deram entrada no CMDCA-BH, por número de unidades, datas de entrada e de deliberação, tipo de solicitação e meses de tramitação (12/2012-06/2015)......	67
TABELA 5	Processos administrativos de renovação de registro e reavaliação de programa, que deram entrada no CMDCA-BH, por número de unidades, datas de entrada e de deliberação, tipo de solicitação e meses de tramitação (12/2012-06/2015)......	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CMAS-BH	Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte
CMDCA-BH	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CREIRP	Comissão de Registro de Entidades, Inscrição e Reavaliação de Programas
CT	Conselho Tutelar
DOM-BH	Diário Oficial do Município de Belo Horizonte
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MP	Ministério Público
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG	Organizações Não Governamentais
PPP	Projeto Político Pedagógico
PPCAAM	Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PIA	Plano Individual de Atendimento
PJIJ	Promotoria de Justiça da Infância e Juventude
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

PMCFB-BH	Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária-Belo Horizonte
SMAAS	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SMPS	Secretaria Municipal de Políticas Sociais
SARF	Serviço de Apoio à Reintegração Familiar
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
VIJ	Vara da Infância e Juventude

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL NA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB MEDIDA DE PROTEÇÃO DE ABRIGO.....	16
1.1	O Controle Social na implementação de políticas públicas: o papel dos conselhos de direitos	17
1.2	A política de atenção à criança e ao adolescente: o serviço de acolhimento institucional.....	23
1.2.1	<i>Configuração da rede de instituições envolvidas no acolhimento institucional.....</i>	27
1.2.2	<i>Normatização do serviço de acolhimento.....</i>	30
1.3	Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: o caso de Belo Horizonte.....	36
1.4	Considerações Finais.....	39
2	OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O CASO DE BELO HORIZONTE.....	41
2.1	A normatização local do serviço de acolhimento institucional..	41
2.2	A rede de proteção local envolvida no acolhimento institucional.....	44
2.3	O provimento do serviço de acolhimento institucional no município de Belo Horizonte.....	47
2.3.1	<i>Infraestrutura material das unidades que acolhem crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte.....</i>	47

2.3.2	<i>O perfil do público atendido nas unidades de acolhimento.....</i>	50
2.4	Considerações Finais	53
3	POSSIBILIDADES E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM BELO HORIZONTE.....	56
3.1	Instrumentos formais do CMDCA-BH para o controle do serviço de acolhimento institucional às crianças e adolescentes.	57
3.2	Os desafios enfrentados pelo CMDCA-BH no controle do serviço de acolhimento institucional.....	62
3.2.1	<i>Análise dos processos administrativos de acolhimento institucional no CMDCA-BH.....</i>	63
3.3	Considerações Finais.....	71
	CONCLUSÃO.....	72
	REFERÊNCIAS.....	74

INTRODUÇÃO

A década de 1980 representou avanços importantes para o Brasil, especialmente o advento da Constituição Federal de 1988, que proporcionou aos brasileiros um regime político democrático e descentralizado e possibilitou o surgimento de um novo ator na gestão das políticas - os Conselhos de Direitos¹.

Após dois anos da promulgação da Carta Magna, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que instituiu uma nova concepção para as políticas públicas voltadas para a infância e a juventude, incluindo, na rede de gestão das políticas destinadas a esses segmentos, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Os conselhos, criados nos níveis municipal, estadual e nacional de governo, são órgãos deliberativos e controladores da política de atendimento a criança e ao adolescente, que compartilham, com outros atores da rede, a responsabilidade pela formulação e fiscalização das políticas e ações voltadas para a população infanto-juvenil. No mesmo artigo em que o ECA cria os conselhos de direitos, são também determinadas as diretrizes para a agilização do atendimento de crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento institucional, com vistas à sua rápida reintegração à família de origem ou em família substituta. Com esse objetivo, essa lei estabelece a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e, por fim, o órgão do Poder Executivo encarregado das políticas de assistência social, denominado órgão gestor da Assistência Social.

Assim, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 e o ECA modificaram significativamente a política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco, que necessitam de acolhimento institucional. Todo o arcabouço jurídico propõe uma gestão integrada, de modo que os órgãos trabalhem em rede, articulados, para o desenvolvimento de ações de garantia de direitos.

¹ “É interessante ressaltar que já no período autoritário verifica-se a iniciativa de organização de Conselhos Estaduais Setoriais. A consulta à legislação produzida em Minas Gerais nos anos 70 e 80 aponta a criação de diversos Conselhos, tais como: Cultura (1976), Educação (1978), Desenvolvimento Urbano (1979) Política Habitacional (1982) e Mulher (1983). Não obstante, algumas importantes características distinguem esses conselhos daqueles organizados a partir da Constituição Federal de 1988”. (Azevedo e Anastasia, 2002)

No intuito de garantir que o trabalho desenvolvido pelas entidades de acolhimento institucional seja prestado com qualidade, em condições institucionais adequadas e em padrões de dignidade, o ECA determinou que os Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes procedessem à autorização para seu funcionamento, levando em consideração alguns critérios. Esses critérios ou requisitos são cumulativos e devem ser cumpridos pelas entidades, de forma que o serviço seja prestado em condições favoráveis ao desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes e desemboque em sua reintegração à família de origem ou em uma família substituta. Nesse sentido, as entidades devem oferecer condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança; plano de trabalho compatível com os princípios do ECA; devem ser constituídas regularmente e possuir em seus quadros pessoas idôneas, bem como se adequarem as condições estabelecidas nas normatizações vigentes. Para as entidades que já desenvolvem o serviço, são exigidos, para a reavaliação da autorização de funcionamento, os critérios descritos acima e os seguintes: efetivo respeito às regras do ECA, bem como às resoluções expedidas em todos os níveis; a qualidade e a eficiência do trabalho desenvolvido, atestados de eficiência expedidos pelos órgãos fiscalizadores – Conselhos Tutelares, Ministério Público e Justiça da Infância e Juventude -, e por último, das entidades que desenvolvem programas de acolhimento institucional, serão considerados também os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação a família substituta.

Para exercer suas competências de forma criteriosa na avaliação das entidades de acolhimento institucional, os conselheiros de direitos devem considerar todos os critérios referidos acima, bem como compreender a normatização da política de acolhimento institucional que vem sendo implantada em nosso país. Tendo em vista a importância desses parâmetros para a análise do desempenho do CMDCA-BH no controle social do serviço de acolhimento institucional, será apresentada uma síntese das previsões legais que regulamentam a proteção integral de crianças e adolescentes acolhidos, sendo elas: Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC (2006), Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009), Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), Lei 12.010 (2009), conhecida como a “Nova Lei de Adoção” e Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa dos direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PMCFC (2011).

Este trabalho apresenta uma reflexão sobre o controle social exercido pelos conselhos de direitos, a partir da análise do desempenho do CMDCA-BH. A empiria utilizada na análise desse desempenho são os processos administrativos de solicitação de primeiro registro e renovação de registro de entidades privadas de assistência social que prestam o serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes em situação de risco, e processos administrativos de solicitação de inscrição e de reavaliação dos programas de proteção e de regime de acolhimento institucional, que deram entrada nesse conselho no período de 12/2012 a 06/2015.

Ao focar a análise no CMDCA-BH, a pergunta de pesquisa é a seguinte: essa instância tem se mostrado eficaz no desempenho de sua função de controle social da política de acolhimento institucional a crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte? Sendo um estudo de caso, os achados não podem ser generalizados para o restante do país, mas fornecem pistas para futuras pesquisas, indicando problemas, desafios e possibilidades que se abrem à efetividade do controle exercido por essas instâncias de participação social.

A perspectiva teórica adotada está ancorada no conceito de democracia participativa, especificamente o que estrutura a literatura sobre o controle social na formulação e gestão das políticas sociais.

As fontes dos dados são os processos administrativos que deram entrada no CMDCA-BH; o banco de dados de entidades do CMDCA-BH; as atas das plenárias desse conselho; os relatórios de reuniões da Comissão de Registro de Entidades, Inscrição e Reavaliação de Programas (CREIRP), do CMDCA-BH; as deliberações do CMDCA-BH, relativas aos processos, publicadas no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte (DOM), o Censo SUAS 2013, e, por fim, o diagnóstico realizado pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), que compõe o Plano de Acolhimento da Rede de Serviços de acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de Belo Horizonte.

Este trabalho está organizado em três capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. No primeiro capítulo, após a discussão sobre a importância do controle social na gestão das políticas públicas, especialmente as sociais, apresenta-se o papel desempenhado pelos conselhos de direitos na implementação do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de risco, a partir do que foi estabelecido no ECA e na normatização do serviço. No segundo capítulo, apresentam-se os desafios da implementação da medida de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em Belo

Horizonte, colocando-se o foco da discussão na normatização da medida protetiva existente no município, bem como na configuração da rede local envolvida no acolhimento institucional. No intuito de compreender a estrutura das entidades e o perfil do público atendido, é apresentado, a partir de dados de pesquisas já existentes, alguns aspectos e desafios do atendimento de crianças e adolescentes acolhidos no município. Por fim, são apresentadas as atribuições do CMDCA-BH no controle do serviço de acolhimento institucional. No terceiro capítulo, são discutidos os instrumentos formais do CMDCA-BH para o controle do serviço de acolhimento institucional, e os desafios que essa instância enfrenta para fazer um controle efetivo desse serviço.

1 O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL NA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB MEDIDA DE PROTEÇÃO DE ABRIGO

A participação social nos processos de formulação e implementação das políticas públicas brasileiras, especialmente as sociais, foi ampliado significativamente com o advento da Constituição Federal de 1988. A partir de então, foram criadas e tem sido continuamente fortalecidas, normativa e organizacionalmente, diversas instâncias ou fóruns que institucionalizam a participação de representantes da sociedade civil na deliberação, execução e controle de ações nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e assistência social, entre outras. Entre as instâncias de participação, destacam-se os conselhos de direitos aos quais são atribuídas competências deliberativas, consultivas e de controle.

A partir dos comandos da Constituição de 1988, a política de atenção à criança e ao adolescente sofreu uma inflexão importante em sua trajetória prévia com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, que instituiu uma nova concepção para as políticas públicas voltadas aos direitos desses segmentos, que deverão ser alvo de uma “proteção integral”. Para a gestão das ações destinadas a promover essa proteção, o ECA configura uma ampla rede de instituições, formada pelos três níveis de governo, instâncias do Poder Judiciário e do Ministério Público e conselhos tutelares, temáticos e de direitos. No caso de crianças e adolescentes em situação de risco, que requerem acolhimento institucional, a rede de gestão, denominada “rede de proteção”, abrange o Juizado da Infância e da Juventude, a Promotoria de Justiça dos Direitos da Criança e do Adolescente, Defensoria Pública, delegacias especializadas, conselhos tutelares, órgãos gestores da Assistência Social dos três níveis de governo, Conselhos da Assistência Social e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (nacional, estaduais e municipais) e estruturas de prestação de serviços sociais, entre as quais se destacam as unidades de acolhimento institucional vinculadas ao Sistema do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O objetivo deste capítulo é descrever o papel desempenhado pelos conselhos de direitos na implementação do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de risco, a partir do que foi estabelecido no ECA e na normatização do serviço. A discussão está organizada em três seções. Na primeira seção, são apresentados o conceito e

as expectativas teóricas acerca desse tipo de controle nas políticas sociais. Na segunda, é apresentada a política de proteção à criança e ao adolescente em situação de risco, abrangendo a configuração normativa da política de atenção às crianças e adolescentes sob a medida de proteção abrigo, delineada pela Constituição de 1988, pelo ECA e pelas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, de 2009, distinguindo-se os procedimentos a serem desenvolvidos pela rede de instituições envolvidas na prestação do serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes; as modalidades de acolhimento e as diretrizes metodológicas para a execução do serviço. Na terceira seção, é destacada a responsabilidade dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente na fiscalização desses parâmetros normativos no desenvolvimento do serviço de acolhimento institucional e as atribuições do CMDCA de Belo Horizonte.

1.1 O Controle Social na implementação de políticas públicas: o papel dos conselhos de direitos

Na história social e política do Brasil, as Constituições Federais evoluíram ao reconhecer os direitos civis, políticos e sociais e ao proporcionar a abertura do Estado à participação do povo em sua gestão e controle.

A luta por um projeto democrático emergiu nos anos 80, num processo de resistência ao regime militar. Essa luta, empreendida por diversos setores da sociedade civil, principalmente pelos movimentos sociais, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”.

O Estado Democrático de Direito estrutura-se no respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica. Esse avanço está registrado no Preâmbulo e no art. 1º da Constituição Federal, que define como fundamentos de nossa República, a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, e estabelece que *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

De acordo com Jaccoud, Beghin e Silva (2009), a participação social, nos termos estabelecidos pela Constituição de 1988, no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições correspondem a três sentidos:

- a) a participação social promove a transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas;
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (JACCOUD, BEGHIN, SILVA, 2009, p. 375)

Assim, a Carta Magna é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. O texto constitucional alargou o conceito de democracia participativa, reconhecendo que a participação dos cidadãos não se restringe apenas ao controle periódico da representação, via eleições, mas também ao processo de decisão das políticas sociais, seja na formulação, gestão e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal.

O Estado brasileiro também ganha força na ideia de controle e vigilância recíprocos de um Poder sobre o outro relativamente ao cumprimento dos deveres constitucionais de cada um, denominado de “freios e contrapesos”. Nessa forma de controle, estão presentes os elementos essenciais caracterizadores do moderno conceito do princípio da separação dos poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Desse conceito, é possível destacar a ideia de controle como resultado de funções específicas que se destinam a realizar a contenção do poder do Estado, seja qual for sua manifestação, dentro do quadro constitucional que lhe for definido. Podem-se apontar algumas formas de controle previstas no Estado brasileiro, sendo eles, o Controle Interno, Controle Externo e Controle Social. A forma de controle exercida pela Administração Pública é chamada de controle institucional. No governo federal, por exemplo, este é exercido por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

De acordo com a Constituição Federal brasileira, o controle institucional cabe ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, através de controle interno. Esses controles

devem ocorrer antes, durante e após os atos de arrecadação dos recursos públicos, elaboração das políticas públicas e execução dos planejamentos.

Tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais do país, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional, controle interno e controle externo. É necessário que toda a sociedade participe de forma organizada do controle do gasto público e da execução das políticas públicas, monitorando constantemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados, o que é denominado “controle público”.

Entende-se que o controle público é a participação da população na gestão das políticas públicas, possibilitando aos cidadãos o acompanhamento, fiscalização e avaliação da qualidade dos serviços prestados. Além disso, a participação social proporciona o acompanhamento dos recursos públicos e os impactos das ações governamentais, visando direcionar as políticas para o atendimento das necessidades prioritárias da população e, assim, melhoria dos níveis de oferta e qualidade dos serviços.

Dessa feita, a participação da sociedade civil pode ocorrer no controle das políticas, especificamente em sua formulação e implementação. Contudo, de acordo com Dagnino (2004), a participação social, no pós-constitucional, pode ser entendida como uma “participação evidentemente aparente”.

Essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornaram seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então, o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. (DAGNINO, 2004, p. 97)

Isto porque, segundo Dagnino (2004), no processo de construção da democracia, houve uma “confluência perversa”, entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal que marcaria o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira. Assim, o argumento da autora aponta para dois projetos distintos. De um lado, haveria um processo de alargamento da democracia, que se expressaria na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionadas com as questões e políticas públicas

(TEIXEIRA, DAGNINO E SILVA, 2002). De outro, há um projeto neoliberal, que defende um Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais, transferindo-as para a sociedade civil. Para Dagnino (2004), a perversidade estaria colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

A coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam é, de fato, emblemática de uma série de outras coincidências no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa. (DAGNINO, 2004, p.99)

No cenário da década de 1990, no Brasil, houve uma investida para a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil. De acordo com Dagnino (2004), grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupou majoritariamente o aparato do Estado naquela ocasião, e o projeto participativo se deu justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajavam nessa aposta e passaram a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado.

Nesse sentido, organizações não-governamentais (ONG's) e empresas, voltadas para a “solidariedade social”, foram incorporadas formalmente à implementação das políticas públicas, aceitando essa posição de responsabilidade frente as questões sociais. Segundo Luciana Jaccoud (2009), “a participação social nas políticas públicas se apresenta assim, nesta perspectiva, não como ampliação do espaço político do debate, mas de substituição da ação direta dos atores sociais baseada nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social privada” (p. 378). Por outro lado, no caminho de uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil e de aprofundamento do projeto político democrático, presenciamos também diversos formatos de participação social, na formulação, implementação e controle das políticas públicas, como por exemplo, as conferências, os orçamentos participativos, fóruns, conselhos, audiências, dentre outros. Esses espaços têm exercido um papel relevante para a democracia participativa e estimulado a transparência das ações públicas. Entre esses espaços, cabe destacar que os

conselhos de direitos é uma das mudanças mais importantes no Brasil, uma vez que eles podem assegurar o princípio constitucional da democracia mista - representativa e direta -, assim como o controle social. No que segue, destacaremos esse novo *locus* de atuação da sociedade civil, apresentando sua trajetória histórica, organização, composição e estrutura; posteriormente, focando o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte.

No que se refere a história dos conselhos, é importante destacar que houve um significativo aumento em seu ritmo de criação em todo o Brasil, na década de 1990, resultado da obrigatoriedade da implementação dos conselhos de saúde, educação, saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente, dentre outros, estabelecida pela normatização dessas áreas. Em sua constituição, esses conselhos incorporaram representantes dos movimentos e organizações sociais, beneficiários, profissionais, configurando-se como arenas de diferentes forças e interesses. Naquele cenário, havia a necessidade de se ampliar os espaços decisórios das políticas sociais, atuando lado a lado com o Estado, buscando principalmente dar transparência as ações do executivo, por meio da discussão de prioridades e da formulação da agenda pública.

Sinteticamente, os conselhos de direitos são espaços públicos de composição plural e geralmente paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e/ou consultiva, criados por lei, de caráter permanente, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Esses conselhos são um importante canal de participação popular nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Segundo Mendonça e Cunha (2012), as premissas que orientaram a criação dos conselhos de políticas foram as seguintes:

a necessária ampliação dos canais de participação política da sociedade; a importância de que diferentes concepções, defendidas por atores sociais e estatais sobre a amplitude e a direção dos direitos de cidadania, tivessem canais públicos de expressão; a relevância de debates inclusivos e razoáveis que antecedessem as decisões sobre a política pública; a necessidade de que os processos de construção de decisões vinculantes fossem transparentes e públicos; a centralidade da construção autônoma das regras de seu funcionamento e os critérios de decisão. (MENDONÇA e CUNHA, 2012, p 52)

Esses órgãos são em geral deliberativos, abrangentes e permanentes, podendo ser apenas consultivos, o que significa que se limitam a dar respaldo às ações políticas, sem poder

de questionamento. No que se refere as atribuições dos conselhos deliberativos, esses órgãos deliberam sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação da normatização e da regulação das ações do governo e a aprovação da proposta orçamentária. Eles podem ser autônomos ou semiautônomos em relação ao governo, e não são órgãos executivos. Embora vinculados aos órgãos do poder público, os conselhos têm autonomia em suas atribuições para definir suas regras e dinâmica de funcionamento, o que deve ser feito com a participação de todos os segmentos sociais representados no seu âmbito, incluindo, portanto, o próprio Poder Público.

Os conselhos são constituídos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil. Mas há exceções à regra da paridade dos conselhos, tais como, na área da segurança alimentar. Mendonça e Cunha (2012) apontam que todos os conselheiros exercem suas atividades de forma voluntária, sem remuneração, sendo que alguns conselhos de âmbito estadual e conselhos nacionais arcam com despesas de locomoção e estadia dos conselheiros para que possam participar das assembleias, que geralmente são mensais nesses níveis de governo.

Ainda segundo Mendonça e Cunha (2012), os conselhos também apresentam variação na sua forma de organização. A maioria deles tem um órgão interno de direção (geralmente denominado de Mesa Diretora), presidido por um dos membros, eleito entre os pares, ou pelo titular da secretaria a qual o conselho está vinculado, cabendo ao presidente exercer a representação externa. Muitos conselhos possuem uma secretaria executiva que cuida da administração cotidiana de suas atividades e, em alguns casos, é constituída por técnicos e especialistas que apoiam os conselheiros, oferecendo-lhes as informações e os esclarecimentos necessários ao processo deliberativo (Faria e Ribeiro, 2010; Cunha, 2009).

Na próxima seção, será apresentada a política de atenção à criança e ao adolescente em situação de risco, delimitada pela Constituição Federal e demais normativas específicas sobre o acolhimento institucional, bem como a importância da atuação integrada dos diversos atores institucionais que compõem a rede de proteção configurada pela ECA para essa área de política.

1.2 A política de atenção à criança e ao adolescente: o serviço de acolhimento institucional

A política de acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco vem sendo implantada no Brasil desde a década de 1930, quando começou a ser implementado o modelo estabelecido pelo Código de Menores, de 1927. A partir da Constituição Federal de 1988, essa política vem sendo construída em conformidade com o ECA, que reafirmou que a provisão de serviços de acolhimento somente será utilizada quando crianças e adolescentes se encontrarem em situações de abandono ou violação de direitos, necessitando, nesse último caso, serem afastadas temporariamente da convivência familiar.

A Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças significativas na configuração da atenção estatal a ser prestada ao público infanto-juvenil do Brasil, uma vez que reconheceu que crianças e adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e que a família, a sociedade e o Estado devem assegurar, com absoluta prioridade, os direitos para o seu pleno desenvolvimento. No artigo 227, a Constituição determina que esses atores devam reunir esforços para garantir a efetivação dos direitos atribuídos à criança e ao adolescente:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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 FEDERAL DE 1988, art. 227)

Conforme antecipado, em 13 de julho de 1990, o artigo acima foi regulamentado pela Lei nº 8069, que cria o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Nesse estatuto, crianças e adolescentes são definidos simultaneamente como “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” - justificando desse modo à necessidade da proteção integral e prioritária de seus direitos por parte da família, da sociedade e do Estado, e como “sujeitos de direitos” – significando que não podem mais ser tratados como objetos passivos de controle por parte da família, do Estado e da sociedade.

O ECA trouxe nova concepção para as políticas públicas voltadas aos direitos infanto-juvenis, na qual se consolidou a política de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Nesse sentido, podemos compreender que o estatuto concebe a atuação conjunta e integrada dos diferentes atores institucionais, denotando a inviabilidade da atuação individual de órgãos públicos e entidades não-governamentais.

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. (LEI nº 8069, de 1990, art. 86)

Com isso, pode-se perceber que não somente a família é atribuído o dever de cuidar das crianças e adolescentes. É dever claro que outras instituições sejam também coparticipantes no trabalho de atendimento a esse segmento social. Nesse caso, todos os atores são tão responsáveis quanto à família na proteção dos infantes, e o grande desafio que se coloca é a intersetorialidade e o trabalho em rede, de forma a articular as ações de diversas políticas setoriais e de diferentes instituições, visando à proteção integral de crianças e adolescentes.

Segundo Fleury (2002), a existência de redes ou estruturas policêntricas, apresenta-se igualmente em “diferentes campos gerenciais, manifestando-se na existência de redes empresariais, redes de políticas, redes de movimentos sociais, redes de apoio sócio psicológico, etc” (p. 1). A autora aponta ainda que apesar da diversidade de objetivos, de instituições, atores e recursos envolvidos, em todos os casos há elementos comuns, representados pelos desafios de estabelecer modalidades capazes de viabilizar os objetivos pretendidos.

Ainda segundo Fleury (2002), as redes de políticas sociais permitem novas formas de socialização e trocas de experiências, que podem ser transformadoras para a sociedade.

As redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerencia das políticas sociais, uma vez que elas permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil quanto do Estado. (FLEURY, 2002 p. 20)

Importante salientar que, na área da criança e do adolescente, são feitas referências a duas redes: o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e a rede de proteção, que são apresentadas, muitas vezes, como sinônimos, mas há diferenças. O SGD consiste de um conjunto de instituições públicas e da sociedade civil que se articulam, interagem e trabalham em prol da efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes nas esferas federal, estadual e municipal. Conforme Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006, do CONANDA, esse sistema 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 proteção e controle para a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes. Dessa feita, o SGD possui três frentes de atuação: promoção dos direitos, defesa em resposta a violação e controle na implementação das ações que visam a realizá-los (CABRAL et alii, 1999).

Já as redes de proteção são constituídas por instituições que devem se articular localmente para promover o atendimento às necessidades de crianças e adolescentes. Segundo Brancher (2000), as redes de proteção e o sistema de garantia de direitos se interagem e se complementam.

As redes de proteção integral são, portanto, o aspecto dinâmico do sistema, conformado a partir das conexões entre atores que compartilham um sentido de ação”. Sendo assim, “quando se fala em ‘Sistema de Garantia de Direitos’, melhor se tem em mente a compreensão teórica, abstrata e estática do conjunto de serviços de atendimento previstos idealmente em lei, enquanto a expressão ‘Rede de Proteção’ expressa esse mesmo sistema concretizando-se dinamicamente, na prática, por meio de um conjunto de organizações interconectadas no momento da prestação desses serviços. (BRANCHER, 2000, p.129)

Nesse sentido, a rede de proteção à criança e ao adolescente, no que tange ao acolhimento institucional, pressupõe um trabalho articulado e interconectado com um conjunto de serviços, programas, órgãos, organizações, dentre outros. É fundamental que as unidades de acolhimento institucional trabalhem em conjunto com o órgão gestor da assistência social, Conselhos Tutelares, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público, Defensoria Pública, Vara da Infância e Juventude, Escolas, Centro de Saúde, Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS de sua área de abrangência, mantendo uma relação sistemática, contínua e formal com estes órgãos.

Sendo o acolhimento institucional central nessa discussão, faz-se necessário primeiramente apresentar o seu conceito. Na sessão seguinte, será descrito os órgãos que compõem a rede de atendimento à criança e ao adolescente e suas respectivas atribuições no desenvolvimento do serviço de acolhimento institucional.

O termo acolhimento institucional foi utilizado para designar o serviço de acolhimento a ser prestado a crianças e adolescentes que foram alvo da medida de proteção estabelecida no art.90, inciso IV do ECA, que é a de acolhimento institucional. Essa medida de proteção é utilizada sempre que crianças e adolescentes se encontram em situação de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. Conforme o ECA, essa medida deve ser aplicada de forma excepcional – apenas quando esgotadas todas as outras alternativas de proteção – e provisória, isto é, por um período menor que dois anos. Nesse período, devem ser empreendidos todos os esforços, por parte de toda a rede de proteção, para que a criança ou adolescente seja reinserido em sua família de origem ou inserido em uma família substituta, preservando-se, assim, seu direito à convivência familiar e comunitária (LEI nº 8069, art. 101).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS nº 109, de 2009, conceitua o serviço de acolhimento institucional como o “acolhimento de diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral”. A organização do serviço deve garantir a privacidade, o respeito aos costumes, as tradições e à diversidade de ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.

De acordo com a Tipificação, o acolhimento para crianças, adolescentes e jovens pode ser desenvolvido em quatro modalidades de atendimento: (1) acolhimento em famílias acolhedoras, desenvolvido por famílias previamente cadastradas que prestam o serviço sob a supervisão de equipes do Suas; (2) acolhimento institucional, que é feito em unidades governamentais (municipais ou estaduais) ou não-governamentais conveniadas com os governos municipais ou estaduais, denominadas casa-lar e abrigo institucional; (3) acolhimento provisório, feito em também em unidades vinculadas ao Suas denominadas casa de passagem, até que se providencie ou a reintegração familiar ou o encaminhamento para unidades de acolhimento institucional; (4) acolhimento em república, também vinculadas ao Suas, no caso de jovens egressos de serviços de acolhimento na qual se faz o acolhimento provisório. As especificações do serviço de acolhimento institucional, objeto

deste trabalho, serão apresentadas na seção 1.2.2. Na próxima seção, será apresentada a configuração da rede envolvida na prestação deste serviço.

1.2.1 Configuração da rede de instituições envolvidas no acolhimento institucional

A rede de instituições envolvidas no acolhimento institucional pode ser formada por vários atores, dependendo do problema específico a ser solucionado. Aqui, serão referidos apenas as principais, envolvidas de forma permanente com a prestação desse serviço no âmbito local, especificamente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, os Conselhos Tutelares, a Promotoria de Justiça dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Vara da Infância e Juventude, as entidades governamentais e não-governamentais que prestam o serviço e o órgão gestor da Assistência Social, localizado no Poder Executivo municipal.

O primeiro órgão são os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. Esses conselhos possuem a atribuição exclusiva de conceder a autorização para as entidades da sociedade civil prestarem o serviço de acolhimento (provisório ou institucional) e proceder a inscrição dos programas governamentais e não-governamentais de atenção à criança e ao adolescente, incluindo o de Famílias Acolhedoras, comunicando o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária. De acordo com o artigo 90 e 91 do ECA, o registro das entidades que prestam o serviço de acolhimento tem validade máxima de quatro anos e a reavaliação dos programas ocorrerá, no máximo, a cada dois anos. O ECA estabelece os critérios que devem ser considerados na reavaliação dos programas de execução:

I - o efetivo respeito às regras e princípios desta Lei, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis;

II - a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude;

III - em se tratando de programas de acolhimento institucional ou familiar, serão considerados os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso. (LEI nº 8069, art. 90).

Além desses critérios, os Conselhos de Direitos devem observar, para a concessão do registro e reavaliação dos programas, se as instalações físicas das unidades de acolhimento estão em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança; se o plano de trabalho é compatível com os princípios do ECA, se a entidade está regularmente constituída, se possui em seus quadros pessoas inidôneas e, por último, a entidade tem que se adequar e cumprir as resoluções e deliberações relativas à modalidade de atendimento prestado, expedidas pelos Conselhos de Direitos em todos os níveis. Caso a entidade não cumpra esses critérios, o registro e a inscrição do programa serão negados.

O segundo ator importante da rede de proteção são os Conselhos Tutelares, que são órgãos autônomos e permanentes de natureza não jurisdicional. Eles são encarregados de zelar pela efetivação dos direitos infanto-juvenis e, para tanto, podem requisitar serviços públicos nas áreas da saúde, educação, assistência social etc. quando os direitos das crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados. São compostos por cinco membros, escolhidos pela população local para mandato de quatro anos, permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha, e neste caso, são remunerados. (Lei nº 8069, art. 132).

O Conselho Tutelar é chamado a agir por meio de denúncia de ameaça ou violação consumada de direitos da criança e do adolescente, mas deve também se antecipar à denúncia, agindo preventivamente quando fiscaliza entidades, mobiliza a sua comunidade para o exercício de direitos assegurados a todo cidadão, e cobrando o melhor acompanhamento e o atendimento à criança e ao adolescente, bem como a sua família.

Por ser um órgão que trabalha na ponta, mais próximo à comunidade, o conselho tutelar tem se apresentado como mediador entre os serviços, sendo solicitado constantemente para efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Verificadas situações de ameaça e/ou violação de direitos das crianças e adolescentes, os conselheiros tutelares têm o dever de aplicar as seguintes medidas de proteção:

- 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 programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao 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;
- VIII – inclusão em programa de acolhimento familiar;
- IX - colocação em família substituta. (LEI nº 8069, art. 101).

O terceiro ator da rede é a Promotoria de Justiça dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão do Ministério Público que fiscaliza se os direitos das crianças e dos adolescentes estão sendo respeitados. Entre outras coisas, ela faz visitas a instituições e entidades que atendem esse público, por meio de denúncias ou em fiscalizações rotineiras. O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução nº 71, de 2011, determinou que os promotores de justiça com atribuições em matéria de infância e juventude, devem inspecionar os serviços de acolhimento institucional periodicamente e, no caso de Belo Horizonte, as visitas são semestrais e acontecem nos meses de março e setembro.

O quarto ator é a Vara da Infância e Juventude - VIJ, órgão do Poder Judiciário, competente para julgar os conflitos em torno da aplicação do ECA. Suas funções são eminentemente jurisdicionais, relativas a julgamentos na garantia e realização de direitos quando ameaçados ou violados (LEI nº 8069, art. 145 – 151). Nos termos do art. 101, § 2º, o afastamento da criança do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária (Juiz de Direito da Infância e da Juventude). Em complemento, o mesmo art. 101, em seu § 3º, determina que as crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhadas para acolhimento institucional por meio da “Guia de Acolhimento”. As unidades de acolhimento institucional devem encaminhar à autoridade judiciária, relatório circunstanciado a cada seis meses sobre a situação da criança e do adolescente acolhido e a permanência no abrigo não se prolongará por mais de dois anos, salvo decisão fundamentada do Juiz da Infância e Juventude (LEI nº 8069, art. 19 § 2º).

As unidades governamentais e não-governamentais que prestam o serviço de acolhimento (provisório ou institucional) são o quinto ator da rede. Elas precisam ter condições de permanecer com as crianças e adolescentes pelo tempo necessário, que podem durar dias, meses ou anos. São deveres de todas as unidades que executam serviço adotar os princípios estabelecidos pelo ECA, em especial, o de promoção da reintegração familiar (LEI nº 8069, art. 92, inciso I). Esse inciso exigiu que tais entidades criem estratégias de acompanhamento, constituindo uma equipe técnica que trabalhe efetivamente as famílias das crianças e adolescentes acolhidos. Adiante, abordaremos detalhadamente a estrutura

física e as diretrizes metodológicas que devem orientar o trabalho a ser desenvolvido pelas unidades de acolhimento.

O último ator da rede de proteção são os órgãos gestores do Poder Executivo municipal e estadual. Esses órgãos têm a reponsabilidade de garantir a oferta e a qualidade do serviço de acolhimento às crianças e adolescentes, bem como prestar atendimento a suas famílias, nas diversas políticas públicas. Outras estruturas do Poder Executivo, especialmente as das outras políticas sociais setoriais, têm a responsabilidade de prevenir ou abreviar o afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar (LEI nº 8069, art. 87, inciso VI).

Em suma, as instituições que compõem a rede de atendimento fazem parte do cenário da vida de muitas crianças e adolescentes. O questionamento que fica é se tal rede funciona como deveria funcionar, uma vez que o ECA pressupõe “a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, com condições dignas de existência” (LEI nº 8069, art. 7). Assim, é fundamental analisar se o Sistema de Garantia de Direitos, configurado pelo ECA, realmente se materializa, no âmbito local, em uma rede de proteção efetivamente consolidada e articulada para a promoção da “proteção integral” preconizada por esse estatuto. Antes dessa análise, que será desenvolvida nos próximos capítulos, faz-se necessário apresentar a normatização do serviço de acolhimento institucional.

1.2.2 Normatização do serviço de acolhimento institucional

Nesta seção, será apresentada a normatização da política de acolhimento institucional que vem sendo implantada em nosso país, estabelecida pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, as Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes, da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e das alterações introduzidas no Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei 12.010, de 2009.

Esse conjunto de previsões legais, que regulamentam a proteção integral das crianças-adolescentes acolhidos, devem ser observados por todos os profissionais envolvidos no acolhimento institucional, incluindo, para o que interessa neste trabalho, os conselheiros de direitos dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, que têm a atribuição de proceder ao registro-renovação de entidades que prestam o serviço e a

inscrição e reavaliação dos programas. O entendimento por parte dos conselheiros sobre a temática é fundamental para uma deliberação assertiva e coerente com a função de fiscalização das políticas e programas, geridos pelo Poder Público municipal, destinados às crianças e aos adolescentes.

No que se segue, serão abordados os procedimentos a serem desenvolvidos pela rede de instituições envolvida no acolhimento, as diretrizes metodológicas para a prestação do serviço nas unidades de acolhimento, as modalidades de acolhimento, dentre outros aspectos.

O primeiro passo para estabelecer parâmetros operacionais para o acolhimento institucional, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo ECA, ocorreu em 2006, com a aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC. Nesse documento, definiram-se as modalidades de acolhimento, que são a Casa de Passagem, Abrigo Institucional e Casa-Lar, apontando-se para a necessidade de reordenamento das unidades de acolhimento previamente existentes.

O referido plano, seguindo as diretrizes mais gerais estabelecidas pelo ECA, determinou algumas adequações para as unidades, por exemplo: construção de infraestrutura adequada ao atendimento de pequenos grupos, colocando-se, assim, fim às grandes instituições de abrigamento; prestação do serviço em unidades semelhantes a uma residência; localização dessas unidades em áreas residenciais; acolhimento das crianças e adolescentes em unidades não afastadas de sua comunidade e realidade de origem, quando a proximidade não tiver sido impedida por ordem judicial; condições adequadas ao pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes acolhidos, oferecendo-se condições para o estabelecimento de relações de afeto e cuidado; estabelecimento e articulação de rede social de apoio; condições, espaços e objetos pessoais que respeitem a individualidade e o espaço privado de cada criança e adolescente; promoção da convivência comunitária utilizando-se os serviços disponíveis na rede de atendimento; preparação da criança e do adolescente para o processo de desligamento.

A Lei 12.010/2009, aprovada em 03 de agosto de 2009, conhecida como a Nova Lei de Adoção, alterou o ECA em diversos capítulos e substituiu a terminologia “abrigamento” por “acolhimento institucional”. A lei reforça que as ações públicas devem atender de modo prioritário ao interesse superior da criança e do adolescente; aponta a prevenção e

diminuição do tempo de afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar; propõe a valorização do acolhimento familiar (em família substituta/acolhedora), sendo este preferido ao acolhimento institucional.

No que se refere ao SGD, a Lei 12.010, determina a integração dos órgãos para agilização do atendimento com vistas ao retorno a família de origem. Vejamos:

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; (LEI nº 8069, art.88, inciso VI, com a redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009).

Seguindo os parâmetros estabelecidos no PNFC, foi publicado, em 2009, um importante documento que norteia o serviço de acolhimento institucional em todo o Brasil. Esse documento, denominado “Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes”, foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (Resolução Conjunta nº 01), regulamentando em todo território nacional, a organização e oferta de serviços de acolhimento no âmbito da política de assistência social. Essas orientações técnicas foram construídas por diversos atores, sendo uma ação proposta no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

O acolhimento de crianças, adolescentes e jovens, conforme as Orientações Técnicas, pode ser prestado nas modalidades abrigo institucional, família acolhedora e república. O serviço de famílias acolhedoras organiza o acolhimento em residências de famílias cadastradas pelo serviço; a república se destina a jovens de 18 e 21 anos, em processo de desligamento de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes por terem completado a maioridade; e, por fim, o acolhimento institucional pode ser prestado em unidades dos tipos abrigo institucional e casa-lar. Cabe destacar que, conforme antecipado acima, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o acolhimento de crianças e adolescentes pode ser feito também provisoriamente em casas de passagem, mas essa modalidade não é tratada nas Orientações Técnicas e não é objeto de análise deste trabalho.

O abrigo institucional oferece acolhimento para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva acolhimento (LEI nº 8069, art. 101). O número máximo de usuários por unidade são vinte crianças e adolescentes, na faixa etária entre de 0 a 18 anos de idade.

A constituição do quadro de recursos humanos mínimo para cada unidade é a seguinte: coordenador, equipe técnica formada dois profissionais, educador/cuidador e auxiliar de educador/cuidador. O quantitativo de educador/cuidador e auxiliar de educador/cuidador é de um (1) profissional para até dez usuários, por turno. Contudo, a quantidade de profissionais deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde ou idade inferior a um ano. Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) um (1) cuidador/auxiliar de cuidador para cada oito usuários, quando houver um (1) usuário com demandas específicas b) um (1) cuidador/auxiliar de cuidador para cada seis usuários, quando houver dois ou mais usuários com demandas específicas.

As Orientações Técnicas estabelecem parâmetros específicos para a infraestrutura das unidades, inclusive quanto a metragem dos cômodos. As unidades devem ser constituídas de quartos, sala de estar ou similar, sala de jantar/copa, ambiente para estudo, um banheiro para cada seis usuários, banheiro exclusivo para funcionários, cozinha, área de serviço, área externa, sala para equipe técnica, sala para coordenação/atividades administrativas e sala/espço para reuniões. Além disso, as unidades devem manter aspecto semelhante ao de uma residência, sem instalar placas indicativas da natureza do abrigo.

A diferença entre o abrigo institucional e a casa-lar é que essa última modalidade possui um cuidador ou casal residente na casa, que deve estabelecer com os acolhidos uma relação mais estável e uma rotina mais flexível. Esse serviço de acolhimento deve ser oferecido em unidades residenciais, com capacidade máxima para dez crianças e adolescentes de 0 a 18 anos.

De acordo com as Orientações Técnicas, a constituição mínima do quadro de recursos humanos para a casa-lar é a seguinte: coordenador, técnico, educador/cuidador e auxiliar de educador/cuidador. O quantitativo de educador/cuidador e auxiliar de educador/cuidador é de um (1) profissional para até dez usuários, por turno. Contudo, a quantidade de profissionais deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde ou idade

inferior a um ano. Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) um (1) cuidador/auxiliar de cuidador para cada oito usuários, quando houver um (1) usuário com demandas específicas b) um (1) cuidador/auxiliar de cuidador para cada seis usuários, quando houver dois ou mais usuários com demandas específicas.

As diretrizes metodológicas para a gestão do acolhimento na modalidade de abrigo institucional e casa-lar também estão previstas nas Orientações Técnicas e são formadas por seis diretrizes a saber: estudo diagnóstico prévio e pós-acolhimento, Plano de Atendimento Individual e Familiar, acompanhamento da família de origem, articulação intersetorial, projeto político-pedagógico e gestão do trabalho e educação permanente.

A primeira orientação refere-se ao estudo diagnóstico prévio, que tem como objetivo subsidiar a decisão sobre a aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional. Essa decisão deve, portanto, ser realizada sob supervisão e articulação com o Conselho Tutelar, Justiça da Infância e Juventude e órgão gestor da Assistência Social. O estudo deve avaliar os riscos aos quais as crianças ou adolescentes estejam sendo submetidos e as possibilidades de proteção alternativas ao acolhimento institucional.

A segunda orientação refere-se ao Plano de Atendimento Individual e Familiar. Logo após o acolhimento institucional, a equipe técnica da unidade deverá elaborá-lo, definindo objetivos, estratégias e ações a serem desenvolvidas tanto com as crianças ou adolescentes acolhidos quanto com seus familiares. Em conformidade com o art. 101 do ECA, essa orientação, nomeada pela Lei 12.010 “Plano Individual de Atendimento” – PIA, tem como objetivo orientar o trabalho de intervenção durante o período do acolhimento, visando à superação da violação, levantando as particularidades, potencialidades e necessidades específicas de cada caso.

O acompanhamento da família de origem deve ser iniciado logo após a chegada da criança ou adolescente à unidade de acolhimento. A intervenção profissional deve proporcionar a conscientização dos motivos que culminaram na aplicação da medida protetiva. De acordo com essa orientação metodológica, essa conscientização é fundamental para que as próximas etapas possam ser planejadas, com acordos firmados entre serviço e família. Durante o período do acolhimento, a equipe deverá enviar relatórios semestralmente para a Justiça da Infância e Juventude, informando sobre o prognóstico de permanência da criança ou adolescente no acolhimento. Algumas técnicas podem ser utilizadas para o acompanhamento da família e, dentre elas, podemos citar: estudo de caso, entrevista

individual e familiar, grupo com famílias, grupo multifamiliar, visita domiciliar, orientação individual, grupal e familiar, encaminhamentos e acompanhamento de integrantes da família a rede local de serviços sociais.

A quarta orientação metodológica refere-se à articulação intersetorial. Para que as intervenções sejam efetivas, o acolhimento deve interagir com diversos outros serviços da rede socioassistencial e de outras políticas sociais e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

A quinta orientação metodológica refere-se ao Projeto Político-Pedagógico- PPP. Esse documento deve ser elaborado pela unidade de acolhimento, em conjunto com a equipe do serviço, as crianças, adolescentes e suas famílias com o intuito de nortear o funcionamento interno da unidade e seu relacionamento com a rede local, as famílias e a comunidade.

A sexta orientação das Orientações Técnicas refere-se a Gestão do Trabalho e Educação Permanente. Em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, de 2006, essa orientação impõe a necessidade de seleção, capacitação e acompanhamento de todos os profissionais que lidam diretamente com as crianças e adolescentes acolhidos.

Como vimos, o acolhimento institucional encontra-se regulamentado em seus mínimos detalhes, e com essa normatização surge a possibilidade de maior qualificação do trabalho das entidades que prestam o serviço de acolhimento. As unidades de acolhimento criadas antes dessa normatização estão tendo que se adequarem à nova realidade, internalizando inclusive um novo paradigma, uma nova maneira de olhar para a infância e a adolescência. Além das mudanças nas instalações físicas, agora exigidas pelas Orientações Técnicas e Tipificação, as unidades têm também que reestruturar a sua forma de atendimento das crianças e adolescentes e de suas famílias, considerando, inclusive, que o contexto atual alterou o perfil dos acolhidos, e problemas como o uso de drogas, ameaças de morte e saúde mental fazem parte da rotina dos trabalhadores das unidades de acolhimento. Contudo, a maioria das entidades ainda não estão preparadas para essas mudanças.

Cabe destacar, por fim, que toda a legislação referente ao acolhimento institucional remete ao caráter provisório e excepcional da medida e aponta que o lugar ideal para as crianças e adolescentes é ao lado da família. Este é um dos grandes desafios colocados para as unidades de acolhimento, que exige uma interlocução estreita entre os órgãos de garantia de direitos, principalmente o Poder Judiciário, o Ministério Público, os conselhos de

direitos municipais. Na próxima seção, o foco é colocado na configuração e dinâmica destes, especificando-se o caso do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de Belo Horizonte.

1.3 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: o caso de Belo Horizonte

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente foram criados em todo o Brasil, nas esferas municipais, estaduais e nacional de governo. São órgãos deliberativos e controladores da política de atendimento a criança e ao adolescente, responsável pela formulação e fiscalização das políticas e ações voltadas para a população infanto-juvenil. Essas instâncias exercem um papel essencial na política e são concebidos de acordo com os preceitos da democracia participativa, desenvolvendo uma função política relevante, que é a de definir e implementar a política de atendimento a criança e ao adolescente.

A criação dos conselhos está descrita no artigo 88 do ECA, que estabelece as diretrizes da política de atendimento.

São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

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

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

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

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar

comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (LEI nº 8069, de 1990, art. 88)

Em Belo Horizonte, o CMDCA foi criado pela Lei Municipal nº 6.263, de 20 de novembro de 1992. Atualmente é regido pela Lei Municipal nº 8.502, de 06 de março de 2003, que dispõe sobre a política municipal de atendimento à criança e ao adolescente.

O CMDCA-BH é composto, paritariamente, por dez conselheiros titulares (e dez suplentes), representantes do Poder Executivo, e dez conselheiros titulares (e dez suplentes), representantes da sociedade civil organizada, conforme previsto no ECA (art.88, inciso II). Os representantes governamentais são indicados pelo Prefeito de Belo Horizonte e os representantes da sociedade civil são eleitos, entre as entidades que possuem registro atualizado no CMDCA-BH. A cada três anos, acontecem as eleições, que elegem entre seus pares uma mesa diretora, composta por presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro. Para sua organização, além da diretoria, o conselho possui comissões temáticas, grupos de trabalho e secretaria executiva.

O espaço de decisões do Conselho é a plenária mensal, que reúne os conselheiros representantes do Executivo e da sociedade civil para discutir e deliberar sobre as diretrizes voltadas ao atendimento à infância e adolescência.

As comissões temáticas são órgãos permanentes da estrutura funcional do CMDCA-BH, destinadas a prestar assistência técnica ao Plenário. São elas:

- ✓ Comissão de Fundo, Orçamento e Recursos Públicos;
- ✓ Comissão de Registro de Entidades, Inscrição e Reavaliação de Programas;
- ✓ Comissão de Medidas de Proteção;
- ✓ Comissão de Medidas Socioeducativas;
- ✓ Comissão de Acompanhamento e Avaliação aos Conselhos Tutelares;
- ✓ Comissão de Articulação e Mobilização Intersetorial e Regional.

As competências do CMDCA-BH, dentre outras, são:

III - participar da formulação de programas e serviços de educação, saúde, recreação, esporte, cultura, lazer, profissionalização e outros, que assegurem o desenvolvimento físico, mental, espiritual e social da criança e do adolescente, em condição de liberdade e dignidade;

IV - definir prioridades da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

V - controlar as ações de execução da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;

VI - regular o processo de escola dos representantes da sociedade civil no Conselho;

VII - regular o processo de escolha dos membros dos conselhos tutelares;

IX - opinar sobre a elaboração do orçamento municipal, na parte referente à política dos direitos da criança e do adolescente, e sobre a destinação de recurso e espaço público para programação cultural, esportiva ou de lazer voltada para a infância e a juventude;

XXII - oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de leis atinentes à garantia dos direitos da criança e do adolescente;

XV - efetuar o registro de entidades não governamentais, em conformidade com o artigo 91 da Lei Federal nº 8.069/1990;

XVI - inscrever programa de entidades governamental e não governamental, especificando regime de atendimento e mantendo atualizado o registro de informações, em conformidade com os artigos 90 e 91 da Lei Federal nº 8.069/1990.

XIX - promover e apoiar campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com indicação de medidas a serem adotadas nos casos de atentado ou violação desses direitos. (Resolução CMDCA-BH Nº 110/2014, art. 3º)

Para auxiliar no desempenho de suas competências, o Conselho possui também uma secretaria executiva, composta por profissionais de nível superior e nível médio, que tem a finalidade de prestar os suportes técnico, administrativo e jurídico. Atualmente, a secretaria executiva possui somente cinco servidores, um (1) assessor jurídico, dois auxiliares administrativos e um (1) estagiário de nível médio. Os técnicos, a princípio, deveriam prestar assessoria técnica e acompanhar todas as comissões, mesa diretora, grupos de trabalho, dentre outros. Contudo, pela insuficiência de servidores (nível médio e superior), algumas comissões não são acompanhadas por técnicos, e as funções administrativas do Conselho acabam sendo realizadas pelos servidores de nível superior. Conforme aponta estudo realizado pela secretaria executiva do CMDCA-BH, em 2014, há uma defasagem de

onze profissionais, incluindo técnicos de nível superior, auxiliares administrativos e estagiários.

Uma reestruturação recente importante, que modificou a história do CMDCA-BH, foi a transferência de gestão administrativa do conselho da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMAAS para a Secretaria Municipal de Políticas Sociais - SMPS. Em junho de 2013, a SMPS avocou a competência da SMAAS, quanto ao gerenciamento do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FMDCA, ao mesmo tempo em que foram transferidas para ela também as questões administrativas do CMDCA-BH, como por exemplo, o provimento dos recursos humanos e infraestrutura. Há relativo consenso de que a vinculação do CMDCA-BH à SMAAS acarretou uma redução da capacidade de aplicação dos recursos do FMDCA, pois o mesmo era destinado somente à política de assistência social. As entidades que desenvolviam projetos e programas nas áreas de saúde, educação, cultura, dentre outras, não eram contempladas com recursos do FMDCA. Esse fator teria gerado entraves na execução das deliberações do conselho, pois os conselheiros podiam deliberar, mas a operacionalização era inviabilizada pela SMAAS.

1.4 Considerações Finais

Neste capítulo, apresentamos o quão é importante a participação social no controle das políticas públicas, especificamente em sua formulação e implementação. No caminho de uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil e de aprofundamento do projeto político democrático, apresentamos diversas instituições que possibilitam a participação social e, dentre elas, destacamos os conselhos de direitos. Apresentamos a trajetória histórica, organização, composição e estrutura dessas instâncias. Em seguida, apresentamos a política de atenção à criança e ao adolescente em situação de risco, sob medida de acolhimento institucional, enfatizando a importância da atuação conjunta e integrada dos diferentes atores institucionais que compõem a rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente. Foram apresentadas as distinções conceituais entre o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e a rede de proteção, que muitas vezes são apresentadas como similares. Após essa distinção, mostramos a configuração da rede de instituições envolvidas no acolhimento institucional, apresentando os principais atores: Conselho

Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, os Conselhos Tutelares, a Promotoria de Justiça dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Vara da Infância e Juventude, as entidades governamentais e não governamentais que prestam o serviço e o órgão gestor da Assistência Social.

O CMDCA, foco deste trabalho, é o órgão responsável por autorizar o funcionamento das entidades de acolhimento institucional. Essa instância tem o dever de observar se as unidades estão trabalhando em consonância com a normatização da política de acolhimento institucional, caso contrário, o registro/renovação da entidade e a inscrição/reavaliação do programa são negados. Essas competências foram antecipadas no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC, de 2006, formalizadas pela Lei 12.010 de 2009, conhecida como a “Nova Lei de Adoção”, e regulamentadas no documento Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Resolução Conjunta nº 01, de 2009), deliberada pelo CONANDA/CNAS.

Por fim, apresentamos a composição, estrutura e competências do CMDCA-BH. Enfatizamos que a defasagem de profissionais, de nível médio e superior de sua Secretaria Executiva, tem acarretado baixa capacidade dessa instância na análise dos processos de acolhimento institucional.

No próximo capítulo, o foco da discussão é colocado sobre o serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes, no município de Belo Horizonte. São apresentados os aspectos relativos à normatização do serviço e ao provimento da medida de proteção, destacando-se, principalmente, a infraestrutura das unidades, o perfil do público atendido, bem como os atores institucionais que compõem a rede de proteção local.

2 OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA DE ACOLHIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: O CASO DE BELO HORIZONTE

A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990, novas normativas foram elaboradas para o atendimento de crianças e adolescentes, especialmente para aqueles que tiveram seus direitos violados. Em consonância com a legislação federal, pretende-se neste capítulo, apresentar a normatização da medida protetiva de acolhimento institucional existente no município de Belo Horizonte, bem como a configuração da rede local envolvida no acolhimento institucional.

No intuito de compreender a estrutura das entidades e o perfil do público atendido, será apresentado, a partir de dados de pesquisas já existentes, alguns aspectos e desafios do atendimento de crianças e adolescentes acolhidos. Por fim, será apresentado as atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA-BH na avaliação do serviço de acolhimento institucional.

2.1 A normatização local do serviço de acolhimento institucional

A Resolução nº 31 aprovada pelo CMDCA-BH é a única regulamentação para o serviço de acolhimento institucional existente no município de Belo Horizonte. Essa resolução, deliberada em 1997, encontra-se defasada frente ao contexto atual e às novas normativas nacionais.

Contudo, mesmo defasada, a referida resolução possui aspectos que apontam para o rompimento da cultura de institucionalização de crianças e adolescentes em grandes instituições (os conhecidos orfanatos), prevalecente no período anterior ao ECA, conforme descrito no art. 17, na seção referente aos critérios de qualidade do abrigo.

O abrigo deve:

I - oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;

II - atender, num mesmo espaço físico, no máximo, 15 crianças e/ou adolescente, conforme artigo 10 da Resolução nº 19/95 do CMDCA;

III - manter serviço de apoio à família e priorizar este tipo de encaminhamento, objetivando evitar a permanência prolongada de crianças e adolescentes;

IV - garantir a escolarização das crianças com mais de 06 anos, acompanhar sua vida escolar, manter estreita relação com a escola formal e oferecer recursos potencializadores de aprendizagem;

V - não separar grupos de irmãos;

VI - promover todas as condições básicas para a vida dos usuários (alimentação, vestuário, assistência médica, odontológica, terapêutica, farmacêutica etc.).

VII - garantir prioritariamente a participação dos atendidos em atividades culturais, esportivas e de lazer na comunidade;

VIII - garantir o acesso aos espaços públicos da mesma forma que o têm as crianças e adolescentes que residem com suas famílias;

IX - garantir assistência religiosa aos atendidos que o demandarem;

X - acompanhar a vida dos egressos durante um período mínimo de 06 meses;

XI - manter relação sistemática e formal com os Conselhos Tutelares e com o JIJ, cumprindo as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente;

XII - estar preparado para receber em caráter de emergência e atendê-las em curto ou médio prazo, de acordo com a autoridade competente;

XIII - informar permanentemente aos abrigados, bem como a seus responsáveis sobre a situação do caso, perspectivas de desligamento ou encaminhamento;

XIV - promover o encaminhamento à iniciação e formação profissional ou inserção no mercado de trabalho dos adolescentes assistidos que se mostrem em condições. (Resolução 31, 1997 art. 17 – CMDCA-BH)

Mas é claro que uma resolução aprovada há 18 anos possui um enorme descompasso com o novo ordenamento jurídico, nos aspectos referentes a nomenclaturas, atribuições e competências das instituições da rede, prazos de procedimentos, dentre outros. Esse é um dos desafios colocados para os atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) envolvidos nessa temática no município. Faz-se necessário uma revisão urgente da Resolução nº 31, incorporando os novos preceitos jurídicos, bem como adaptando essa normatização à realidade atual do município de Belo Horizonte. Nesse sentido, foi realizado em 2014 e início de 2015 um evento nomeado “Ciclo de Debates sobre o

Acolhimento Institucional”, com o objetivo precípua de revisar a referida resolução. O evento foi promovido pelo CMDCA-BH, que optou por abrir uma discussão com todos os atores da rede de instituições envolvidas no acolhimento institucional, bem como com especialistas na área.

Devido à falta de regulamentação municipal para o serviço de acolhimento institucional, alguns órgãos, como a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) e a Vara Cível de Justiça da Infância e Juventude da Comarca de Belo Horizonte, expediram instruções normativas, portarias, recomendações, no sentido de orientar os profissionais quanto à execução da medida de proteção, em consonância com as normativas estaduais e nacionais.

O órgão gestor do acolhimento institucional em Belo Horizonte, a SMAAS, e a Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) instituíram a Central de Vagas, pela Portaria Conjunta SMPS-SMAAS nº 001/2012, cujo objetivo é regular o acesso, bem como realizar a triagem da demanda da vaga solicitada. Após a aplicação da medida protetiva pela Vara da Infância e Juventude, a Central indica a vaga mais adequada disponível na rede ao perfil da criança ou do adolescente a ser abrigado.

Na mesma direção, o Juiz de Direito da Vara Cível da Comarca de Belo Horizonte expediu em 2011, portanto, após a publicação do documento Orientações Técnicas, uma instrução normativa para as unidades de acolhimento, determinado as normas legais para a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) e do relatório circunstanciado. Nessa instrução, o Juiz detalhou alguns procedimentos acerca de prazos e padronização de documentos, seguindo as determinações do ECA.

Outra regulamentação do município é o Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, aprovado em 2011. Seguindo uma determinação do PNFC, de 2006, de que os estados e municípios elaborassem seus planos, o CMDCA-BH e o Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte (CMAS-BH) criaram uma comissão intersetorial que elaborou os objetivos, ações, prazos e respectivos atores responsáveis pela articulação e execução desse plano, que se organiza nos seguintes eixos: análise da situação e sistemas de informação; atendimento; marcos normativo e regulatório; mobilização, articulação e participação e sustentabilidade.

Nesse Plano Municipal, a competência para a avaliação e o monitoramento do cumprimento integral das ações nele contidas cabem exclusivamente ao CMDCA-BH e ao CMAS-BH, que têm até 2018 para sua implantação e implementação. Estão sob a responsabilidade desses órgãos a articulação com os demais atores sociais responsáveis pela promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, bem como a definição dos indicadores de eficácia e monitoramento para o acompanhamento do Plano Municipal, indicando os procedimentos e períodos de levantamento e análise de dados do município de Belo Horizonte. É importante ressaltar que, até o momento, não foi instituída a comissão que realizará esse monitoramento.

2.2 A rede de proteção local envolvida no acolhimento institucional

Nesta seção, será apresentada a configuração da rede de proteção do município de Belo Horizonte envolvida no acolhimento institucional, que é constituída pelos serviços socioassistenciais e demais serviços sociais e os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos fundamentais para a execução da medida protetiva de acolhimento. Contudo, mesmo compreendendo a importância das demais políticas públicas - de saúde, educação, esporte, cultura, dentre outras - para o acolhimento institucional, os serviços por elas prestados não serão referidos.

O município de Belo Horizonte realiza a execução do serviço de acolhimento institucional em parceria com organizações não governamentais (ONG). O órgão gestor, que, no caso de Belo Horizonte, é a SMAAS, financia esse serviço, repassando recursos mensais às entidades. Cabe à SMAAS também supervisionar e capacitar todos os profissionais das unidades de acolhimento, bem como garantir que o atendimento prestado pelos abrigos seja realizado com qualidade.

Conforme determina o ECA e as legislações acerca dessa temática, o principal objetivo do trabalho de todos os atores envolvidos no acolhimento institucional é a reintegração das crianças e adolescentes às suas famílias de origem. Esse trabalho é de responsabilidade das unidades de acolhimento, que devem realizá-lo de acordo com as diretrizes técnicas apontadas nas Orientações Técnicas. Contudo, em Belo Horizonte, existe uma dificuldade

na compreensão dessa responsabilidade. Alguns casos de crianças e adolescentes acolhidos são atendidos diretamente por serviço da SMAAS – o Serviço de Apoio à Reintegração Familiar (SARF), e outros são atendidos pelas próprias unidades de acolhimento.

O SARF, como diz o nome, tem como objetivo promover a reintegração familiar de crianças e/ou adolescentes que se encontram sob medida de proteção de acolhimento institucional. Trata-se de um serviço que atua na Proteção Especial de Alta Complexidade², realizando um trabalho de acompanhamento familiar. O serviço possui capacidade de atendimento de aproximadamente 184 famílias e o perfil do público atendido são as famílias residentes no município de Belo Horizonte cujas crianças e adolescentes (0 a 18 anos de idade incompletos) estejam em acolhimento e que necessitam ser fortalecidas para seu retorno. O encaminhamento para esse serviço é realizado com aplicação de medida protetiva aplicada somente pelo Juiz da Infância e Juventude, com indicação da equipe técnica do abrigo.

O desafio posto para os envolvidos que trabalham na reintegração familiar é a compreensão dos papéis de cada ator, em consonância com os princípios do ECA e demais legislações. Como vimos, o SARF exerce um importante trabalho com as famílias das crianças e adolescentes acolhidos, entretanto o serviço não é universal e não se encontra tipificado na política de assistência social.

Conforme apontado anteriormente, a rede de proteção não é formada somente por serviços sociais, mas também pelos órgãos fiscalizadores. As entidades que executam o serviço de acolhimento institucional são fiscalizadas pelo Ministério Público, Justiça da Infância e Juventude e Conselho Tutelar (art. 95 do ECA). Para a emissão do atestado de qualidade e eficiência, mencionado no capítulo anterior, os três órgãos realizam visitas institucionais e atestam ou não a qualidade do trabalho desenvolvido pelas entidades.

O Ministério Público, por meio da 23ª Promotoria Cível da Infância e Juventude de Belo Horizonte, e a Vara Cível da Infância e Juventude realizam periodicamente visitas às unidades de acolhimento. Essa foi uma determinação do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça. As visitas, em sua maioria, culminam em atestados negativos e termos de ajustamentos de conduta. Os conselheiros tutelares

² Acolhimento em diferentes tipos de equipamento, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir a proteção integral.

também visitam as entidades, mas realizam esse procedimento somente quando são requisitados a emitir o atestado de qualidade e eficiência. Nesse aspecto, observa-se que os conselheiros tutelares não possuem capacitação/formação adequada para fiscalizar as unidades de acolhimento institucional, uma vez que todos os atestados são positivos, mesmo daquelas entidades que sabidamente não possuem condições para executar o serviço. O desafio que se coloca é exatamente o de capacitá-los quanto à legislação referente ao acolhimento institucional, tanto em seus aspectos teóricos quanto metodológicos.

Como antecipado, compõem também essa rede, os conselhos municipais, principalmente o da criança e do adolescente e o de assistência social. O CMAS-BH e o CMDCA-BH não têm a atribuição de fiscalizar o trabalho das entidades, mas têm o dever de exercer o controle social, apontando as lacunas do atendimento para o executivo. Além disso, os dois conselhos têm a competência de proceder ao registro e inscrição do programa, no caso do CMDCA-BH, e de inscrever o serviço, no caso do CMAS-BH.

No que tange ao CMDCA-BH, órgão responsável pela autorização de funcionamento das entidades da sociedade civil e dos programas governamentais, salienta-se a importância desse órgão para o serviço de acolhimento institucional. É nessa instância que as entidades recebem as primeiras orientações para seu regular funcionamento e, sem sua autorização, as unidades não podem estabelecer convênio com o Poder Público municipal, bem como são impedidas de participar de editais para captação de recursos. Atualmente, o CMDCA-BH encontra-se vinculado administrativamente à SMPS. A expectativa é de que essa transferência de gestão gere uma mudança na condução das decisões, mas ainda não há como afirmar, uma vez que a avocação dessa atribuição pela SMPS ocorreu somente em 2013. Contudo, a carência de recursos humanos no conselho manteve-se ao longo de 2014 e primeiro semestre de 2015, o que torna o trabalho com as entidades menos qualificado.

2.3 O provimento do serviço de acolhimento no município de Belo Horizonte

O município de Belo Horizonte possui uma população de 2.491.109 habitantes, conforme estimativa realizada pelo (IBGE)³, publicada no Diário Oficial da União em 28/08/2014. Dentre esses habitantes, 853⁴ crianças e adolescentes estavam vivendo em abrigos institucionais, casas lares e centros de passagens no ano de 2013.

As modalidades de acolhimento institucional existentes em Belo Horizonte (casa-lar, abrigo institucional e centro de passagem) destinam-se a crianças e adolescentes abandonados ou órfãos ou que vivenciaram algum tipo de violação dos seus direitos e tiveram que ser afastadas da família de origem. A modalidade de acolhimento “centro de passagem” destina-se ao público com trajetória de vidas nas ruas. Como mencionado no capítulo anterior, essa modalidade não está prevista no documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, mas, sim, na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Trata-se aqui de “acolhimento provisório” e não de acolhimento institucional.

A pesquisa sobre as unidades de acolhimento do município de Belo Horizonte, apresentada a seguir, tem por objetivo conhecer a configuração das unidades que prestam o serviço para as crianças e adolescentes – o número de unidades, público atendido, tempo de existência, recursos materiais e humanos. Os dados foram coletados no Censo SUAS 2013 e no diagnóstico realizado pela SMAAS em 2014, contido no Plano de Acolhimento da Rede de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de Belo Horizonte.

2.3.1 Infraestrutura material das unidades que acolhem crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte

No Censo Suas 2013, foram registradas 50 unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, sendo três delas destinadas exclusivamente a crianças e adolescentes com deficiência. Desse universo, 43 unidades são abrigos institucionais; quatro casas de

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

⁴ Dados do Diagnóstico da Situação da Criança, do Adolescente e do Jovem em Belo Horizonte – 2013.

passagens; e três residências inclusivas. Em 2013, estavam acolhidos nessas unidades 748 crianças e adolescentes.

No que se refere aos recursos disponibilizados pelo município para a manutenção do serviço de acolhimento, destaca-se, em primeiro lugar, a contrapartida pela prestação do serviço, firmada em convênios com 45 das 47 unidades destinadas a crianças e adolescentes. Às unidades conveniadas, o Poder Público municipal fornece também gêneros alimentícios (a 37 unidades) e isenção de taxas ou tributos municipais (a 5 unidades). O apoio municipal sob a forma de treinamento e capacitação dos trabalhadores beneficiava, em 2013, apenas 34 unidades, sendo que deveria abranger a todas elas, incluindo as não-conveniadas, pois está sob sua responsabilidade a qualidade do serviço ofertado.

Quanto à localização dos imóveis, observa-se que, como estabelecido na normatização, todas as unidades estão localizadas em área urbana, sendo que 32 estão localizadas em área residencial e 18 em área mista- residencial e comercial-industrial. O local onde todas as unidades funcionam possuem transporte público. Das 50 unidades que acolhem crianças e adolescentes, 17 possuem imóvel próprio, 21 são alugados e 12 são cedidos.

Quanto à infraestrutura interna e externa das unidades, observa-se no Quadro 1, que um número reduzido de unidades possui dormitórios para cuidadores (apenas oito), sala de reuniões (14) e enfermaria (três). Todas as unidades do município possuem sala de estar, de convivência ou de atividades de grupo, banheiros para usuários e cozinha para preparo de alimentos.

QUADRO 1: Tipo de dependências do imóvel ocupado pela unidade – BH (2013) (N = 50) (N, %)

Dependências do imóvel	Unidades (N)	Unidades (%)
Sala de administração	42	84
Sala para reuniões	14	28
Sala para atendimento especializado	23	46
Sala de estar, de convivência ou de atividades de grupo	50	100
Dormitórios para cuidadores	08	16
Banheiros para usuários	50	100
Banheiros para funcionários	44	88
Área interna	38	76

Área externa	44	88
Refeitório	48	96
Cozinha para preparo de alimentos	50	100
Despensa	48	96
Lavanderia	49	98
Enfermaria	03	6

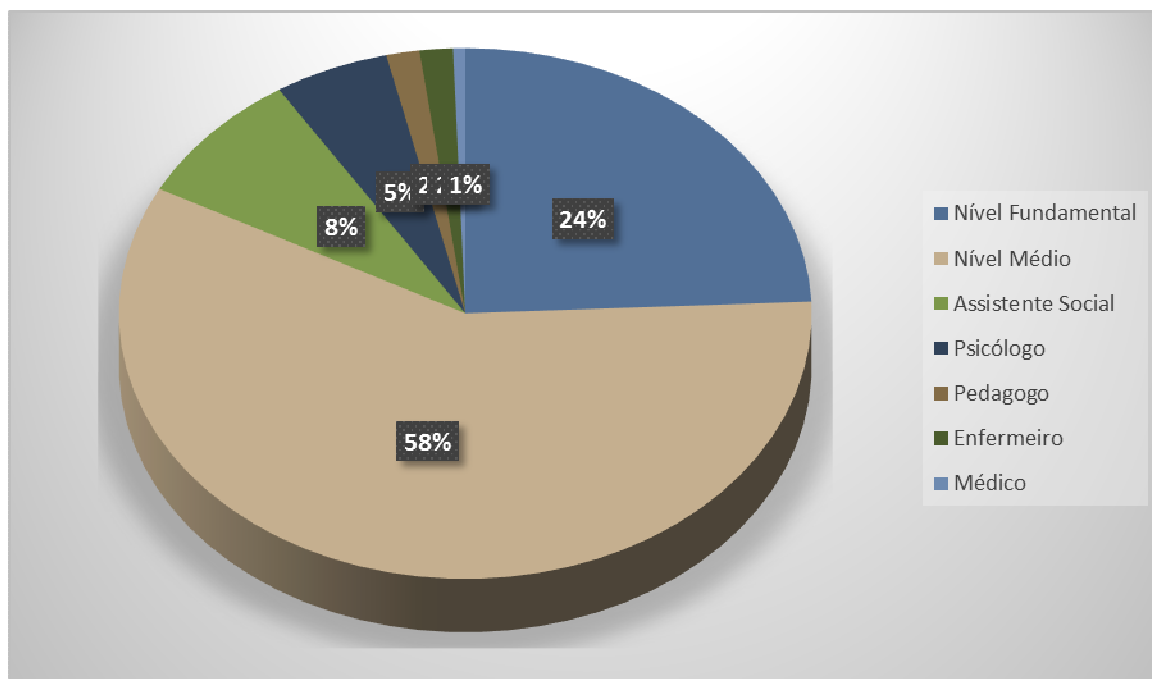
Fonte: MDS. Censo Suas 2013. Elaboração própria.

No que se refere a quantidade de crianças e adolescentes dormindo em um mesmo dormitório, 32 unidades seguem as Orientações Técnicas e mantêm o número de quatro acolhidos por quarto.

Ainda de acordo com o Censo SUAS 2013, havia 795 funcionários trabalhando nas unidades de acolhimento institucional. Do total, 42 unidades possuíam trabalhador de nível fundamental; 49, o profissional de nível médio. Além disso, 43 unidades contavam com Assistente Social e 33 unidades, com psicólogos. Assim, pode-se perceber que muitas unidades de acolhimento do município ainda estão em desacordo com as Orientações Técnicas e a NOB-RH, uma vez que a equipe técnica é formada sem nenhum ou com apenas um profissional de nível superior (assistente social), quando deveria contar com ambos os profissionais (assistente social e psicólogo).

No Gráfico 1, apresenta-se o quantitativo de profissionais que trabalham no município nas unidades de acolhimento. Podemos perceber que majoritariamente (58%) desses trabalhadores possuem escolaridade de nível médio, seguidos por profissionais de nível fundamental (24%). A equipe técnica de nível superior é formada principalmente por assistentes sociais (8%) e psicólogos (5%), seguido de pedagogos e enfermeiros (2%). Os médicos também compõem a equipe, embora em número reduzido (1%).

GRÁFICO 1: Trabalhadores das unidades que acolhem crianças e adolescentes por nível de escolaridade – BH (2013) (N = 795) (%)



Fonte: MDS. Censo Suas 2013. Elaboração própria.

2.3.2 O perfil do público atendido nas unidades de acolhimento

Segundo aponta o diagnóstico realizado em 2014, pela SMAAS, existem no município, 51 unidades de acolhimento institucional, sendo 46 conveniadas com a PBH e cinco não conveniadas. Nesse universo, são ofertadas 716 vagas para o acolhimento de crianças e adolescentes. No período compreendido entre janeiro e junho de 2014, havia nas unidades de acolhimento um total de 728 crianças e adolescentes acolhidos. A faixa etária e sexo dessas crianças e adolescentes são apresentados na Tabela 1.

TABELA 1: Crianças e adolescentes acolhidos nas unidades de acolhimento por faixa etária e sexo (BH) (N = 728) (N, %)

FAIXA ETÁRIA	FEMININO	MASCULINO	TOTAL (N)	TOTAL (%)
0 a 6 anos	87	80	167	22,9%
7 a 11 anos	47	51	98	13,5%
12 a 17 anos	150	313	463	63,6%
TOTAL	284	444	728	100%

Fonte: Plano de Acolhimento da Rede de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de Belo Horizonte, 2014.

A maioria das crianças e adolescentes acolhidos (63,6%) está concentrada na faixa etária de 12 a 17 anos, com predominância de adolescentes do sexo masculino, seguido daqueles que estão na faixa etária de 0 a 6 anos (22,9%). O menor número está na faixa etária de 7 a 11 anos (13,5%).

Quanto aos motivos do acolhimento, constata-se que os principais motivos foram: trajetória de vida nas ruas, negligência e abandono.

TABELA 2: Motivos da solicitação das vagas – BH (2014) (N =728) (N, %)

Motivo da Solicitação	Quantidade	Porcentagem (%)
Trajetória de vida nas ruas	211	29%
Negligência	131	18%
Abandono	120	16%
Crianças e adolescentes em trânsito	75	10%
Busca e apreensão	58	8%
Violência Física	33	5%
Ameaça de morte	27	4%
Sem responsável legal	14	2%
Evasão	13	2%
Devolução de guarda	12	2%
Abuso sexual	11	2%
Encaminhado pelo CIA	10	1%
Conflito familiar	5	1%
Demanda espontânea	4	1%
Encaminhado pela PMMG	4	1%
Total	728	100%

Fonte: Plano de Acolhimento da Rede de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de Belo Horizonte, 2014.

Abaixo, os principais motivos do acolhimento - trajetória de vida nas ruas, negligência e abandono por faixa etária. Verifica-se que na faixa etária de 12 a 17 anos, os encaminhamentos para o acolhimento institucional são relativos a trajetória de vida nas ruas, em trânsito e negligência. Nas faixas etárias de 0 a 6 e 7 a 11 anos, os principais motivos são abandono e negligência.

QUADRO 2: Principais motivos de acolhimento por faixa etária

FAIXA ETÁRIA	PRINCIPAIS MOTIVOS DE ACOLHIMENTO
12 a 17 anos	Trajetória de vida nas ruas, em trânsito, negligência
0 a 6 anos	Abandono e negligência
7 a 11 anos	Abandono e negligência

Fonte: Plano de Acolhimento da Rede de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de Belo Horizonte, 2014.

O diagnóstico apresenta que das 463 vagas por acolhimento de adolescentes, tiveram como motivo inicial a ameaça de morte. De acordo com o documento, há também dificuldade de inserção e manutenção do adolescente no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), em virtude das condicionalidades exigidas pelo Programa.

O diagnóstico aponta também a preocupação com os casos de crianças e adolescentes com história de sofrimento mental e uso de drogas, pois esses casos têm trazido grandes desafios à rotina das unidades de acolhimento. Informam que os profissionais se sentem inseguros para enfrentar essas situações e contam com poucas alternativas de encaminhamento na rede do Sistema Único de Saúde (SUS). O documento informa que a SMAAS tem buscado a articulação intersetorial com a Secretaria Municipal de Saúde, sendo identificados alguns avanços. Porém, em relação à drogadição e ao sofrimento mental, ainda se faz necessário acordar e instituir fluxos, com vistas a facilitar os encaminhamentos e a efetiva retaguarda em relação aos acolhidos.

Quanto à demanda por acolhimento de adolescentes com histórico de trajetória de vida nas ruas, o diagnóstico aponta que os Conselhos Tutelares não conseguem compreender o caso, principalmente em seu plantão noturno. Apontam ainda que a grande maioria das medidas aplicadas foram equivocadas, uma vez que havia outras intervenções mais apropriadas ao caso, antes do acolhimento.

Alguns desafios foram apontados no diagnóstico em relação à gestão do serviço:

- Construir estratégias para facilitar o processo de desligamento para aqueles que não possuem possibilidades de convivência familiar;
- Aprimorar a relação do serviço de acolhimento com a rede escolar e das outras políticas necessárias à garantia dos direitos das crianças e adolescentes acolhidos;

- Investir esforços no estabelecimento de fluxos e na corresponsabilização pela Política de Saúde das questões relacionadas às crianças e adolescentes em acolhimento;
- Estabelecer maior interlocução com os Serviços do SUAS-BH;
- Fomentar a articulação intersetorial para que ocorra a compreensão e a responsabilização por toda a Rede de Serviços acerca do acolhimento institucional e familiar;
- Manter ações permanentes para a sensibilização da sociedade, objetivando o aumento do número de famílias acolhedoras;
- Iniciar o Estudo de Caso logo após o acolhimento devido à ausência da Guia de Acolhimento e/ou escassez de informações sobre o acolhido.

Assim, são muitos os desafios, a serem enfrentados pelos diferentes atores que compõem a rede de proteção, para o aprimoramento do acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte, dentre eles o CMDCA-BH.

2.4 Considerações Finais

Neste capítulo, apresentamos a normatização da medida de acolhimento institucional existente no município de Belo Horizonte, apontando a necessidade de revisão urgente da Resolução nº 31 de 1997 do CMDCA-BH, que se encontra defasada em relação às normativas nacionais. Apontamos também que, dada a falta de regulamentação municipal, alguns órgãos da rede local expediram instruções normativas, portarias, recomendações, no sentido de orientar os profissionais quanto à execução da medida de proteção. Na sequência, apresentamos a rede de proteção local, envolvida no acolhimento institucional, que é constituída pelos serviços socioassistenciais e os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. A questão do trabalho de reintegração de crianças e adolescentes às suas famílias foi apontada como uma dificuldade vivenciada pelos atores envolvidos, uma vez que existe uma divergência na compreensão dessa responsabilidade. Alguns casos são atendidos diretamente por serviço da SMAAS – o Serviço de Apoio a Reintegração Familiar (SARF)

- e outros são atendidos pelas próprias unidades de acolhimento. Nesse sentido, foi apontado que o desafio posto para os envolvidos é a compreensão dos papéis de cada ator, em consonância com os princípios do ECA e demais legislações.

Na apresentação da composição dessa rede, ressaltamos as competências do CMDCA-BH referente ao registro/renovação, inscrição e reavaliação de programas da sociedade civil nos casos de acolhimento institucional, salientando que esse conselho exerce um importante papel na implementação da política, principalmente porque é nessa instância que as entidades recebem as primeiras orientações para a prestação do serviço.

Em seguida, apresentamos o provimento do serviço de acolhimento institucional no município, com dados de pesquisas existentes. Os dados foram coletados no Censo SUAS 2013 e no diagnóstico realizado pela SMAAS, em 2014, contido no Plano de Acolhimento da Rede de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de Belo Horizonte. No Censo SUAS, observa-se que apenas 34 unidades recebem apoio municipal sob a forma de treinamento e capacitação dos trabalhadores, sendo que esse apoio deveria beneficiar a todas elas, uma vez que a execução do serviço é responsabilidade do Poder Público. Em termos de dependências do imóvel, observamos que as unidades estão razoavelmente bem estruturadas. Um dos principais problemas verificados foi a ausência de equipe técnica completa para desenvolver um trabalho de qualidade com as famílias. Nesse aspecto, o serviço prestado no município está em desacordo com as Orientações Técnicas e a NOB-RH. Por fim, foi apresentado o perfil do público atendido nas unidades, demonstrando que a maioria das crianças e adolescentes acolhidos está concentrada na faixa etária de 12 a 17 anos, com predominância de adolescentes do sexo masculino. Os principais motivos do acolhimento de todas as faixas etárias foram: trajetória de vida nas ruas, negligência e abandono.

Tendo em vista essa configuração do provimento do serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes no município, cabe ao CMDCA-BH exigir do Poder Executivo que o mesmo desenvolva um trabalho nas unidades de acolhimento institucional com qualidade, capacitando os trabalhadores das entidades conveniadas e não conveniadas, bem como adequando o quadro de recursos humanos (equipe técnica) às legislações existentes. Além disso, conforme mencionado, parte dos conflitos vivenciados na rede local seria resolvido com a promulgação de uma resolução do CMDCA-BH que dispusesse sobre os parâmetros para a execução da política de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco, revogando a Resolução nº 31/1997, que está bastante defasada.

No próximo capítulo, abordam-se as possibilidades e desafios enfrentados pelo CMDCA-BH no exercício do controle social do serviço de acolhimento institucional, apontando os instrumentos formais que ele possui para exercer tal função e, posteriormente, apresentando uma análise de seu desempenho.

3 POSSIBILIDADES E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM BELO HORIZONTE

A partir das determinações do ECA, ampliadas pelas alterações feita pela Lei 12.010 de 2009, surgiu um novo olhar para as entidades de atendimento às crianças e aos adolescentes, que se viram obrigadas a registrar e inscrever seus programas nos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CMDCA. Os artigos 90 e 91 do ECA determinam os princípios, critérios, prazos e diretrizes para o funcionamento regular dessas entidades, que somente podem iniciar seu atendimento após seu registro no Conselho e aprovação de seus programas.

O ECA concebe ainda diversas modalidades de programas-regimes que devem ser desenvolvidos pelas entidades, os quais são apresentados no artigo 90, sendo divididos em programas protetivos e socioeducativos: orientação e apoio sócio-familiar, apoio sócio-educativo em meio aberto, colocação familiar, acolhimento institucional, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação.

Seguindo essas determinações, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte (CMDCA-BH), aprovou, em 2001, a Resolução nº 43 que dispõe sobre o registro de entidades e inscrições de programas. A defasagem dessa resolução, frente às novas normativas, fez com que neste ano, o CMDCA-BH aprovasse nova resolução (a de nº 116/2015) para nortear o registro de entidades não governamentais e respectiva renovação, a inscrição e reavaliação de programas a serem desenvolvidos por entidades governamentais e não governamentais.

O objetivo deste capítulo é avaliar se o CMDCA-BH tem sido eficaz em sua função de controle da política municipal de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de risco social. Serão apresentados, na primeira seção, os instrumentos formais utilizados pelo CMDCA-BH para exercer o controle sobre esse serviço, estabelecidos pelo ECA e regulamentados na normatização local, e as etapas da deliberação dos processos administrativos; na segunda seção, serão analisados os desafios enfrentados pelo CMDCA-BH para exercer controle efetivo sobre as condições materiais e de gestão desse serviço. As informações e dados utilizados nessa análise foram coletados nos processos administrativos que deram entrada no CMDCA-BH, no período 12/2012 a 06/2015; no

banco de dados de entidades e, por fim, em publicações, relativas a temáticas, feitas no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte (DOM-BH).

3.1 Instrumentos formais do CMDCA-BH para o controle do serviço de acolhimento institucional às crianças e adolescentes

O registro das entidades da sociedade civil e a inscrição dos programas governamentais e não governamentais são procedimentos obrigatórios para o funcionamento das entidades de atendimento as crianças e aos adolescentes. Como antecipado, cabe exclusivamente aos conselhos municipais proceder à autorização para o exercício da atividade dessas entidades, bem como inscrever e reavaliar os programas governamentais e não governamentais.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por meio da Resolução nº 71/2001, norteia os conselhos municipais sobre o registro de entidades não governamentais e da inscrição de programas de proteção e socioeducativo dos órgãos governamentais e não governamentais, apontando parâmetros gerais. Nessa resolução, esse conselho, amparado pelo ECA, estabelece que a inscrição dos programas, com a especificação dos regimes de atendimento no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, é obrigação que se impõe nos artigos 90, parágrafo único, e 91 do ECA e orienta os conselhos municipais a emitirem resoluções normativas, dispondo sobre o registro e a inscrição de programas.

Nesse sentido, o CMDCA-BH aprovou, em 20 de agosto de 2001, a Resolução nº 43 que dispõe sobre o registro e inscrição de programas. Contudo, essa resolução já estava defasada frente às novas normativas, e, assim, após várias discussões internas, esse conselho aprovou, em março de 2015, a Resolução nº 116 que normatiza os procedimentos de registro/renovação, inscrição e reavaliação de programas. Atualmente, são considerados os seguintes procedimentos para o funcionamento das entidades da sociedade civil e inscrição de programas governamentais e não governamentais:

- Registro de entidades não governamentais: entende-se como registro a autorização para funcionamento regular das entidades da sociedade civil e sua integração à rede municipal de políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. A concessão do registro está condicionada à inscrição de pelo menos um (1) programa de atendimento a crianças e adolescentes;
- Inscrição de programas: as entidades da sociedade civil e os órgãos públicos inscrevem seus programas de proteção ou socioeducativos e devem se enquadrar em um dos seguintes regimes: orientação e apoio sócio-familiar; apoio sócio-educativo em meio aberto; colocação familiar; acolhimento institucional; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; semiliberdade e internação;
- Renovação do registro de entidades não governamentais e reavaliação de programas: esse procedimento ocorre no máximo a cada dois anos e as entidades apresentam documentos jurídicos, proposta de trabalho e atestados de qualidade e eficiência expedidos pela Vara Cível da Infância e Juventude, Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e pelo Conselho Tutelar da regional administrativa onde o programa é executado. No caso de entidades que desenvolvem programas de acolhimento institucional ou familiar, é exigido sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, medido por índice previamente estabelecido. Esses critérios descritos acima, foram introduzidos com as alterações no ECA, advindas da promulgação da “nova lei da adoção” – Lei 12.010, de 2009.

O CMDCA-BH determina que o registro possui validade de dois anos, e a reavaliação do programa deve ser feita, no máximo, a cada dois anos. O ECA e a Resolução CMDCA-BH nº 116/2015 também explicitam as condições para a concessão do registro, determinando o atendimento aos seguintes critérios: as instituições devem estar legalmente constituídas; terem condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança; apresentarem proposta de trabalho compatível com os princípios do ECA; terem em seus quadros pessoas idôneas; adequarem-se e cumprirem as resoluções e deliberações relativas à modalidade de atendimento prestado, expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em todos os níveis.

O ECA condiciona o registro das entidades não governamentais de atendimento ao preenchimento de quatro requisitos, quais sejam: qualidade das instalações físicas,

metodologia e pedagogia de trabalho compatíveis com os princípios do ECA, regularidade da sociedade perante o Cartório de Registro e idoneidade de funcionários.

Esses quatro requisitos legais constituem-se como o mínimo necessário para o bom funcionamento de uma entidade de atendimento. Ressalte-se que esses requisitos são cumulativos, isto é, a inobservância de um deles não permite o registro da entidade.

A tramitação dos processos de primeiro registro/renovação, inscrição e reavaliação dos programas das entidades da sociedade civil seguem as seguintes etapas:

1ª etapa/Secretaria Executiva do CMDCA-BH: o primeiro contato da entidade com o Conselho ocorre com a análise do processo e elaboração de parecer técnico e jurídico preliminar, que são elaborados somente com informações constantes na documentação apresentada. Caso o assessor jurídico ou a área técnica constatarem pendências, a entidade é notificada com prazo de 15 dias úteis;

2ª etapa/Secretaria Temática ou órgão equivalente do Poder Executivo: estando em ordem o processo, após a análise preliminar, a secretaria temática, responsável pela área de atendimento, elabora um parecer técnico, com prazo máximo de 30 dias úteis. A realização da visita institucional pela secretaria temática não é exigida pela Resolução 166/2015, contudo, todos os processos que são encaminhados ao conselho, seguem de visita a entidade;

3ª etapa/Comissão de Registro de Entidades, Inscrição e Reavaliação de Programas – CREIRP: após a emissão do parecer pela Secretaria Municipal Temática/órgão municipal equivalente, o processo é encaminhado a um dos membros da CREIRP para análise e apresentação verbal na reunião da referida comissão. Se os conselheiros entenderem necessário e pertinente uma visita à entidade para dirimir dúvidas, eles irão, junto com a técnica da Secretaria Executiva, realizá-la, podendo também fazer reuniões com as entidades. Em seguida, o conselheiro responsável pela análise emite um parecer em que todos os outros conselheiros assinam, caso corroborem com a decisão;

4ª etapa/Plenária: após a emissão do parecer pela CREIRP, o processo é apresentado em sessão plenária para deliberação e aprovação e encaminhado para publicação no Diário Oficial do Município;

6ª etapa/Comunicação aos órgãos competentes: no prazo de dez dias, após a publicação no DOM, a decisão de concessão ou indeferimento do registro é comunicada via email, para a autoridade judiciária, Ministério Público e o Conselho Tutelar.

Segue abaixo o fluxograma de tramitação dos processos administrativos no CMDCA-BH.

FIGURA 1: Fluxograma da tramitação dos processos administrativos de primeiro registro/renovação, inscrição e reavaliação de programas CMDCA-BH



Cabe ressaltar, que o registro da entidade no CMDCA-BH não é mera formalidade burocrática. É por meio dele que a entidade poderá integrar-se à rede municipal de políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; pleitear o acesso aos recursos financeiros dos fundos municipais, estaduais e nacional; formalizar termo de cooperação com o município (convênios); participar de editais de chamamentos públicos; e, por fim, cumprir as diretrizes estabelecidas no ECA para promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A Resolução CMDCA-BH N° 116/2015 também aponta outros objetivos a serem perseguidos pela Comissão de Registro de Entidades, Inscrição e Reavaliação de Programas - CREIRP, para além da autorização de funcionamento das entidades:

II – instrumentalizar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte para deliberação e controle das ações da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;

III – atualizar as informações sobre a rede de atendimento à criança e ao adolescente no município, identificando os serviços oferecidos e suas demandas;

IV – oferecer subsídios para o CMDCA-BH identificar necessidades de investimento para o reordenamento das entidades da sociedade civil e dos órgãos públicos, de forma a atender os princípios expressos na Lei Federal n° 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente e demais disposições legais vigentes. (Resolução CMDCA-BH n ° 116/2015)

3.2. Os desafios enfrentados pelo CMDCA-BH no controle do serviço de acolhimento institucional

Como antecipado, a avaliação da tramitação dos processos administrativos de primeiro registro ou de renovação, inscrição e reavaliação do programa de proteção/regime de acolhimento institucional, no CMDCA-BH, tem por objetivo conhecer os desafios encontrados por essa instância no exercício de uma de suas principais competências na política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de risco

desenvolvida no município, qual seja, a de controlar as condições materiais e de gestão do serviço.

A pesquisa abrange o período 12/2012 a 06/2015. Inclui, portanto, processos já deliberados e em deliberação. As variáveis, relativas aos processos, analisadas são: objetivo do processo (primeiro registro, renovação de registro, inscrição de programa, reavaliação de programa), duração da tramitação, número de unidades de acolhimento sob a gestão da entidade mantenedora, resultado da deliberação (deferimento, indeferimento).

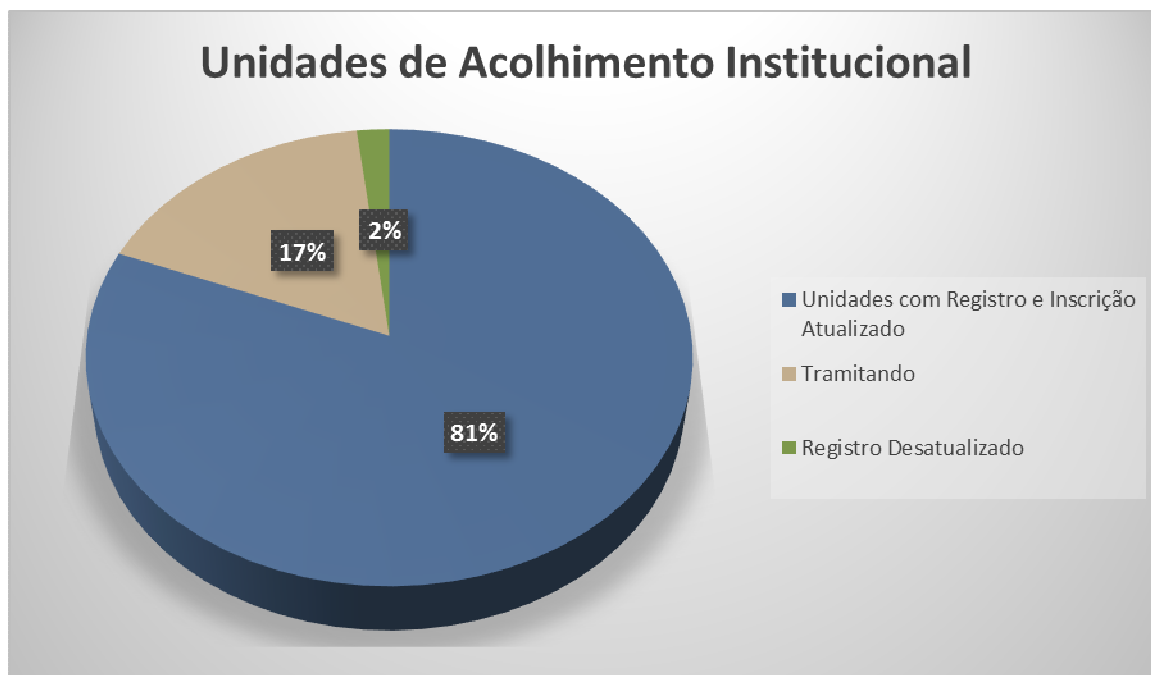
Além dos processos administrativos, serão mobilizadas na análise informações do banco de dados de entidades do CMDCA; das atas das plenárias; dos relatórios de reuniões da CREIRP; e, por fim, as deliberações relativas aos processos, publicadas no DOM-BH.

O objetivo da análise é verificar se o CMDCA-BH tem se mostrado eficaz no desempenho de sua função de controle social da política de acolhimento institucional de crianças e adolescentes no município de Belo Horizonte.

3.2.1 Análise dos processos administrativos de acolhimento institucional no CMDCA-BH

A rede de acolhimento institucional é constituída pelas entidades de atendimento às crianças e adolescentes conveniadas ou não com a municipalidade. Em maio de 2015, constavam no banco de dados de entidades registradas e programas inscritos no CMDCA-BH, 53 unidades de acolhimento institucional que são administradas por 27 entidades mantenedoras. Dessas unidades, 43 possuem registro e inscrição do programa atualizado junto ao conselho, nove estão com processos tramitando, e uma (1) entidade encontra-se com o registro desatualizado.

GRÁFICO 2: Unidades de acolhimento institucional a crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte, por situação no CMDCA-BH (2015) (N = 53) (%)



Fonte: Banco de Dados/CMDCA, junho de 2015.

Como podemos observar, atualmente existe um número significativo de processos de registro-inscrição de programa de acolhimento institucional atualizado no CMDCA (81% das unidades de acolhimento do município). No que se refere aos processos em tramitação (17%) na CREIRP de acolhimento institucional, há processos de três entidades que respondem por nove unidades de acolhimento. Somente uma (1) entidade se encontra com o registro desatualizado.

Com o advento da Lei 12.010/2009, que determinou que as entidades fossem reavaliadas a cada dois anos pelos conselhos municipais, e um dos critérios exigidos, conforme citado anteriormente, foram os atestados de qualidade e eficiência do trabalho, as entidades, os órgãos (CT's, MP e VIJ) e o próprio conselho, tiveram dificuldades no entendimento dessa solicitação preconizada pelo ECA.

Em Belo Horizonte, o CMDCA começou a solicitar os atestados em 2011, e a partir desse momento, muitos deles, chegaram negativos, com termos de ajustamento de conduta - TAC'S e ação civil pública. Os órgãos que emitiam esses atestados apontavam problemas, principalmente quanto à infraestrutura do imóvel e quadro de recursos humanos em

desacordo com o documento Orientações Técnicas, do CONANDA e CNAS. Dessa forma, o CMDCA-BH, sem contar com parâmetros para decidir sobre os processos de acolhimento institucional, optou por não os deliberar. Apesar disso, a CREIRP continuou a fazer as análises que lhe competia sobre os outros aspectos. Na tabela abaixo, apresenta-se o número de processos deliberados a partir de 2012.

TABELA 3: Processos de acolhimento institucional por unidade deliberados desde 2012 (BH) (N = 37) (N, %)

Ano	Deliberações	TOTAL (%)
2012	0	0%
2013	11	29,73%
2014	23	62,17%
2015	03	8,10%
TOTAL	37	100%

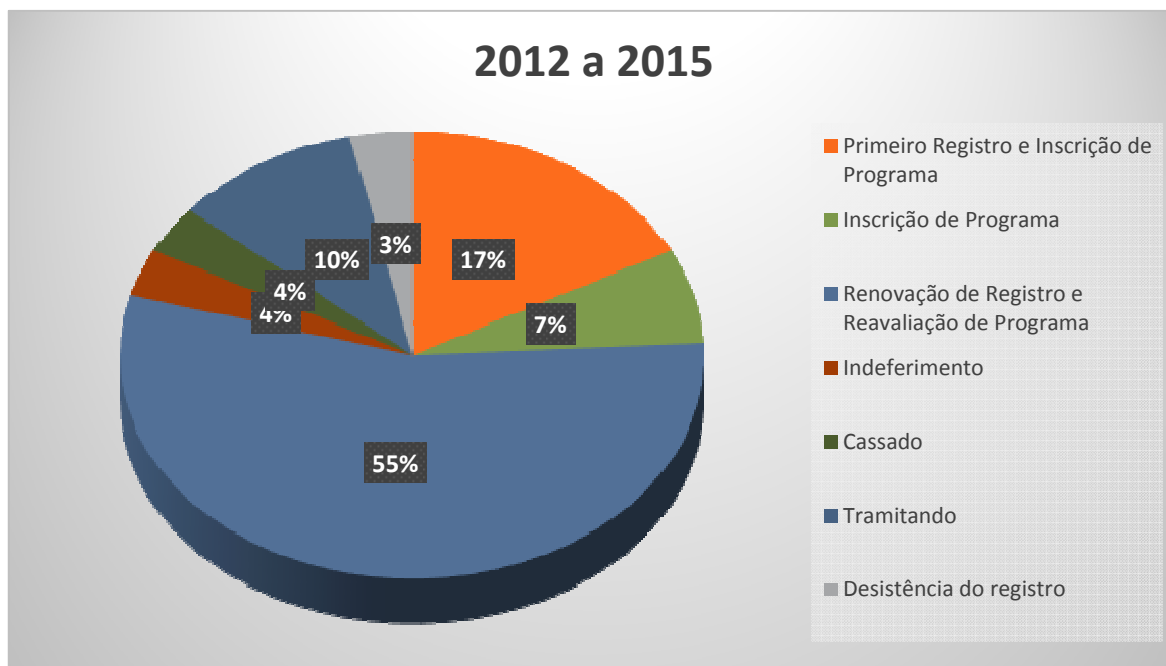
Fonte: Banco de Dados/CMDCA-BH, junho de 2015.

Conforme podemos verificar na Tabela 3, em 2012, o CMDCA não deliberou sobre nenhum processo de acolhimento institucional, e, em 2013, somente 11 processos foram deliberados. Um aumento relevante ocorreu somente em 2014 (62,17%), cinco anos após a promulgação da Lei 12.010/2009.

As dificuldades vivenciadas nesse período pelo Conselho, pós-publicação da referida lei, fizeram com que o CMDCA-BH, em plenária, decidisse que as entidades que possuíam atestados negativos e TAC's seriam visitadas e analisadas por duas comissões: Comissão de Medidas de Proteção e Comissão de Registro de Entidades, Inscrição e Reavaliação de Programas. Assim, em 2014, as entidades foram visitadas e os processos foram discutidos nessas comissões, com a Mesa Diretora e com instituições da rede de atendimento, o que culminou na deliberação de 23 processos de registro de entidades e reavaliação de programas.

Conforme podemos perceber no Gráfico 3, a renovação de registro e a reavaliação do programa são responsáveis pela maioria dos processos que tramitaram/tramitam no CMDCA-BH entre 12/2012 a 06/2015 (65%).

GRÁFICO 3: Processos de acolhimento institucional por mantenedora que tramitaram/tramitam no CMDCA-BH entre 12/2012 a 06/2015 – BH (2015) (N = 29) (%)



Fonte: Banco de Dados/CMDCA-BH, junho de 2015.

No período de 12/2012 a 06/2015, tramitaram no conselho cinco processos de pleiteamento do primeiro registro e inscrição de programa, dois processos de inscrição do programa de acolhimento institucional, 19 processos de renovação de registro e reavaliação de programa; um (1) indeferimento; um (1) processo de denúncia referente a mudança de objeto de trabalho da entidade e um (1) de desistência do registro. Portanto, foram 29 processos que deram entrada no CMDCA-BH nesse período, sendo que 23 foram deliberados/aprovados em plenária e 03 ainda estão em tramitação. Cabe ressaltar, que os processos de primeiro registro/inscrição de programa e renovação de registro/reavaliação de programa descritos acima, respondem pelo trabalho de 49 unidades.

Conforme apontado acima, somente um (1) processo foi indeferido em 2014, em função das precárias condições da unidade (casa-lar), um (1) registro foi cassado, e um (1) solicitou desistência do processo, uma vez que interrompeu suas atividades. A cassação do certificado de registro e inscrição do programa ocorreu em virtude da mudança do trabalho desenvolvido pela entidade, que deixou de prestar o atendimento em acolhimento institucional e iniciou o trabalho com crianças de 0 a 5 anos, na educação infantil.

Abaixo, apresenta-se a relação das entidades, com o número de unidades, data de entrada do processo no CMDCA-BH, natureza da solicitação, data da deliberação e número de meses de tramitação.

TABELA 4: Processos administrativos de novo registro e inscrição de programa, que deram entrada no CMDCA-BH, por número de unidades, datas de entrada e de deliberação, tipo de solicitação e meses de tramitação (12/2012-06/2015)

Entidade	Número de Unidades	Data de entrada	Solicitação	Deliberação	Meses de tramitação
Entidade 1	01	19/09/2013	Inscrição de Programa	25/11/2013	2 meses
Entidade 2	01	18/07/2013	Novo Registro e inscrição de programa	02/09/2013	2 meses
Entidade 3	02	03/02/2014	Inscrição de Programa	05/05/2014	3 meses
Entidade 4	06	13/02/2014	Novo Registro e inscrição de programa	17/03/2014	1 mês
Entidade 5	01	06/03/2014	Novo Registro e inscrição de programa	05/05/2014	2 meses
Entidade 6	02	06/05/2013	Novo Registro e inscrição de programa	07/07/2014	2 meses
Entidade 7	01	17/12/2014	Inscrição de Programa	09/02/2015	2 meses
Duração média da tramitação					2 meses

Fonte: Banco de Dados/CMDCA-BH, junho de 2015.

TABELA 5: Processos administrativos de renovação de registro e reavaliação de programas que deram entrada no CMDCA-BH, por número de unidades, datas de entrada e de deliberação, tipo de solicitação e meses de tramitação (12/2012-06/2015)

Entidade	Número de Unidades	Data de entrada	Solicitação	Deliberação	Meses de tramitação
Entidade 1	01	06/08/2012	Renovação de registro e reavaliação de Programa	09/05/2013	10 meses
Entidade 2	01	31/07/2012	Renovação de registro e reavaliação de Programa	23/09/2013	13 meses
Entidade 3	02	13/04/2012	Renovação de registro e reavaliação de Programa	25/11/2013	19 meses
Entidade 4	01	19/04/2013	Renovação de registro e reavaliação de Programa	23/09/2013	5 meses
Entidade 5	01	02/12/2011	Renovação de registro e reavaliação de Programa	04/11/2013	23 meses
Entidade 6	02	14/06/2013	Renovação de registro e reavaliação de Programa	04/11/2013	5 meses
Entidade 7	01	29/07/2013	Renovação de registro e reavaliação de Programa	16/12/2013	5 meses
Entidade 8	03	11/02/2013	Renovação de registro e	17/03/2014	13 meses

			reavaliação de Programa		
Entidade 9	01	12/12/2013	Renovação de registro e reavaliação de Programa	17/03/2014	3 meses
Entidade 10	01	14/03/2013	Renovação de registro e reavaliação de Programa	17/03/2014	12 meses
Entidade 11	02	16/09/2013	Renovação de registro e reavaliação de Programa	07/04/2014	7 meses
Entidade 12	05	13/03/2012	Renovação de registro e reavaliação de Programa	04/08/2014	29 meses
Entidade 13	01	16/04/2014	Renovação de registro e reavaliação de Programa	09/02/2015	10 meses
Entidade 14	01	25/03/2014	Renovação de registro e reavaliação de Programa	09/03/2015	12 meses
Entidade 15	02	08/02/2013	Renovação de registro e reavaliação de Programa	23/09/2013	8 meses

Entidade 16	01	16/07/2012	Renovação de registro e reavaliação de Programa	08/09/2014	26 meses
-------------	----	------------	---	------------	----------

Duração média da tramitação	12,5 meses
-----------------------------	------------

Fonte: Banco de Dados/CMDCA-BH, junho de 2015.

Observa-se que o tempo médio de tramitação para os processos de primeiro registro e inscrição de programa é de aproximadamente dois meses. Já nos processos de renovação de registro e reavaliação de programa, o tempo médio de tramitação é de 12,5 meses. Cabe ressaltar que o tempo máximo de tramitação das renovações e reavaliações de programas concluídos foi de 29 meses e o tempo mínimo de tramitação foi de 3 meses.

As três entidades abaixo se encontram com processos tramitando na CREIRP/CMDCA e protocolaram a solicitação de renovação de registro e reavaliação de programa nas seguintes datas:

QUADRO 3: Processos administrativos de renovação de registro e reavaliação de programas que deram entrada no CMDCA-BH, por número de unidades, datas de entrada e de deliberação e meses de tramitação (12/2012-06/2015)

Entidades	Unidades	Data de entrada	Deliberação	Meses de tramitação
Entidade 1	06	07/03/2012	em curso	38 meses
Entidade 2	01	10/08/2012	em curso	33 meses
Entidade 3	02	09/01/2014	em curso	16 meses

Fonte: Banco de Dados/CMDCA, junho de 2015.

Observa-se que a “Entidade 1” possui o maior tempo de tramitação, 38 meses, seguida da “Entidade 2”, com 33 meses e a última “Entidade 3” com 16 meses. Essas três entidades receberam atestados de qualidade e eficiência negativos e, por causa disto, foram

celebrados termos de ajustamento de conduta entre a entidade e o Ministério Público. A CREIRP já visitou essas entidades e verificou que as mesmas possuem adequações a serem realizadas tanto em suas instalações físicas quanto em suas abordagens técnicas/metodológicas. Uma das unidades responde também a uma ação civil pública.

3.3 Considerações Finais

Neste capítulo, apresentamos os instrumentos formais adotados pelo CMDCA-BH para a deliberação dos processos administrativos de registro/renovação de entidade e de inscrição e reavaliação de programas não governamentais de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, amparados pelo ECA, Resolução nº 71 do CONANDA e Resolução nº 116/2015 do CMDCA-BH, bem como apresentamos o fluxo de tramitação desses processos administrativos. Em seguida, apresentamos uma análise da tramitação dos processos, relativos a esses temas, que deram entrada no CMDCA-BH, no período de 12/2012 a 06/2015.

A análise apontou tendências consistentes e eventos recorrentes, em especial:

- Agilidade na análise dos processos de primeiro registro/inscrição de programa (média 2 meses) e morosidade nos processos de renovação de registro e reavaliação de programas (média 12,5 meses);
- Grande número de atestados de qualidade e eficiência negativos e de termos de ajustamento de conduta;
- Baixíssimo índice de indeferimentos e cassações de registros.

CONCLUSÃO

Tendo em vista, a complexidade da execução da medida protetiva de acolhimento institucional em Belo Horizonte, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-BH), tem um importante papel na vida das crianças e adolescentes que vivenciam a experiência do acolhimento institucional. Os conselheiros de direitos, no âmbito de suas funções e atribuições constitucionais e legais, têm o dever de fiscalizar as políticas e ações voltadas a população infanto-juvenil e, mais especificamente, deliberar sobre a autorização de funcionamento das entidades da sociedade civil e implementação de programas dos órgãos governamentais e entidades privadas. Isto quer dizer que, no caso do acolhimento institucional, esse conselho deve apontar as lacunas no atendimento às diretrizes e normatizações do serviço e, em muitos casos, indeferir ou cassar os registros de unidades que não estejam executando o trabalho em condições institucionais adequadas e com os padrões de qualidade exigidos pelo ECA e demais legislações. Contudo, a garantia formal de participação social, nas etapas de formulação, fiscalização e controle dessa política pública, não tem garantido o exercício pleno das funções e atribuições dessa instância.

Na análise da tramitação dos processos administrativos que deram entrada no período de 12/2012 a 06/2015, no CMDCA-BH, foram apontadas algumas tendências consistentes, como, por exemplo, a agilidade da deliberação dos processos de primeiro registro/inscrição de programa (média 2 meses), a morosidade daqueles relativos à renovação de registro e reavaliação de programas (média de 12,5 meses) e, em três casos, a paralisia na deliberação, bem como a escassez de recursos humanos para analisar devidamente os processos.

As tendências na deliberação dos processos apontam para o fato de que as unidades estão enfrentando dificuldades em executar o serviço de acolhimento institucional em consonância com a normatização vigente, visto que o trabalho de muitas delas não é atestado pelos órgãos fiscalizadores (Ministério Público, Vara da Infância e Juventude e Conselhos Tutelares). Além disso, as unidades frequentemente assinam termos de ajustamento de conduta (TAC) e, em casos mais graves, respondem a ações civis públicas. A outra tendência, referente aos recursos humanos, demonstra que um conselho estruturado tecnicamente teria condições mais favoráveis para analisar os processos de

acolhimento institucional, com a realização de visitas a todas as unidades de acolhimento. Nesse caso, o interessante seria se o conselho contasse com uma equipe compatível com o trabalho e que não precisasse recorrer às secretarias temáticas do Poder Executivo local para elaboração de pareceres técnicos.

O fato de a autorização para funcionamento ser requisito principal para o recebimento de recursos públicos contribui significativamente para a não deliberação dos processos que eventualmente teriam como desfecho o indeferimento ou a cassação de registro e desaprovação de programas, uma vez que esses resultados implicariam a interrupção do repasse de recursos e a cessação da prestação do serviço, obrigando o Poder Executivo local a buscar alternativas rápidas para o desempenho de sua responsabilidade, estabelecida pela Constituição de 1988 e pelo ECA, na proteção de crianças e adolescentes em situação de risco.

Contudo, não podemos deixar de mencionar também que houve mudanças significativas na condução dos processos de acolhimento institucional, no período compreendido de 2012 a 2015. Os problemas vivenciados pelas entidades na prestação rotineira do serviço, que chegam ao CMDCA-BH, são tratados com toda atenção merecida por essa instância, que tem adotado a prática de propor a elas a celebração de termos de compromisso, nos quais constam metas e prazos relativos as adequações necessárias. As visitas às unidades de acolhimento, que antes ficavam somente a cargo de técnicos da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social local (SMAAS), atualmente são realizadas também por profissionais do CMDCA-BH, que acabam se apropriando das dificuldades vividas pelas entidades, bem como de toda a temática envolvida no acolhimento institucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON198.pdf> Acesso em: março de 2015.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art267> Acesso em: fevereiro de 2015.

_____. **Lei nº 12.010**, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm#art2> Acesso em: abril de 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA); CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)**. Disponível em: <<http://www.paulinia.sp.gov.br/viveremfamilia/pdf/plano.pdf>> Acesso em: março de 2015.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA-BH); CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS-BH). Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PMCFE).

_____; _____. **Resolução Conjunta nº 1**, de 18 de junho de 2009. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, 2005 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-econanda-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-1>> Acesso em: fevereiro de 2015.

_____; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social/cnas/livros/tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais/tipificacao-nacional-dosservicos-socioassistenciais>> Acesso em: abril de 2015.

_____ ; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 71**, de 10 de junho de 2001. Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e da Inscrição de Programas de Proteção e Sócio-Educativo das Governamentais e Não Governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Atendimento. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>. Acesso em: abril de 2015.

_____ ; CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Resolução nº 113**, de 19 de abril de 2006. Resolve aprovar os seguintes parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/noticias/arquivo/resolucao-113-do-conanda-sobre-fortalecimento-do-sistema-de-garantia-dos-direitos>. Acesso em: abril de 2015.

_____ ; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 71**, de 15 de junho de 2011. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/resolucoes/2475-resolucao-71>. Acesso em: abril de 2015.

_____ ; CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE BELO HORIZONTE (CMDCA-BH). **Resolução nº 31**, de 7 de novembro de 1997. Dispõe sobre diretrizes para funcionamento de entidades de atendimento em regime de abrigo e dá outras providências. Belo Horizonte, 1997.

_____ ; CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE BELO HORIZONTE (CMDCA-BH). **Resolução nº 116**, de 18 de março de 2015. Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e sua Renovação, Inscrição e Reavaliação de Programas Governamentais e Não Governamentais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2015.

_____ ; CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE BELO HORIZONTE (CMDCA-BH). **Resolução nº 110**, 20 de Setembro de 2014. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte - CMDCA-BH. Belo Horizonte, 2014.

CMDCA-BH. Diagnóstico da Situação da Criança, do Adolescente e do Jovem em Belo Horizonte. Caderno 9. Análise das Violações de Direitos Preconizados no ECA. Belo Horizonte: CMDCA, 2013.

CUNHA, Eleonora; REZENDE, Débora. Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil. In **Participação e deliberação nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente** – Volume II- Agência Financiadora: FINED, 2009.

CUNHA, Eleonora; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Relatório Aprimoramento de Eventos da ALMG. In: **Conselhos de Políticas Públicas**, 2012.

DAGNINO, Evelina **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. (2004) Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

FLEURY, Sônia Maria **O desafio da gestão das redes de políticas.** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. JACCOUD, Luciana; BARBOSA, Frederico...[et al.]. In Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. BARBOSA, Frederico; JACOCLOUD; BEGHIN, Nathalie. Brasília, IPEA, 2005, capítulo 8, p. 373 a 407.

KOZEN, Afonso Armando...[et al.]. Pela Justiça na Educação. In BRANCHER, Leoberto Narciso. **Organização e Gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude.** Brasília. MEC. FUNDESCOLA, 2000, capítulo 3, p. 122 a 156.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS. Resolução nº 269**, de 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-emgrafica/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas-nob-rh-suas>> Acesso em: abril de 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG. **Relatório de Pesquisa.** Projeto de Pesquisa - Projeto Rede de Atendimento à Criança e ao Adolescente no município de Belo Horizonte, MIRANDA, Geralda Luiza, organizadora, 2013.

VARA CÍVEL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE COMARCA DE BELO HORIZONTE. **Instrução nº 003/2011**, de 1 de agosto de 2011. Explicita recomendações e orientações quanto à elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) das crianças e adolescentes sob medida de proteção de acolhimento institucional e acolhimento familiar. Vara Cível da Infância e da Juventude Comarca de Belo Horizonte. Acesso em março de 2015.