

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E
MOVIMENTOS SOCIAIS

Tereza Cristina de Moraes Rodrigues

O TRABALHO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DA CIDADE DE NOVA FRIBURGO/RJ NO ATENDIMENTO ÀS
VÍTIMAS DE DESASTRES AMBIENTAIS, APÓS JANEIRO DE 2011

Belo Horizonte

2014

Tereza Cristina de Moraes Rodrigues

O TRABALHO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DA CIDADE DE NOVA FRIBURGO/RJ NO ATENDIMENTO ÀS
VÍTIMAS DE DESASTRES AMBIENTAIS, APÓS JANEIRO DE 2011

Monografia apresentada ao Programa de Formação de
Conselheiros Nacionais, do Departamento de Ciência
Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como
requisito parcial para obtenção do título de Especialista
em Democracia Participativa, República e Movimentos
Sociais.

Orientador: Eduardo Moreira da Silva

Co-Orientadora: Letícia Godinho de Souza

Tutora: Francesca Baggia

Belo Horizonte

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E
MOVIMENTOS SOCIAIS

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, sob a orientação da Professora Letícia Godinho de Souza.



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 5 (cinco) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“O TRABALHO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA CIDADE DE NOVA FRIBURGO/RJ, NO ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS DE DESASTRES AMBIENTAIS”** elaborada por **Tereza Cristina de Moraes Rodrigues**.

A Comissão, composta por Viviane Petinelli e Silva e Letícia Godinho de Souza, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere à aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2014.

Viviane Petinelli e Silva (UFMG)

Letícia Godinho de Souza (FJP)

Dedico este trabalho à minha família, aos meus amados pais (in memoriam), aos meus colegas de trabalho do Ministério da Defesa e da Empresa INFRAERO-Aeroportos Brasileiros.

Graças ao apoio e a confiança de todos vocês, concluo mais esta etapa tão sonhada em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus por ter me permitido e orientado à organização e à condução deste trabalho. Ao apoio que tive de toda minha família, de meus colegas de trabalho da INFRAERO-Aeroportos Brasileiros e do Ministério da Defesa (MD), sempre presentes e atenciosos para comigo.

Agradeço ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, à UFMG, à Coordenação do Curso e de toda Equipe, ao Tutor Antonio Carlos Ribeiro, à Tutora Francesca Baggia, à Orientadora Letícia Godinho, aos colegas de curso e a todos os Professores que compartilharam conosco seus conhecimentos e se dedicaram à nossa formação.

Agradeço, ainda, aos Servidores e/ou ex-servidores da Prefeitura Municipal e da Secretaria Municipal de Assistência Social, Desenvolvimento Social e Trabalho (SMAS) da Cidade de Nova Friburgo, que prestaram atenção e apoio à pesquisa. Também aos voluntários da sociedade civil e à imprensa e/ou noticiários do local, como os Jornais A Voz da Serra, Nova Imprensa, Tribuna da Imprensa, Friburgo Notícias em Tempo Real, O Diário de Teresópolis, A Gazeta Fluminense e ao Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo.

Em especial, agradeço à colega e Assistente Social, Claudia Mara Ribeiro, e à minha irmã, Maria Aparecida de Moraes Martins, pela disponibilidade, colaboração, atenção e apoio que destinaram a mim em muitos momentos marcantes e difíceis, vivenciados durante toda a pesquisa.

E, por fim, a todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho. Muito obrigada e que Deus abençoe a todos vocês.

A melhor participação cidadã na democracia, em resumo, não é a que se manifesta sempre e em todas as partes, porém a que se mantém alerta; a que se manifesta quando é necessário impedir os desvios daqueles que têm a responsabilidade de governo, ou assumir demandas justas que não são atendidas com a devida profundidade. Porém, é preciso que os espectadores não percam de vista o espetáculo. Neles (nos espectadores) reside a chave da participação democrática (ROCHA, 2007:22).

RESUMO

O objetivo central deste estudo é apresentar e discutir os atendimentos prestados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do Município de Nova Friburgo-RJ e das instituições governamentais e não governamentais a ele cadastradas ou vinculadas, que prestam assistência a crianças e adolescentes acometidos e/ou vítimas dos chamados “*desastres naturais ou ambientais*”, sobretudo, a partir da enorme tragédia climática acontecida no local em 12 de janeiro de 2011, e uma vez que a município apresenta expressivas áreas vulneráveis e de grandes riscos a tanto.

Analizou-se, ainda, o nível de fiscalização realizada pelo referido Conselho Municipal junto às organizações sociais participantes, de acordo com o que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Foram consideradas as variáveis institucionais orientadas por Faria e Ribeiro (2010), com foco especial na variável do envolvimento político do gestor. Considerando, ainda, as variáveis institucionais referentes ao desenho institucional e às normas contidas nos Regimentos Internos e nas Leis de Criação dos Conselhos Municipais de Direitos, que influenciam e interferem, sobremaneira, no desempenho democrático e inclusivo destas instituições participativas.

Também foram abordados os aspectos históricos, conceituais, normatizadores e marcos teóricos relacionados às Políticas de Proteção e Defesa à Criança e ao Adolescente, e aos Conselhos de Políticas Públicas, que têm se configurado em importantes instrumentos de participação e de controle social nas últimas décadas no Brasil, concretizados com a Constituição Federal de 1988. Na apresentação dos resultados obtidos, foram relatados os principais avanços, dificuldades, expectativas, desafios e as propostas sugeridas pelos entrevistados para a otimização dos serviços prestados, além de outros aspectos vinculados ao funcionamento do referido Conselho e das redes de parceria da localidade.

PALAVRAS-CHAVE: Participação, Conselhos de Políticas Públicas, Criança, Adolescente e Tragédias Climáticas.

ABSTRACT

The central objective of this study is to present and discuss the assistance provided by “Municipal Council for the Rights of the Child and Adolescent Municipality of Nova Friburgo, RJ, Brazil” – *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município (CMDCA) de Nova Friburgo, RJ, Brazil* – and by the governmental and non-governmental institutions registered or linked to the Council to children and adolescents affected and/or victims of so-called "natural or environmental disasters". Mainly, from the huge climate tragedy that occurred on January 12, 2011, in place, and also because the city has several vulnerable areas and risk for these disasters. It was also analyzed the level of inspection conducted by the Municipal Council for the participating social organizations, according to the principles of the Brazilian - “Statute of Children and Adolescents” – *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*.

The variables identified by Faria and Ribeiro (2010) were considered. The main focus is the variable “manager’s political involvement”. Furthermore, were considered the institutional variables related to institutional design and standards contained in the Bylaws and the Creation of Law of the Rights of Municipal Councils, which influence and interfere greatly in the democratic and inclusive participatory performance of these participatory institutions.

Historical, conceptual and normative aspects were also addressed along with the theoretical frameworks related to the public policies for the Protection and Defense of Children and Adolescents and the public policies Councils, which have been configured in important instruments of participation and social control in recent decades in Brazil, met with the Federal Constitution of 1988.

In presentation of the results obtained, the main achievements, difficulties, expectations, challenges and proposals suggested by respondents to the optimization of services were reported. Other aspects related to the functioning of the Council and partnership networks of the locality were also manifested.

KEYWORDS: Participation, Public Policy Councils, Child, Adolescent and Climate Tragedies.

SUMÁRIO

1-INTRODUÇÃO.....	1
2-PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	10
3-MARCOS INSTITUCIONAIS E / OU LEGAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCOS E DESASTRES	14
4-A DEMOCRACIA, A PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES APONTAMENTOS.....	21
4.1- O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).....	26
4.2- O Conselho Tutelar (CT).....	27
4.3- Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).....	29
5- O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA) DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO.....	31
5.1- Panorama Geral da Cidade de Nova Friburgo.....	35
5.2- O Funcionamento do CMDCA de Nova Friburgo na Visão dos Entrevistados.....	45
6-CONCLUSÃO.....	64
7-REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70
8-APÊNDICE.....	76
I- Questionário de Pesquisa da Monografia.....	76
II- Política de Assistência Estabelecida No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): Marcos e Referenciais Teóricos.....	80
9- ANEXOS.....	89
I-Declaração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).....	89
II-Ofício S/N de 03/06/14. Direcionado ao CMDCA de Nova Friburgo (CMDCA-NF).....	90
III-Ofício CMDCA de Nova Friburgo (CMDCA-NF) Nº13, de 06 de junho de 2014.....	91

1- INTRODUÇÃO

Sabemos que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) adotou como princípio geral e regime político para o país, a democracia e definiu instrumentos concretos para seu exercício, via participação e leis orgânicas específicas, que passaram a regulamentar o direito constitucional de participação social, criando, entre outros, os conselhos de políticas públicas. Vinculadas ao Poder Executivo, algumas destas instituições participativas apresentam composição paritária entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil organizada. Desde então, um número significativo e crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional nos diferentes níveis da administração pública.

Como afirmam Santos e Avritzer (2003:1), “a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século XX”, sendo este “efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática”, travada ao longo das duas grandes guerras e ao final da guerra fria, épocas em que foram registradas duas formas de teoria democrática, tendo como principais debates principais: a “desejabilidade democrática como forma de governo eficiente” e as “condições estruturais da democracia”.

Para Santos e Avritzer (2003:33), a atual Constituição Federal “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, na institucional idade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”.

Assim, a CF/88 propôs uma nova organização de governo, por meio de descentralização de ações e decisões, com o objetivo de propiciar ao Estado brasileiro um caráter mais democrático e ampliado.

A descentralização ou municipalização é entendida como a transferência do poder da federação para os municípios, estabelecendo uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil por meio de mecanismos de participação e controle social previstos na Constituição, como os Conselhos de Direitos, Fóruns, Audiências Públicas, entre outros.

De acordo com Anastasia e Inácio (2006), algumas instituições políticas da democracia brasileira possuem mecanismos de dispersão de poder, tais como os evidenciados em sua estrutura federativa e na questão do bicameralismo simétrico e incongruente, no multipartidarismo da representação profissional, dentre outros. Enquanto que outras instituições

utilizam os mecanismos de concentração de poder, que confere ao Presidente da República amplos poderes de agenda, combinados com a exclusividade ou com a prerrogativa do mesmo em legislar sobre algumas matérias, o que vem a ser uma característica marcante do presidencialismo de coalizão.

Por conta disso, o Poder Executivo torna-se um grande protagonista na produção legal e, assim, comanda o processo legislativo, minimizando o próprio fortalecimento do Congresso Nacional como poder autônomo. “O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de jure e de fato” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995:176).

Ainda como observado por Anastasia e Inácio (2006), sabe-se que os arranjos institucionais preconizados na CF/88 têm sido muito importantes e eficientes no que tange à estabilidade política. Entretanto, tanta produção de estabilidade tem gerado um “déficit” de representatividade e de *accountability* ou de controle público nas instituições participativas da modernidade.

Sendo assim, faz-se conveniente e necessário pensar sobre quais seriam as condições, recursos e instituições requeridas para a democracia brasileira que, efetivamente, produz e reproduz os três atributos democráticos combinados e equilibrados, ou seja, o atributo da estabilidade democrática, o atributo dos processos de *accountability* e/ou exercício do controle social público e o atributo da representação política.

Indo ao foco e tema central deste trabalho, ou seja, com referência à criança e ao adolescente, sabe-se, também, que a promulgação da CF/88 garantiu a proteção integral à criança e ao adolescente em seu artigo 227, em que estabelece que:

(...) 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 (BRASIL, 1988).

Outro importante marco legal para este segmento etário da população é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que, juntamente com a CF/88, orientam que estados e municípios instalem serviços de atendimento à infância e ao adolescente, a fim de atenderem às suas necessidades específicas. Desta forma, são criados os Conselhos Tutelares e Conselhos

Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, os quais funcionam como órgãos normativos, consultivos e deliberativos, com autonomia administrativa e financeira, e são controladores e fiscalizadores da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Infância e da Adolescência.

Os Conselhos devem cumprir, além dos deveres e obrigações citados acima, a assistência às vítimas de desastres¹, emergências² e calamidades públicas³, sobretudo, desabrigados, órfãos, abandonados, perdidos, dependentes de entorpecentes e drogas e vulneráveis a toda forma de pobreza, miséria e abandono.

Em se tratando de situações de desastres ambientais, emergências ou calamidades públicas, os estudos nos mostram que tanto no Brasil como em muitos lugares no mundo está ocorrendo um aumento significativo de desastres ambientais, também denominados como “naturais”, que levam a diversos questionamentos e a indagações a respeito de suas verdadeiras causas, bem como sobre a responsabilidade, envolvimento e mobilizações das autoridades competentes e órgãos parceiros, públicos ou privados, e sociedade civil, no tocante às ações de socorro, de assistência, de prevenção, monitoramento e controle, reconstrução, liberação de recursos, proteção, segurança e apoio aos cidadãos e às localidades que fazem parte deste cenário.

Muitas pesquisas sobre o assunto em referência apontam e atribuem vários motivos para estes acontecimentos naturais, que são também chamados de “desastres mistos”, de acordo com o

¹ Entende-se como desastre, o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Fonte: Portaria Interministerial nº 2, de 06 de dezembro de 2012, que institui o Protocolo Nacional para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco e Desastres. Disponível em http://ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/portaria_interministerial_-_protocolo_de_riscos_desastres_-_07-12-2012_-_coleta_de_assinaturas_1.pdf. Acesso em janeiro de 2014.

² Emergências são consideradas como situações anormais, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. Fonte: Portaria Interministerial nº 2, de 06 de dezembro de 2012, que institui o Protocolo Nacional para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco e Desastres. Disponível em http://ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/portaria_interministerial_-_protocolo_de_riscos_desastres_-_07-12-2012_-_coleta_de_assinaturas_1.pdf. Acesso em janeiro de 2014.

³ Estado de Calamidade Pública é visto como uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. Fonte: Portaria Interministerial nº 2, de 06 de dezembro de 2012, que institui o Protocolo Nacional para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco e Desastres. Disponível em http://ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/portaria_interministerial_-_protocolo_de_riscos_desastres_-_07-12-2012_-_coleta_de_assinaturas_1.pdf. Acesso em janeiro de 2014.

Manual de Defesa Civil (2002). Destacando-se, entre outros, os desastres que ocorrem com as mudanças climáticas que agravam situações ruins e de emergência; os avanços dos sistemas de produção e da tecnologia; a falta de comprometimento e responsabilidade do governo, estados e municípios; crescimento exacerbado da população; a falta de conscientização e de educação sanitária, social, cidadã e de planejamento urbano e urbanístico; bem como a falta de trabalho e de investimento de recursos na prevenção; no mapeamento de áreas de risco; na vulnerabilidade e na diversidade socioeconômica, cultural, política e ambiental das localidades afetadas, entre tantas outras razões.

Cabe citar como exemplos de pesquisas efetuadas dentro desse contexto, os estudos apresentados na Conferência Geral sobre Desastres: para prefeitos, dirigentes de instituições públicas e privadas e líderes comunitários, realizada pelo Ministério da Integração Nacional e Secretaria Nacional de Defesa Civil (2007. Brasília: MI); no trabalho efetuado pelas Professoras Raimunda Santana e Salviana Santos Souza, “A Gestão Pública da Questão Ambiental e Tessituras das Cidades Brasileiras: Notas Preliminares”, da Universidade Federal do Maranhão-UFA (2011); na pesquisa “Gestão de Desastres e Política de Assistência Social”, da pesquisadora Rúbia dos Santos, da Fundação Universidade Regional de Blumenau-FURB (2011); na pesquisa “O Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) diante das Mudanças Climáticas: desafios e limitações da estrutura dinâmica institucional”, da Professora Norma Valêncio, da Universidade Federal de São Carlos-SP-UFSCar (2009); e também no trabalho desta autora e colaboradores (2009), que leva o Título de Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil.

De acordo com Valêncio (2009), mesmo com tantas pesquisas voltadas sobre o assunto e a crescente conscientização pública sobre as situações apontadas acima, e sobre os serviços de proteção e defesa civil e dos trabalhos da mídia, ainda se observa muita falta de conhecimento e de ações adequadas para a aquisição e desenvolvimento de um futuro promissor e sustentável para as localidades que se encontram em risco.

Para Valêncio *et al* (2009)⁴, nos últimos anos surgiram, aproximadamente, 12 mil portarias federais de reconhecimento de desastres ou de situação de emergência ou estado de

⁴ Para estes pesquisadores, as tragédias se repetem porque no Brasil não se tem a cultura de prevenção e de proteção civil contra desastres. A cada ano, em períodos de chuvas mais intensas, repetem-se as cenas de tragédias provocadas por enchentes e deslizamentos de terra. Esses desastres periódicos são, muitas vezes, atribuídos, indevidamente,

calamidade pública, respaldando decretos municipais. Estes desastres acontecem de forma, aparentemente, cíclica, mas, na verdade, o que ocorre é um “continuum de desigualdade social, de obsolescência planejada, de indiferença e indisposição política, de recusa à renúncia de privilégios e de desencorajamento para a mudança social que os tornam não apenas permanentes, mas recrudescidos” (ibid, 2011:2).

Existem muitos locais condenados pela Defesa Civil, mas, no entanto, o Governo não oferece condições e meios cabíveis para que a parte da população em estado vulnerável construa residências ou até mesmo se mude para locais considerados seguros e com uma melhor infraestrutura para moradia. Desta forma, a desigualdade social acaba criando a segregação das cidades, em partes consideradas como pobres e ricas.

Além disso, estes estudos mostram que, nos últimos anos, há um expressivo número de vítimas que foram acometidas dos referidos desastres, de todas as classes sociais e faixas etárias. Dentre estes, destaca-se, no presente trabalho, a faixa etária de crianças e adolescentes, que após terem passado pelos referidos desastres, muitos ficaram desabrigados, órfãos ou perderam significativo número de familiares e respectivas moradias. Estes foram ou são encaminhados à assistência social de Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, a abrigos, às redes parceiras de instituições governamentais ou não governamentais, a residir com familiares de vínculos distantes ou mesmo com famílias substitutas, requerendo, com isso, a inclusão imediata dos mesmos em eventos, programas e/ou projetos vinculados de políticas públicas de proteção e de defesa a este segmento populacional.

Desse modo, é importante considerar que também o efeito da ação do homem na natureza provoca sérios acidentes, tragédias e mudanças climáticas, que podem ser chamados, ainda, segundo o Manual de Defesa Civil, de “desastres mistos”, que “ocorrem quando as ações e omissões humanas contribuem para intensificar ou agravar fenômenos potencialmente indutores de desastres” (DEFESA CIVIL, 2002:4).

Estes eventos precisam ser considerados e ajustados à criação de políticas adequadas à proteção e defesa de populações em áreas vulneráveis a acontecimentos de desastres e tragédias

apenas à intensidade dos fenômenos naturais. No entanto, Na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), um grupo de especialistas no tema adota uma perspectiva mais crítica: os desastres são recorrentes no país por falta de uma cultura de prevenção e proteção civil.

climáticas, bem como o denominado “fator natural”⁵ é um aspecto muito importante que deve ser levado em consideração na hora da formulação das referidas políticas públicas.

Conforme relata Valêncio *et al* (2009), somados a toda essa problemática, ainda contamos com os diversos eventos climáticos, que só crescem no país: do primeiro semestre de 2003 ao primeiro semestre de 2010, o conjunto de desastres reconhecidos pela União, na forma de portaria, soma o significativo número de 11.992 ocorrências. Tomando por parâmetro a existência de 5.565 municípios no território nacional, tal conjunto de ocorrências representa algo como se o Brasil tivesse sido 2,15 vezes totalmente envolvido em desastres.

Sendo assim, acredita-se ser de suma importância, que, a partir de todos os estudos realizados nesse sentido, os Governos atentem e ajam, continuamente, para a implementação de políticas públicas voltadas para o combate e a prevenção de efeitos tão devastadores como os que vêm ocorrendo nos últimos anos em períodos de fortes chuvas nas Regiões com maior índice de riscos.

Em meio a todos estes fatos e aspectos levantados acima, foi despertado o interesse e a iniciativa em realizar uma pesquisa dentro dessa realidade, utilizando para estudo de caso o trabalho que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) da Cidade de Nova Friburgo-RJ desenvolve, especificamente, no atendimento direcionado à proteção social e integral deste público-alvo, vítimas de desastres naturais, de acordo com o que preconiza a CF/88, o ECA e a Portaria Interministerial nº 2, de 06 de dezembro de 2012, que institui o Protocolo Nacional para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco e Desastres.

Defendo a assistência social, pelo disposto na CF-88, como política de seguridade social, portanto, política de proteção social a riscos e vulnerabilidades sociais que se objetivam em prover determinadas necessidades sociais e afiançar determinadas seguranças sociais. (SPOSATI, 2009:7).

⁵ Fator natural é entendido como o clima, solo e relevo, entre outros, sendo a influência climática considerada a mais importante, haja vista que exerce tanto a consequência das variações da temperatura, quanto da umidade e a seca. Fonte: Geografia Rural. Disponível em <http://www.frigoletto.com.br/GeoRural/menurural.asp>. Acesso em 26 de abril de 2013.

A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidades sociais, que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da autoestima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania. Todo este compromisso com a proteção social aos riscos, vitimizações, exclusões e vulnerabilidades sociais se fundamenta na expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais. (SPOSATI, 2009:17).

Desta feita, a justificativa para a escolha deste trabalho se dá, uma vez que o referido Conselho está localizado numa região serrana do Estado do Rio de Janeiro, propensa a estes desastres, contendo em seu espaço geográfico áreas de riscos consideráveis, como o acontecido na tragédia climática em janeiro de 2011 na localidade.

Na pesquisa, buscou-se conhecer e apresentar, portanto, sua atuação dentro do contexto de defesa e proteção integral e enquanto mecanismo de controle social e de acompanhamento da assistência voltada a crianças e adolescentes em risco e/ou vulneráveis a estas situações.

Tais fatos também justificam o interesse em realizar a pesquisa em tela, que tem como objeto central de estudo, os serviços que o CMDCA de Nova Friburgo proporciona à população que assiste, enquanto vítimas de situações adversas e graves, como as de desastres ambientais e calamidades públicas, ocorridos, principalmente, quando das chamadas “*chuvas de verão*”.

Pretende-se com isso levar ao conhecimento dos leitores e da comunidade acadêmica e científica dados dos serviços prestados por um conselho de políticas públicas, que é uma instituição participativa e um importante instrumento de deliberação e de controle social na região em que está localizado. Logo, responsável pelo cumprimento das políticas que norteiam à proteção e à defesa integral desses jovens e crianças no local, os quais, por serem “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”, como dispõe o artigo 6 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), são muito suscetíveis e vulneráveis a toda espécie de riscos.

Como colocam Bergo *et al* (2013), é preciso reconhecer, contudo, que cada instituição tem a sua capacidade de desenvolver diferentes formas de deliberação, cabendo ao pesquisador decidir quais são os requisitos necessários para o seu êxito a partir do contexto estudado. Com isso, deve-se desenvolver uma metodologia que seja capaz de avaliar os resultados das políticas desenvolvidas, relacionando-os com os processos deliberativos e/ou com a presença das instituições participativas no município.

Tomando como base essa colocação, a metodologia escolhida e utilizada para a realização da presente pesquisa foi o levantamento bibliográfico e a coleta de dados primários, a partir de contatos pessoais e/ou a distância, conforme disponibilidade, estabelecidos com colaboradores da sociedade civil, com servidores e/ou ex-conselheiros do CMDCA de Nova Friburgo e da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e/ou da Prefeitura Municipal. Além disso, com a imprensa, jornais e noticiários da localidade e com alguns membros de organizações sociais vinculadas. Também foi realizada a aplicação de questionários, com vistas a recolher dados e/ou informações relevantes e pertinentes aos aspectos históricos, de desenvolvimento, funcionamento e de atuação do CDMCA de Nova Friburgo, voltados, principalmente, à assistência, proteção e à defesa de crianças e adolescentes acometidos ou vítimas de tragédias climáticas.

Os resultados obtidos foram conferidos ao longo deste estudo, e descritos, conjuntamente, com os procedimentos metodológicos utilizados, com o levantamento das ações e serviços do Conselho em tela, e na conclusão da pesquisa.

Ressalta-se que, em relação aos contatos supramencionados, a intenção inicial da pesquisadora era de estabelecer visitas, reuniões, entrevistas e a aplicação de questionários junto aos gestores e conselheiros atuais do CDMCA de Nova Friburgo. Entretanto, isto não foi possível, tendo em vista que a presidência e alguns conselheiros do CDMCA de Nova Friburgo decidiram em plenária ocorrida em junho do presente ano, quando a pesquisa já estava em andamento, por não aprovar a concessão e acesso a qualquer documento e legislações concernentes ao referido Conselho, nem acesso a entrevistas ou à aplicação de questionários no respectivo local. Não foram apresentados os reais motivos dessa decisão, e direcionaram a pesquisadora a procurar o Ministério Público do Município local a fim de conseguir os documentos necessários e adequados ao seu estudo.

Mesmo tendo sido apresentada solicitação formal para ter acesso aos documentos e às visitas, com o envio de respectiva Declaração da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e de Carta-Ofício por parte da pesquisadora, não foi permitido o acesso da mesma ao local e aos documentos e arquivos do CMDCA de Nova Friburgo, o que fez com que a pesquisadora buscasse outras formas e/ou alternativas de contatos, de entrevistas e de aplicação de

questionários para a coleta de dados necessários à elaboração e à condução da pesquisa, apresentados nos capítulos seguintes.

Visto isso, é apresentada no Capítulo 2 a metodologia aplicada na pesquisa em tela, que demonstra como foi feita a coleta de dados e instrumentos utilizados a tanto, além dos demais procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste trabalho.

2-PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O tipo de pesquisa utilizada para a realização desse trabalho foi a pesquisa qualitativa⁶, descritiva, com observação participante e o estudo de caso, conforme colocam Gomes, Faria e Bergo (2009), tendo como principal finalidade a de conhecer e apresentar os atendimentos prestados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município (CMDCA) de Nova Friburgo-RJ, e das entidades ou instituições governamentais e não governamentais a ele cadastrada, e que estão voltadas à assistência ao segmento da criança e adolescente acometidos e/ou vítimas de desastres ou de tragédias climáticas, principalmente, a partir do grande desastre natural ocorrido no local em 12 de janeiro de 2011.

Como afirmado também por Gomes, Faria e Bergo (2009),

(...) não existem metodologias boas ou ruins, assim como frequentemente não existe uma abordagem única que seja suficiente na investigação de um dado problema. A apresentação da metodologia deve ser feita de forma a espelhar a singularidade do problema a ser investigado e das condições de investigação de que dispõe o pesquisador. (GOMES; FARIA; BERGO, 2009:12).

Assim, a abordagem metodológica utilizada nesta pesquisa consistiu na fundamentação teórica, tendo como principal instrumento, a revisão e o levantamento, seleção e sistematização de referências teóricas publicadas sobre o tema abordado, realizados em material sobre o histórico, atuação e funcionamento do CMDCA de Nova Friburgo, tais como a Lei Municipal de Criação e posteriores, revistas e artigos relacionados em jornais, blogs, sites da Prefeitura e Câmara Municipal, entre outros.

Destaca-se que não foi possível a análise das atas de reuniões, visto que não foi permitido o acesso da pesquisadora às mesmas, nem o acesso a documentos e arquivos, e nem houve a permissão para entrevistas ou aplicação de questionários junto aos atuais gestores e conselheiros.

Tal fato causou muitas dificuldades à coleta de dados, sendo preciso, portanto, buscar alternativas para esta ação. Desta forma, a coleta de dados se deu por meio de aplicação de questionários e de contatos pessoais, telefônicos ou à distância; por pesquisa em blogs, sites,

⁶ “Por pesquisa qualitativa entende-se os estudos de campo que privilegiam analisar interações reais entre pessoas, e entre pessoas e sistemas”. “(...) Neste sentido, a pesquisa qualitativa trata da complexidade e especificidade dos fenômenos humanos, em especial a centralidade da dimensão simbólica, ou seja, a circulação de significados que caracteriza toda atividade humana.” (GOMES; FARIA; BERGO, 2009:13).

internet em geral; uso do recurso de Skype; com a imprensa; mídia; jornais e noticiários; com o chamado “Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo”⁷; com a sociedade civil; colaboradores e ex-servidores da Prefeitura Municipal e da Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Friburgo, e com representantes de algumas entidades que estão vinculadas ao trabalho do CDMCA do município.

Buscou-se, ainda, observar as estratégias utilizadas pelas referidas instituições na garantia do processo de controle social, e nos procedimentos adotados para a implementação de políticas públicas na área da criança e adolescente em situação de risco pessoal, social e ambiental.

Também como instrumentos de coleta de dados, foram aplicados 25 questionários aos seguintes entrevistados:

- 01 ex-servidora da Secretaria Municipal de Assistência Social, Desenvolvimento Social e Trabalho (SMAS) da Prefeitura Municipal, e moradora do local.
- 04 assistentes sociais, militares, sendo 03 da Marinha do Brasil (MB), que trabalham e residem na Cidade do Rio de Janeiro-RJ, e 01 da Força Área Brasileira (FAB) e moradora de Nova Friburgo. Todas, ainda hoje vinculadas às respectivas Forças Armadas e, evidentemente, ao Ministério da Defesa (MD), em Brasília-DF;
- 01 Assistente Social que, por ocasião da tragédia climática de 2011, era estagiária da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ;
- 07 Participantes, membros das Redações de Jornais de Nova Friburgo (locais) e do Município vizinho, Teresópolis (RJ): Jornal da Cidade de Teresópolis-RJ (1); Jornal A Voz da Serra (1), Jornal Tribuna da Imprensa (1), Jornal Nova Imprensa (1), Jornal Correio do Brasil (1) Jornal Friburgo Notícias em Tempo (1) Jornal A Gazeta Fluminense e Jornal (1) O Diário de Teresópolis.

⁷ O Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo é um grupo multissetorial constituído para analisar e propor políticas públicas e ações integradas, em prol do desenvolvimento sustentável do município. Composto pelos quatro setores da sociedade, o Fórum assumiu o compromisso de ser um espaço de debate para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Desta forma, o estágio de atuação em que se encontra o Fórum da Agenda 21 Local desperta a reflexão do trabalho realizado pelo mesmo desde 2003. Fonte: Agenda 21 do Fórum Local de Nova Friburgo. Disponível em: <http://agenda21novafriburgo.com.br/retrato/#sthash.1xUz4SKm.dpuf>. Acesso em novembro de 2013.

- 06 Membros e participantes do grupo que compõe o Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo;
- 03 participantes de organizações sociais; e
- 03 participantes da sociedade civil e moradores do local, que desejaram participar da pesquisa.

Os demais contatos relacionados à coleta de dados ocorreram por meio de muitos outros acessos aos arquivos de bibliotecas virtuais e/ou arquivos pertinentes aos aspectos históricos, culturais, políticos, socioeconômicos, ambientais, climáticos e geográficos da Cidade junto à Câmara Legislativa, Prefeitura Municipal e Secretaria Municipal de Turismo de Nova Friburgo, por meio da utilização de respectivos sites, blogs, uso do Skype (câmaras e conversação virtual) e outros recursos da internet, bem como por contatos telefônicos.

As entrevistas e os diversos contatos foram estabelecidos durante o período de dezembro de 2013 a junho de 2014, conforme disponibilidade dos entrevistados. Dos 25 entrevistados, somente 15 responderam ao questionário aplicado, que contou com 09 perguntas abertas, e que permitiu a não identificação dos entrevistados, a pedido dos mesmos, podendo fazê-la quem assim o desejasse ou pudesse, a fim de serem evitados possíveis impasses e aborrecimentos, em relação a uma eventual intervenção ou questionamentos por parte do CMDCA e da própria Prefeitura Municipal de Nova Friburgo junto aos mesmos.

Os que não quiseram ou não souberam responder às perguntas do questionário, colaboraram com a pesquisa na informação de dados que conheciam ou que possuíam, de acordo com seu grau de envolvimento, interesses ou de participações sociais e políticas junto aos órgãos envolvidos. Com informações de arquivos ou de fontes histórias, concedendo à pesquisa a descrição de fatos e de eventos relevantes quanto ao funcionamento, atuação e fiscalização do CMDCA e do Conselho Tutelar a ele subordinado, e no direcionamento de algumas instituições pertencentes à Rede de Proteção Básica, Especial ou Integral à criança e ao adolescente do local.

As entrevistas foram informais e semiestruturadas. Como roteiro de orientação utilizou-se as perguntas abertas do próprio questionário aplicado, conforme “*apêndice 1*”, a fim de facilitar a interação e a flexibilidade nas respostas, concordando, assim, com a orientação de Gomes, Faria e Bergo, onde colocam: “(...) o pesquisador não deve utilizar um roteiro fechado ou fixo ao realizar

as entrevistas. Ele precisa estar preparado para lidar com a imprevisibilidade da memória e com a espontaneidade da oralidade” (GOMES; FARIA; BERGO, 2009:14).

Uma vez ocorrido o fato relatado anteriormente, no que tange a não receptividade e reciprocidade do CMDCA de Nova Friburgo à coleta de dados e ao acesso ao referido local, bem como aos arquivos, documentos, atas e reuniões, além da pesquisadora trabalhar e morar em Brasília-DF, foi preciso buscar alternativas à realização da coleta de dados, às entrevistas e para a aplicação do questionário. Assim, os contatos descritos acima foram executados, principalmente, junto às colegas assistentes sociais e aos profissionais e/ou membros participantes da imprensa, jornais e/ou noticiários locais e ao Fórum Local da Agenda 21.

Outros questionários foram aplicados, pessoalmente, por uma colaboradora, assistente social, moradora da região e ex-servidora da SMAS; que os aplicou junto a alguns membros da sociedade civil e junto a alguns colaboradores das organizações sociais, representando a pesquisadora no local.

Desta feita, é colocado a partir do capítulo seguinte, o Capítulo 3, a descrição dos dados coletados que, entre outros, referem-se aos marcos institucionais e/ou legais da Política Nacional de Assistência Social e da Política Nacional de Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres, visando dar ao leitor, inicialmente, breves orientações e/ou conhecimentos de legislações que são consideradas como verdadeiros marcos históricos de conquistas da cidadania e da democracia no Brasil, sobretudo, no que se refere à participação social e ao desenvolvimento do trabalho de órgãos e de instituições participativas no país, públicas ou privadas, direcionadas ou responsáveis pela garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, bem como de políticas públicas afins.

3- MARCOS INSTITUCIONAIS E/OU LEGAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCOS E DESASTRES

A fim de compreendermos o processo histórico, político, democrático e participativo em que está inserido o objeto de estudo da pesquisa em pauta, faz-se necessário colocar, inicialmente, breves comentários sobre os aspectos da construção e o desenvolvimento da Política Nacional de Assistência Social no Brasil.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.724, foi publicada em 07 de dezembro de 1993 e regulamentou os artigos 203 e 204 da CF/88, com vistas à definição e regulamentação desta política enquanto direito social dos cidadãos. Com isso, esta Lei modificou, consideravelmente, a forma que vinha sendo construída a Política de Assistência Social no país até então.

Entre tantas outras matérias, a LOAS faz referência à proteção à infância e à adolescência como objetivos da assistência social, em seu artigo 2, inciso I. Além disso, ela prevê que nas organizações dos serviços de assistência social sejam criados programas de amparo às crianças e adolescentes em qualquer situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao também disposto no art. 227 da CF/88 e na Lei nº 8.069/90 (LOAS, art. 23, § único, inciso I).

Como citam Arantes e Tosta (2009), esta Lei, promulgada por iniciativa de organizações da sociedade civil, dos trabalhadores da área da assistência, entre outros, preconiza que as ações de assistência social devem ser elaboradas e executadas em sistema descentralizado e participativo.

Ainda com vistas a consolidar as ações e serviços de assistência social no país, foram publicadas a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a Norma Operacional Básica (NOB), em 2005, integrando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e todas essas legislações e tantas outras, são consideradas como, verdadeiros, marcos históricos de conquistas da cidadania e da democracia no Brasil.

Com referência à PNAS, observa-se que esta assumiu a centralidade sócio-familiar no âmbito de suas ações, reconhecendo que as dinâmicas demográficas e socioeconômicas estão associadas aos processos de exclusão e inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais,

físicos, sociais e ambientais em curso no país. Marcando, dessa forma, sua especificidade no campo das políticas sociais, visto que configura as próprias responsabilidades do Estado, a serem defendidas e asseguradas aos cidadãos brasileiros, tendo, portanto, como princípios os seguintes:

- Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- Universalização dos direitos sociais, a fim de tomar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; e
- Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais.

A PNAS (2004), em seu Capítulo 2, item 2.4, define como usuários da Política de Assistência Social todos os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e de risco, e cita como exemplo dentre estes:

(...) as famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidade estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência, que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004:33).

Em relação aos Serviços de Proteção Básica e Proteção Especial descritos na PNAS, verifica-se a garantia de proteção social integral à moradia, à alimentação, ao trabalho para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário, conforme descrito na Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009. Esta Resolução consiste na chamada “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”, a partir das seguintes ações:

- Serviço de Acolhimento Institucional: nas modalidades de Abrigo Institucional, Casa-Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva;

- Serviço de Acolhimento em República;
- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e
- Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

No tocante à criança e adolescente, a prioridade nessas ações e serviços de proteção é prevista e necessária como dispõe a PNAS (2004), uma vez que tais grupos etários são especialmente vulneráveis em situações de riscos e desastres, não apenas pelas consequências imediatas, como os riscos de morte, maior exposição a doenças e à violência, como, também, em relação ao seu desenvolvimento futuro, considerando atrasos escolares, sofrimento psíquico e emocional, reabilitação motora, entre outros.

Ademais, em meio às adversidades produzidas por desastres ambientais, as possibilidades de violações de direitos de crianças e adolescentes são ampliadas na medida em que as condições usuais de proteção ficam alteradas, a exemplo da exposição indevida de sua imagem na mídia, falta de segurança e de privacidade, estresse generalizado, orfandade, raptos, maior afluência de pessoal voluntário externo e o menor controle em relação à violência sexual, ao trabalho infantil, a práticas de ato infracional e ao uso de drogas, em muitos outros fatores.

No Brasil, verificamos que associados aos fatores descritos acima, também existe o fato do país ter o maior contingente de crianças e adolescentes da América Latina, quase 58 milhões, correspondendo cerca de 30% da população geral, o que pode chegar a mais de 50% na faixa de extrema pobreza, segundo dados preconizados pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH), da Presidência da República (PR). Cabe ressaltar, também, que nos últimos sete anos o país contabilizou desastres anuais de grandes proporções, por motivos de escassez ou excesso de água, a exemplo das secas, inundações e dos deslizamentos de terra, especialmente em áreas e regiões que concentram populações pobres. Em um país de acentuadas desigualdades, a capacidade de resposta diante do desastre varia, conforme os grupos sociais e regiões, as formas de ocupação do solo e o grau de organização social, informação e acesso a serviços básicos.

Diante desses fatos, destacam-se as graves ocorrências de inundações ocorridas na região serrana do Estado do Rio de Janeiro em janeiro de 2011, que foi considerada a maior tragédia do país em desastre de origem natural, como colocado pela mídia e por diversos jornais brasileiros e internacionais, à época. Este desastre levou o Governo Federal a propor a criação de comitês

emergenciais de proteção da infância e adolescência nas cidades mais atingidas, tais como os Municípios de Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo, estando neste último município citado, o foco central de nosso trabalho, com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente desta localidade.

Assim, dada a inexistência de um documento nacional específico no âmbito da proteção e defesa civil, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), por meio do Decreto Presidencial de 03 de fevereiro de 2011, com o objetivo de elaborar uma proposta de procedimentos para a proteção integral de crianças e adolescentes em situação de riscos e desastres.

De acordo com o que dispõe o Decreto supracitado, este grupo de trabalho foi composto por nove órgãos do Poder Executivo Federal, sendo estes da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordenou; do Ministério da Integração Nacional; da Casa Civil e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Ministério da Saúde; do Ministério da Justiça; do Ministério da Defesa e do Ministério da Educação, além do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que participou como convidado.

Dessa forma, com o amparo legal do Artigo 87 da CF/1988, a Portaria Interministerial nº 1, de 11 de julho de 2012, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), publicada no Diário Oficial da União (DOU), de 12/07/2012 (nº 134, Seção 1, pág. 18), instituiu o Protocolo Nacional para Proteção Integral Crianças e Adolescentes em Situação de Riscos e Desastres e seu Comitê Gestor Nacional, que foi construído com base em experiências e em documentos de organismos internacionais, universidades, organizações não governamentais especializadas em assistência humanitária e na experiência brasileira em defesa civil.

Assim sendo, as definições do Protocolo permitem que as comunidades possam exigir do poder público, padrões mínimos de proteção no atendimento das crianças e adolescentes em situação de riscos e desastres, fundamentados no Direito internacional e doméstico. Além disso, contribui para a constituição de espaços de participação de crianças e adolescentes nas decisões que afetam suas vidas.

A partir do acima exposto, o Protocolo formulou diretrizes gerais para uma proteção integral, tendo como foco as políticas públicas de atendimento a crianças, adolescentes, suas famílias e cuidadores. As ações propostas abrangem diferentes políticas setoriais, contemplando as várias fases de enfrentamento dos desastres, ou seja, na prevenção e preparação, na resposta e na recuperação. Em situações de riscos e de desastres de origem não natural, recomenda-se a adoção do Protocolo citado, no que couber.

O protocolo orienta, ainda, aos agentes públicos estaduais, municipais e federais, sociedade civil, setor privado, e agências de cooperação internacional, para atuar em situação de risco e desastres, e no desenvolvimento de ações de preparação, prevenção, resposta e recuperação, além de instruir sobre o cumprimento das leis que asseguram os direitos a crianças e adolescentes, e sobre a necessidade e a obrigação de se garantir recursos e autonomia para evitar o descumprimento de responsabilidades do Estado.

Nessa direção, o referido Protocolo tem como objetivo principal, assegurar a proteção dos direitos desse segmento da população, com vistas a reduzir a vulnerabilidade a que estiverem expostos, de forma imediata. As principais ações consistem as de acompanhamento e articulação com os estados e municípios parceiros serviços pertinentes, e a instalação e acompanhamento do Comitê Nacional de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, além do desenvolvimento de material informativo para proteção de Crianças e Adolescentes que estão envolvidos nessas situações de riscos ambientais.

Como Marcos de Referências Teóricas a tanto, poderíamos destacar:

- A Resolução nº 46/182, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 de dezembro de 1991, que enfatiza que a assistência humanitária é de primordial importância para as vítimas de desastres de origem natural e outras emergências, e que essa ajuda deve ser fornecida de acordo com os princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade;
- Embora ainda não exista no ordenamento jurídico brasileiro uma normativa específica sobre o tema da proteção de crianças e adolescentes em contextos emergenciais, a obrigação de socorro e atendimento prioritário à infância e adolescência encontra seu fundamento na Constituição Federal, em seu art. 227, que prioriza a esse segmento populacional o conjunto universal dos direitos humanos, como já colocado anteriormente;

- A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o ECA, afirma sobre os direitos fundamentais deste grupo etário, levando em conta a sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e assegurando a sua proteção integral e prioridade absoluta no atendimento. Neste ponto, registra-se que o “*Apêndice 2*” do presente trabalho, expõe sobre alguns aspectos relacionados à Política de Assistência estabelecida no ECA, bem como respectivos marcos e referenciais teóricos.

- O Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH-3, aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, no Eixo Orientador III (Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades) e na Diretriz 8, que afirma o objetivo estratégico de proteger e defender os direitos de crianças e adolescentes com maior vulnerabilidade;

- O Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2011), que formula em seu eixo de Proteção e Defesa, o objetivo estratégico de "estabelecer e implementar protocolos para a proteção de crianças e adolescentes em situação de emergências, calamidades, desastres de origem natural e assentamentos precários";

- Em 2006, a Convivência Familiar e Comunitária é reconhecida dentro do Sistema de Garantia de Direitos como o grande desafio da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, indicando um modo de trabalho baseado na transversalidade e no esforço intersetorial nas diferentes esferas de governo, assim como o Plano Nacional pela Primeira Infância (2010);

- No que se refere à proteção e defesa civil, a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; e

- Bases jurídico-normativas de tratados e documentos internacionais, como a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (1924), a Declaração dos Direitos da Criança (1959), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e os princípios reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992), na Convenção Interamericana sobre Assistência à Desastre (1991) e nos Compromissos Centrais

pelas Crianças na Ação Humanitária adotados pelo UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Sendo assim, como disposto na CF/88, todas estas leis, ações, protocolos e organizações exemplificadas ou citadas acima, compõem à PNAS e são elaboradas e executadas dentro de um sistema descentralizado e participativo, visando o cumprimento e o desenvolvimento do processo democrático e da cidadania no país. Isto, também vem a ser sinalizado no capítulo seguinte, no Capítulo 4, que tanto fala de mecanismos de participação e de descentralização, como da teoria democrática e de seu processo de desenvolvimento, além das respectivas instituições participativas, principalmente, no que tange à descrição de dados e serviços executados pelos conselhos de Políticas Públicas, com foco nos Conselhos Municipais de Direitos voltados à proteção e defesa de crianças e adolescentes, e nos Conselhos Tutelares associados aos mesmos.

4- A DEMOCRACIA, A PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVES APONTAMENTOS

A Teoria Democrática tornou-se ao longo dos anos, e mais, expressivamente, no século XX e XXI, um tema de forte debate das ciências sociais e políticas, além de ter se tornado um objeto de motivação dos muitos teóricos sobre o assunto e dos “atores sociais” envolvidos. Sendo tão necessária e de grande valor no mundo contemporâneo, quanto preferida diante de qualquer outra forma de governo (SANTOS; AVRITZER, 2003:12).

Muitos estudos e pesquisas têm sido realizados sobre a questão democrática e sobre a articulação entre a representação e a participação social nos processos de formulação e de decisões de políticas públicas, com vistas à responsabilidade compartilhada entre os órgãos ou entidades do governo e sociedade civil, bem como a temática da democracia de baixa ou alta intensidade, como colocam Santos e Avritzer (2003).

Segundo Faleiros (2007:72-73), “a participação é um dos conceitos mais utilizados na prática social e um dos menos consensuais, dado o caráter ideológico que envolve”, e também pode ser estudada a partir de seu contrário, a apatia política, ou passividade do sujeito, caracterizada de maneira negativa. Porém, quando oportunizada a todos, é possível se ter uma participação ativa, que será baseada e conduzida de acordo com o esforço de cada cidadão participante. “Participação significa, então, liberdade com responsabilidade”.

Outro aspecto importante dentro dessa discussão sobre a participação, é que é vista como um instrumento que promove valores e hábitos, no que tange à construção de espaços públicos, para o fortalecimento de práticas participativas. Ou seja, a participação tem um sentido pedagógico-político e gerador de cultura cívica.

Também Arantes e Tosta (2009:288), enfatizam que é “a democracia como presença efetiva das condições sociais e institucionais, que possibilita ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”.

Atualmente, os estudos sobre a democracia exercem um importante papel no sentido de consolidar as questões que se referem à teoria democrática, a representação, a participação e a deliberação política, e chamam a atenção, ainda, para o expressivo crescimento das formas de

participação no Brasil nos últimos quinze anos, bem como de seus segmentos demonstrados no grande número de instituições participativas.

Dessa forma, no Brasil, verifica-se que hoje a democracia participativa ou de alta intensidade, muito avançou no processo democrático, apesar de também ser questionada quanto à sua efetividade, uma vez que há uma preocupação sobre a forma que é feita a participação dentro das instituições participativas. Ou seja, como as pessoas participam, como demonstram, por vezes, a falta de conhecimento ou informações necessárias e adequadas aos processos de deliberação e controle dos processos de decisões políticas, muito dos quais geram, como consequência, políticas públicas com ainda um nível muito baixo de implementação.

Por isso, processos de democracia participativa são aceitos e desejáveis do ponto de vista da participação e das decisões políticas, exatamente porque, ao lado da representação, a participação efetiva do povo é ampliada e assegurada pelo sistema político, com responsabilidades compartilhadas entre governo e sociedade civil, embora percebamos que muito, ainda se tenha que avançar no campo da implementação das decisões políticas e na gestão das instituições participativas.

Nesse contexto, destacam-se os conselhos de políticas públicas e de direitos e também as conferências locais (regionais) e nacionais, como instituições participativas (IPs) de deliberação, que se configuraram nos últimos anos como importantes espaços e processos de ampliação da participação social nos processos decisórios de governo.

Todos estes aspectos levantados sobre a efetividade da participação nestas instituições, segundo Santos e Avritzer (2003), valem para as outras formas de participação democrática no Brasil, identificadas tanto na democracia de baixa intensidade, como na de alta intensidade. Sobretudo, para uma democracia de alta intensidade, que muito vem avançando no país.

Como coloca Pires (2012), as diferentes formas de interlocução e contato entre Estado e sociedade estabelecidos nos programas de políticas públicas, podem ser chamadas de "interfaces socioestatais", visto que acomodam diversos campos de interação entre Estado e sociedade, “podendo ir desde a participação social em fóruns coletivos e deliberativos, como os conselhos e conferências nacionais, às formas mais restritas e individualizadas de contato, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão”, entre outros. E que estão sendo muito apontadas no mundo atual como tendências na gestão de políticas sociais, especialmente, em relação aos governos

locais ou setoriais, tendo em vista o intenso movimento de descentralização nas últimas décadas (PIRES, 2012).

Os Conselhos, conforme definição da Secretaria Especial dos Direitos Humanos Presidência da República - SDH-PR (2009:1), são: “Órgãos colegiados com representação do Poder Público e da sociedade civil organizada. Buscam a promoção da articulação entre o governo e sociedade, com o objetivo de implementar políticas públicas que levem em consideração as reivindicações dos diversos grupos sociais”.

Na opinião de Arantes (2011:3), os conselhos de políticas e de direitos são “os principais canais de participação e controle social instituídos com a constituição de 1988e, nesse caso, reafirmado pelas legislações que regulamentam a nova gestão da política de assistência social/ SUAS”.

Entende-se, portanto, que a participação da população na formulação, no controle, na fiscalização das políticas sociais e no orçamento participativo, está totalmente prevista e garantida tanto na Constituição Federal de 1988, quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente, supracitados, posto que ambas as legislações ampliam espaços e impõem a implantação de conselhos gestores e executores de políticas públicas.

Com referência ao orçamento participativo, na prática, verifica-se que vem a ser um mecanismo de participação popular que pretende expandir o processo democrático sem usurpar a competência dos poderes constituídos. A população passa a opinar sobre as prioridades a serem estabelecidas nos municípios e respectivos distritos, e as opiniões colhidas junto à comunidade passam a ser sugestões levadas à Prefeitura Municipal. Como consequência do processo do orçamento participativo, passam a existir conselhos populares de acompanhamento do orçamento público, que têm o papel de fiscalizar os atos praticados pelo administrador público no tocante ao orçamento. Por esse motivo, também possibilita maior transparência, acompanhamento e fiscalização do povo sobre as ações de seus governantes e/ou representantes.

Desse modo, no que se refere às novas formas de participação, a CF/88 postula em seu artigo 204, a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

Na concepção de Avritzer (Informação verbal, 2013/2014)⁸, ao se pensar em uma maneira de se forçar a efetividade das políticas públicas, colocando lado a lado Estado e sociedade civil, faz-se necessária a inter-relação com as diversas áreas das políticas públicas, e os conselhos, nesse sentido, são fortes instrumentos para essa inter-relação.

Assim, nas últimas décadas, a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, ganhou amplitudes sem precedentes no país, contribuindo para aumentar tanto a eficácia e abrangência das ações públicas, como a capacidade de formulação dos movimentos sociais. “A participação, no plano constitucional, é garantida por meio de mecanismos de controle social sobre as políticas públicas com a criação dos conselhos de políticas públicas. É a instituição da democracia participativa como meio legítimo de expressão da cidadania e da democracia” (MACIEL, 2007:10).

Entende-se, portanto, que para que a participação popular seja qualificada e efetiva, não basta apenas presença numérica de representantes e representados somente porque o acesso está aberto para tanto. É preciso, sobretudo, capacitar e disponibilizar a informação, as condições, as capacidades e os recursos necessários para o alcance do conhecimento de seus direitos, deveres e do funcionamento das estruturas governamentais a todos os atores envolvidos.

Muitos estudiosos sobre o assunto colocam que, apesar do Brasil e da América Latina terem ampliado, significativamente, as condições de contestação pública, de representação política e de participação social, não há como negar que existam problemas no que se refere à qualidade e à efetividade destas condições, bem como quanto ao funcionamento efetivo do processo decisório democrático, haja vista que a estrutura institucional brasileira possui vários aspectos que dificultam o funcionamento do sistema democrático representativo e participativo.

Assim, segundo Faria e Ribeiro (2010), que focalizam a análise e a utilização de variáveis em torno das atuações e funcionamentos dos conselhos gestores, o processo de análise e de desenvolvimento da *accountability* ou do controle social/público deve ser analisado tanto de acordo com “os graus de representação”, como de acordo com os “graus de institucionalização e de democratização” destes conselhos. Estes, por sua vez, podem variar de baixo a médio e alto

⁸ Conforme citações/informações verbais adquiridas em Vídeo nº 04, realizadas pelo Professor Leonardo Avritzer. Título: “Conselho e Controle público”, da Disciplina Obrigatória do Módulo 6, “Os Mecanismos de Controle Público: uma visão crítica”, do Curso de Formação de Conselheiros da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2013-2014. Disponível aos alunos do referido Curso e Módulo.

grau, de acordo com o “espaço democrático de representação política”, “da forma da participação social”, “da natureza da política pública” vinculada e de acordo “com as variáveis internas” desses espaços.

As referidas variáveis também são utilizadas para mensurar os graus acima citados nas demais instituições participativas, de acordo “com suas especificidades”, e serão distinguidas dentro de um contexto geral ou externo de análise, como “variáveis contextuais”, “políticas” e “do desenho institucional” (FARIA; RIBEIRO, 2010).

Em suma, os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas são vistos como a essência da construção de um novo modo de fazer política no Brasil, caracterizando-se por serem órgãos públicos, paritários, deliberativos e que controlam as ações, formulam políticas, realizam o controle social, coordenam fiscalizam o desempenho de programas e ações realizadas por instituições governamentais e não governamentais que compõem a rede de serviços prestados a diversos segmentos da sociedade.

Entretanto, embora essa seja a orientação jurídica e política, ditadas nos instrumentos legais, muitos conselhos ainda encontram grandes dificuldades e desafios para formularem as políticas sociais universais e especiais, como referenciado anteriormente. Verifica-se, com isso, que, em grande parte, as conquistas presentes na legislação não foram incorporadas, verdadeiramente, por representantes estatais e são desconhecidas e não são exigidos seus cumprimentos por parte da própria sociedade.

Mesmo considerando as limitações e dificuldades, e até mesmo a falta de interesses, comprometimento, responsabilidade e ineficiência de algumas instituições participativas e de respectivos representantes, indivíduos e sociedade, em certas conjunturas, os conselhos gestores, consultivos e deliberativos têm propiciado a representação pública dos interesses dos setores populares, e os representantes desses setores têm participado nos processos de tomada de decisão política que lá ocorrem. Tendo como principais determinantes da participação dos representantes dos usuários nos conselhos, as mudanças sociais e políticas, características das mobilizações e dos movimentos populares e sindicais, e no relacionamento entre sociedade e lideranças.

Pelo exposto acima, poderíamos concluir o presente capítulo, citando e exemplificando, ainda dentro dos trabalhos, competências e responsabilidades dos Conselhos Gestores, de Políticas Públicas e de Direitos, os seguintes segmentos:

4.1– O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)

O CONANDA é a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, como dispõe sua Lei de Criação (1991).

Este Conselho foi criado pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991, e é o órgão responsável por tornar efetivos os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

De acordo com a respectiva Lei de Criação, sua composição é de 28 conselheiros, sendo 14 representantes do Governo Federal, indicados pelos ministros e 14 representantes de entidades da sociedade civil organizada de âmbito nacional e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, eleitos a cada dois anos.

Realiza suas assembléias mensalmente, está vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR), e possui quatro Comissões Temáticas: Políticas Públicas, Orçamento e Finanças, Formação e Mobilização e Direitos Humanos e Assuntos Parlamentares.

Além da definição das políticas para a área da infância e da adolescência, o CONANDA também fiscaliza as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento da população infanto-juvenil e é responsável pela gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), pela regulamentação, criação e utilização desses recursos, garantindo que sejam destinados às ações de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, conforme estabelece o Estatuto.

Entre suas principais atribuições, destaca-se:

- Fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não governamentais; e
- Definir as diretrizes e normas gerais para a criação, política de atendimento e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital, Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares.

4.2 – O Conselho Tutelar (CT)

De acordo com o que dispõe a Resolução Nº 139 do CONANDA, de 17 de março de 2010, o CT é um órgão essencial para o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente na estrutura dos Municípios e das regiões administrativas do Distrito Federal. Esta Resolução também dispõe sobre a criação, funcionamento e manutenção dos Conselhos Tutelares no Brasil, em seu capítulo I, artigos 2º e 3º, e descreve:

Art. 2º-O Conselho Tutelar é o órgão municipal ou distrital de defesa dos direitos da criança e do adolescente previsto na Lei nº 8.069, de 1990 e na Constituição Federal.

Art. 3º-Em cada Município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão da administração pública local (CONANDA, 2010).

Também como versa a Resolução Nº 139 do CONANDA (2010), o CT é um órgão não jurisdicional, permanente, autônomo, de âmbito municipal e integra-se ao conjunto das instituições nacionais, subordinando-se ao ordenamento jurídico brasileiro. Ou seja, não integra o Poder Judiciário, e exerce funções de caráter administrativo, vinculando-se ao Poder Executivo Municipal.

Não está subordinado ao Poder Judiciário nem à autoridade municipal, embora possa recorrer ao Judiciário caso suas decisões não sejam cumpridas. Na previsão orçamentária municipal deve haver previsão de recursos para manutenção do CT, visto que é um órgão permanente, democrático, de deliberação colegiada, cujos conselheiros são escolhidos pela população para um mandato de três anos.

Criado por Lei Municipal e efetivamente implantado, o CT passa a ser integrado, de forma definitiva, ao quadro das instituições municipais, e deve desenvolver uma ação contínua e ininterrupta na região onde está localizado, com atuação que não deve sofrer solução de continuidade, sob qualquer pretexto.

O CT não depende de autorização de ninguém, nem do Prefeito, nem de Juiz, para o exercício das atribuições legais que lhe foram conferidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente: artigos 136, 95, 101 (I a VII) e 129 (I a VII).

Em matéria técnica de sua competência, delibera e age aplicando as medidas práticas pertinentes, sem interferência externa, exercendo suas funções com independência, inclusive para

denunciar e corrigir distorções existentes na própria administração municipal relativas ao atendimento de crianças e adolescentes.

Suas decisões só podem ser revistas pelo Juiz da Infância e da Juventude, a partir de requerimento daquele que se sentir prejudicado.

Este Conselho zela pelo cumprimento dos direitos da Criança e do Adolescente no espaço social existente entre o cidadão e o juiz, executando medidas constitucionais legais no âmbito da Infância e Adolescência.

Os conselheiros tutelares são servidores públicos, mas não de carreira, haja vista que pertencem à categoria dos servidores públicos comissionados, com algumas diferenças fundamentais. Isto é, possuem mandato fixo de três anos, não ocupam cargo de confiança do prefeito, não estão subordinados ao prefeito e não são empregados da prefeitura.

Para que os conselheiros tenham limites e regras claras no exercício de suas funções, duas providências são importantes: garantir na lei que cria o Conselho Tutelar, a exigência de edição de um regimento interno (regras de conduta) e explicitar as situações e os procedimentos para a perda de mandato do conselheiro de conduta irregular (por ação ou omissão).

Dentre as atribuições do CT, podemos destacar às seguintes: atender as crianças e adolescentes nos casos em que seus direitos forem ameaçados ou violados, aplicando as medidas de proteção; atender e aconselhar os pais ou o responsável, aplicando as medidas listadas anteriormente; promover a execução de suas decisões, podendo, para isso, requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

Enquanto vinculado administrativamente à Prefeitura Municipal; porém, sem subordinação, o CT tem importante relação ética e responsável com toda administração municipal, bem como deve apresentar a necessidade de cooperação técnica com as secretarias, departamentos e programas da Prefeitura voltados para a criança e ao adolescente.

Sua instalação física, prestações de contas, despesas com água, luz e telefone, tramitações burocráticas e toda a vida administrativa do CT deve ser providenciada por um dos três Poderes da República: Legislativo, Judiciário ou Executivo. A nossa lei optou pelo Executivo, daí advir à vinculação administrativa com o Poder Executivo Municipal.

O CT é controlado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, pela Justiça da Infância e da Juventude, Ministério Público, entidades civis que trabalham com a população infanto-juvenil e, principalmente, pelos cidadãos, que devem zelar pelo seu bom funcionamento e correta execução de suas atribuições legais.

4.3-Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

Ainda segundo o que dispõe a Resolução Nº 129 do CONANDA (2010), os CMDCA são expressões da democracia participativa, por meio dos quais a sociedade civil organizada é chamada a debater com o governo os problemas existentes na área da infância e da juventude, a fim de serem encontradas alternativas e soluções efetivas e duradouras para tanto.

Estes Conselhos devem se organizar em todos os níveis, criando, normatizando e realizando ações e serviços articulados com as necessidades e com as políticas direcionadas a crianças e adolescentes, conforme estabelece o Artigo nº 86 do ECA: “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” (ECA, 1990).

Dessa forma, o CDMCA é o órgão público que detém, no município, a competência e a legitimidade para deliberar acerca das políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Público local, em prol da população infanto-juvenil, incumbindo-lhe ainda fiscalização da correta e adequada execução dessas mesmas políticas.

É também encarregado, como dito acima, da articulação da rede de proteção à criança e ao adolescente que o município deve possuir, bem como da gestão do Fundo Especial para a Infância e a Adolescência (FIA) e da condução, a cada três anos, do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

As decisões do CMDCA, portanto, são resultantes do debate entre governo e sociedade, que formalizadas e publicadas, vinculam-se à administração pública. Esta incumbe seu cumprimento, em regime de prioridade absoluta, com todas as consequências daí advindas, inclusive o aporte dos recursos orçamentários que, para tanto, se fizerem necessários.

Evidentemente, o ECA é um instrumento de importante transformação na construção de uma nova concepção de criança e adolescente e de gestão das políticas voltadas para a infância e

adolescência. Ou seja, nele as concepções históricas de “menor abandonado” e de “delinquente” foram questionadas, e este segmento da população passou à condição de criança ou de adolescente; sendo considerados sujeitos de direitos, visto que vivem em um Estado Democrático de Direito. Ademais, estes segmentos populacionais estão em condição e/ou em processo de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social; além de gozarem de prioridade absoluta sobre todos os aspectos previstos na referida Lei.

Com isso, vemos que o papel dos CMDCA vem a ser o de formular as políticas de atendimento à criança e ao adolescente na sua área de abrangência, estendendo-se como obrigação decorrente, a elaboração do chamado *Plano de Atendimento à Criança e ao Adolescente*, que deve ser construído de maneira participativa, segundo a realidade e o diagnóstico municipal, estadual ou federal, e que este oriente as questões referentes à necessária proteção desta população-alvo.

Na elaboração deste “Plano de Atendimento” devem ser consideradas todas as políticas que compõem o sistema de garantias e de defesa, também preconizadas no ECA. Ou seja, devem constar no referido plano, as políticas sociais básicas, destinadas a todas as crianças e adolescentes, bem como as políticas de assistência social, considerando a segurança e a proteção social e integral, e as políticas de proteção especial, que envolvem as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

Dessa maneira, não se pode conceber que este “Plano de Atendimento” seja construído sem a participação popular, incluindo representantes de diferentes segmentos sociais e, principalmente, do CT local.

Assim sendo, acredita-se que todo o conteúdo exposto neste capítulo permite melhor suporte e entendimento ao que está colocado no capítulo seguinte, o Capítulo 5, que representa, efetivamente, o objeto e o foco deste trabalho, e que relata sobre os serviços e os principais resultados encontrados na pesquisa sobre o CMDCA de Nova Friburgo, enquanto instituição participativa e responsável pela organização e desenvolvimento de políticas públicas de proteção e defesa dos direitos de crianças e de adolescentes do Município, em situação de riscos e de vulnerabilidade, inclusive os que se encontram envolvidos em tragédias climáticas e desastres ambientais do local.

5- O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA) DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO

Sabe-se que nas últimas décadas, o Brasil passou por várias experiências e mudanças sociais e políticas, principalmente, com o surgimento de novas práticas participativas e instituições políticas, que permitiram e ampliaram os papéis, a participação e o envolvimento dos cidadãos de forma mais presente e direta na gestão pública, no tocante à formulação, desenvolvimento, execução, deliberação e controle social de políticas públicas. Isto fez com que o exercício da democracia deixasse de ser limitado às eleições e/ou ao voto e fosse ampliado a outras formas democráticas de interação, tais como o poder de articular e de manifestar opiniões e preferências por parte dos cidadãos, dentro de numa “relação compartilhada entre os diferentes atores em interação”, sendo estes, segundo Anastasia e Inácio, “os cidadãos, legisladores e líderes de coalizão” (ANASTASIA; INÁCIO, 2006:13).

Para Pogrebinschi e Santos (2011:260), estas práticas participativas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as conferências regionais e nacionais de políticas públicas, mantendo, também, ações voltadas à reestruturação, ampliação e valorização de experiências de práticas participativas já existentes, como os conselhos nacionais de políticas, os conselhos consultivos e gestores locais ou regionais, as audiências públicas, ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo.

Conforme colocam Anastasia e Inácio (2006) e Adam Przeworski (1991), a “democracia é a expressão ou a resultante do jogo combinado de instituições e condições”, o que nos leva a confirmar que no Brasil ainda se apresenta com um conjunto muito amplo de heterogeneidades estruturais, e que nossa sociedade, além de muito desigual socialmente, economicamente e culturalmente falando, também apresenta graus expressivos de pobreza. Isto também nos mostra uma face moderna do capitalismo brasileiro, expressa numa sociedade pluralista, diversificada e heterogênea, com desafiantes temas e problemas, principalmente, quando se procura extrair do contexto político, a combinação dessas condições, recursos e instituições, colocadas pelo referido autor (ANASTASIA; INÁCIO, 2006:3)

Com isso, deve-se perceber a importância dos aspectos que envolvem a combinação entre as condições, os recursos e as capacidades das instituições políticas, tais como os conselhos de direitos e/ou de políticas públicas, para o funcionamento e desenvolvimento da democracia

participativa, bem como a importância da articulação entre a participação social e a representação política nos conselhos setoriais e/ou municipais, e os mecanismos que levam a interação entre o Poder Legislativo e os conselhos na produção de políticas mais atuantes e inclusivas para a sociedade brasileira.

Como coloca Arantes (2011:175), “Os conselhos de políticas são concebidos como instância de participação da população no planejamento, na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas, com objetivo de redirecionar os investimentos públicos para o atendimento das reais necessidades e interesses dos usuários a quem se destina”.

Desse modo, percebe-se que os conselhos de políticas públicas são fortes mecanismos de mobilização social, capazes de apontar para uma nova forma de atuação de controle social, visto que possuem capacidade de colocar e de sugerir tópicos ou pautas na agenda pública, além de poderem controlar e monitorar os processos de implementação de políticas e de direitos. Entretanto, nem todos os Conselhos atendem aos requisitos adequados a cumprir este papel democratizador e, nestes casos, podem ou não ser considerados ou se tornar efetivos, à medida que se comprometam e trabalhem para preenchê-los.

Mas, é preciso estar atento, como citam Tatagiba (2002) e Faria (2007), à forma como ocorrem às eleições e como os presidentes dos conselhos são escolhidos, principalmente, nos casos em que estes conselheiros gozam de um poder diferenciado em relação aos demais membros do conselho, uma vez que isto pode vir a limitar o alcance das deliberações realizadas, além de ferir a legitimidade do princípio representativo, sobretudo, quando o presidente é indicado pelo governo.

Portanto, de acordo com o que foi estabelecido por lei que vincula os conselhos gestores ao Poder Executivo como órgãos auxiliares da gestão Pública, é preciso que se seja reafirmada em todas as instâncias e, continuamente, o seu caráter essencialmente deliberativo, posto que quando restringidas suas ações somente ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação, fica difícil que os mesmos conduzam e participem, efetivamente, seus posicionamentos junto aos processos decisórios de governo, bem como surgem lacunas nas ações de vigilância da gestão pública e para com a prestação de contas do Poder Executivo.

Como coloca Avritzer, hoje, no Brasil, há “algo em torno de dez a doze mil conselhos”, e uma faixa de, aproximadamente, “cem mil conselheiros”, tendo quase uma institucionalidade tão importante quanto os chamados legislativos municipais, considerando que o Brasil também tem “em torno de cem mil vereadores, ou quase que o mesmo número de conselheiros”. (AVRITZER, informação verbal, 2013/2014).⁹

Além disso, os conselhos são tidos como “verdadeiras instituições híbridas”, o que quer dizer que no formato que hoje se apresentam, implicam na participação, simultânea, de representantes do governo e sociedade civil, e estes “representantes da sociedade civil, podem e devem realizar o controle social ou o controle de uma política pública”. (ibid., 2013/2014).

Avritzer cita, ainda, que, praticamente, “quase que em todas as cidades brasileiras têm Conselhos de Saúde e Conselhos de Assistência Social. Por sua vez, os Conselhos de Educação estão em quase que 60% das cidades brasileiras, e os Conselhos do Meio Ambiente quase que no mesmo número” (ibid., 2013/2014).

Isto pode ser uma maneira de exercer ou até mesmo de fazer com que o Poder Executivo local se organize, bem como é uma forma significativa de exercer o controle social ou público, forçando ou cobrando que certas políticas de assistência Social, de saúde, de meio ambiente, e muitas outras, sejam, de fato, executadas pelo Governo ou pelos prefeitos municipais.

Assim, dentro das diversas maneiras de se exercer o controle público, tais como nas formas constantes das chamadas *accountability* horizontal, vertical e societária (ou controle horizontal, vertical e social), deve-se, sobretudo, procurar intensificar os aspectos que estão envolvidos no estabelecimento de controle da sociedade sobre o Estado, visto que, também hoje, registram-se no Brasil “cinco mil e seiscentos municípios, que possuem um número enorme de cidades e prefeituras, e as estruturas de controle são muito dispendiosas, principalmente, nas estruturas do controle administrativo” (ibid., 2013/2014).

Nesse contexto, compreender e discutir a dinâmica desses espaços institucionalizados de participação e de controle social faz-se muito importante. E nessa direção, é que se propôs o tema e o objeto de investigação da presente pesquisa, procurando-se, assim, entender, repassar e

⁹De acordo com informações verbais adquiridas em Vídeo nº 04, realizadas pelo Professor Leonardo Avritzer. Título: “Conselho e Controle Público”, da Disciplina Obrigatória do Módulo 6, “Os Mecanismos de Controle Público: uma visão crítica”, do Curso de Formação de Conselheiros da Universidade Federal de Minas Gerais(UFMG), 2013-1014. Disponível aos alunos do referido Curso e Módulo.

discutir sobre o funcionamento de uma instituição política, participativa e deliberativa, que vem a ser o CMDCA de Nova Friburgo, nas ações e na assistência destinada às crianças e adolescentes residentes no aludido local, que é uma linda região serrana; porém, dona de uma área geográfica que apresenta muitos locais perigosos, vulneráveis e de risco a acidentes naturais e a tragédias climáticas.

Logo, como qualquer instituição política, participativa e deliberativa requer a comunicação e a mobilização de pessoas, grupos, comunidade, instituições, sociedade civil e Governo, a fim de se conseguir recursos de diversos tipos para vencer as dificuldades encontradas e para poder alcançar e avançar na participação social, nas negociações, na efetividade das decisões, nas ações políticas, na representação e na atuação de seus programas e projetos, também o CMDCA de Nova Friburgo não foge a esta regra, devendo se encontrar dentro deste cenário de mobilização, com importante papel na rede de proteção à criança e ao adolescente da referida localidade e na estrutura democrática do País.

Como proposto no artigo 16 da LOAS (Lei 8.724/1993), que versa que “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são os conselhos”, também, o CDMCA de Nova Friburgo, como órgão normativo, consultivo, deliberativo e com autonomia administrativa e financeira, deve prestar serviços em prol de sua população-alvo, além de comunicar e mobilizar a sociedade e o poder público à participação social, às decisões políticas e sociais e às atuações pertinentes, apesar de possíveis ou de quaisquer dificuldades encontradas, entraves e a falta de recursos necessários e adequados ao seu funcionamento.

Feitas estas considerações, o funcionamento do CDMCA de Nova Friburgo e a atuação das demais organizações sociais a ele cadastradas possuem análise e enfoque central neste trabalho, como analisado e descrito nos itens abaixo relacionados e nos capítulos posteriores, onde se apresenta uma visão geral do panorama geográfico, político e sócioeconômico da Cidade de Nova Friburgo e das atuações do CMDCA e instituições vinculadas, na visão dos entrevistados, bem como os principais resultados encontrados na pesquisa.

5.1- Panorama Geral da Cidade de Nova Friburgo-RJ

Nesta seção analisaremos, em específico, os assuntos e serviços pertinentes ao CMDCA do Município de Nova Friburgo e entidades sociais parceiras, procurando identificar os aspectos que envolvem as políticas de proteção e defesa dos direitos de crianças e de adolescentes, vítimas de desastres ambientais do local. Esta análise foi feita a partir de um panorama característico, em que se registra o contraste dos graves acidentes e tragédias climáticas ocorridos nos últimos anos, com a beleza do local e com os grandes números de turistas e visitantes, que aquecem o mercado hoteleiro da cidade, em busca do clima ameno, frio, das montanhas, dos rios, das cachoeiras e da tranquilidade que a cidade oferece, sem contar com a diversificada da rede de restaurantes e pontos históricos.

De acordo com dados levantados juntos ao site de pesquisa da Câmara Legislativa Municipal, Secretaria de Turismo e Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, o CMDCA está localizado no Centro da Cidade de Nova Friburgo, que faz parte de uma região serrana do Estado do Rio de Janeiro, possuindo uma área de 933 km², e está a 136 km da Cidade do Rio de Janeiro-RJ (NOVA FRIBURGO, 2014:1).

Segundo as mesmas fontes, a Cidade de Nova Friburgo tem início no ano 1918, com aliança entre o Brasil e a Suíça, quando D. João VI, à época, rei do Brasil, necessitava romper a escravidão no país. A Suíça precisava de uma terra que hospedasse seu excesso de população e, portanto, na esperança de dias melhores embarcaram para este vasto território brasileiro, sendo as escolhidas destinadas a uma fazenda, chamada de “Fazenda do Morro Queimado”!

Nova Friburgo foi a primeira cidade brasileira criada especialmente para acolher imigrantes, tendo a língua francesa como parte de sua história. Seus primeiros habitantes foram os colonos suíços, vindos, em sua maioria, em 1820, de uma comuna ou vila chamada de “Cantão de Fribourg”, que está localizada a oeste da Suíça. Quatro anos mais tarde, em 1824, chegavam à Nova Friburgo os primeiros imigrantes alemães (NOVA FRIBURGO, 2014:2-4).

Sua cultura é diversificada pelos povos que lá se instalaram como os suíços, alemães e mais tarde, japoneses, libaneses, italianos, portugueses e outros tantos que somaram na formação do que é hoje o Município.

A cidade é chamada carinhosamente de “*Suíça Brasileira*” e é tida como o pólo regional de serviços do Centro-Norte da Cidade do Rio de Janeiro, bem como uma das maiores reservas

da fauna e da flora do País, sendo um município privilegiado pelo clima e pela grande área verde, que proporciona um ar menos poluído (FÓRUM LOCAL DA AGENDA 21, 2014:1-3).

Contudo, segundo dados da Defesa Civil do local (2012), descritos em site da Prefeitura Municipal, o município está situado em um “funil” geográfico e encontra-se encravado em um vale num dos pontos mais altos da Serra do Mar. Seu solo é formado por rochas que vêm sofrendo desgastes naturais desde seu aparecimento, criando camadas de solo sobre as quais, com o tempo, cresce uma cobertura vegetal. Por ser argiloso e a argila reter a água, com a chuva este solo tem seu volume aumentado e fica suscetível a deslizamentos (NOVA FRIBURGO, 2014:2).

O relevo do município é responsável por uma alta densidade de canais de drenagem, que somada a altos índices de precipitação, propicia a existência de um grande número de riachos, córregos e rios.

A Bacia do Rio Paraíba do Sul abrange partes dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. A sub-bacia do Rio Paraíba do Sul, localizada no território do município, é a do Rio Grande, onde se encontram as micro bacias do Rio Bengalas e do Ribeirão São José.

Nova Friburgo também está localizada junto a duas bacias hidrográficas, Paraíba do Sul e Macaé, o que significa que todos os corpos d'água que passam pelo município têm suas nascentes no território municipal. Dessa forma, a conservação das nascentes de Nova Friburgo é de suma importância para todos os municípios que estão vinculados à mesma, e que devem conservar seus mananciais (PREFEITURA MUNICIPAL, 2014:1).

Sua população, segundo o CENSO de 2013, é de aproximadamente 184.122 habitantes, a população residente na área urbana aumentou, aproximadamente, 113%, passando de 75 mil para 160 mil habitantes, enquanto na área rural, no mesmo período, o acréscimo foi de 45%, passando de cerca de 16 mil para 23 mil habitantes (IBGE; PREFEITURA MUNICIPAL, 2014:1).

De acordo com outros dados colhidos junto ao site do Fórum Local da Agenda 21 do Município de Nova Friburgo, os fatores que explicam este quadro são o êxodo de parte da população de distritos predominantemente rurais e municípios vizinhos para o Distrito-Sede de Nova Friburgo e para o Distrito de Conselheiro Paulino; o crescimento populacional dos aglomerados rurais (agrovilas) em áreas urbanas; a falta de políticas públicas de descentralização de serviços, migração do grande Estado do Rio de Janeiro e de outros estados da federação (FÓRUM LOCAL DA AGENDA 21, 2014:1-3).

Ainda segundo este Fórum local, o PIB (Produto Interno Bruto) da cidade é originado, principalmente, da Indústria e da agropecuária, e o município conta, também, com uma grande expansão no mercado de roupas íntimas, sendo o Bairro de Olaria o maior pólo desse mercado de moda íntima, que atrai diversos comerciantes de outros municípios para a compra, em atacado, das peças produzidas na própria cidade, possibilitando, assim, a revenda das mercadorias em outras localidades (FÓRUM LOCAL DA AGENDA 21, 2014:1-3).

Entretanto, como descrito anteriormente, por conta de sua posição geográfica, clima, relevo e desgastes de solos, entre outros aspectos, a Cidade de Nova Friburgo está propensa a riscos de desastres ambientais e de tragédias climáticas, principalmente em épocas de chuvas intensas, assim como os municípios de Petrópolis e Teresópolis, que também são considerados municípios com alto índice de vulnerabilidade a tanto, seguidos dos municípios de Três Rios, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro e Bom Jardim, segundo estudo realizados pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ, 2011), que analisou estes municípios sob os aspectos ambientais, sociais e de saúde suscetíveis às mudanças climáticas.

É dentro desse panorama que detém o objeto da pesquisa em tela, bem como na forma com que vêm sendo exercidas as Políticas de Proteção e Defesa Integral às Crianças e Adolescentes, moradoras da cidade e assistidas pelo CMDCA do Município de Nova Friburgo, levando-se em consideração o período temporal que se inicia, sobretudo, a partir da grave tragédia ocorrida em 12 de janeiro de 2011, quando a Cidade foi atingida por um temporal que causou inundações, deslizamentos de terra, montanhas, rochas e desabamentos de casas, e o volume de chuva em 24 horas foi equivalente ao esperado para todo o mês de janeiro, causando 423 mortes, deixando 85 desaparecidos e centenas de famílias desabrigadas. Além disso, cerca de 30 pontes foram destruídas e houve a queda de muitas barreiras em todas as estradas que ligam à cidade a outras da região, que deixaram o município isolado por alguns dias, segundo informações que se repetem em diversos dados de arquivos e noticiários do local durante os anos de 2011 a 2014, dentre estes, os da Prefeitura Municipal (2011/2014), Fórum Local da Agenda 21 (2011/2014) e Jornal Tribuna da Imprensa (2011/2014).

Os registros repassados por um dos jornais locais, o Jornal A Voz da Serra, durante o período de 2011 a 2014, mostram que, durante vários dias, o barro e as pedras acumulados nas ruas impediram o deslocamento dos cidadãos e os atendimentos do Corpo de Bombeiros, Defesa

Civil, Exército e Marinha. O grande volume de água inundou toda a cidade, que ficou sem luz e sofreu com a falta de água potável e de alimentos em locais que ficaram isolados, e até hoje podem ser vistos resquícios dessa tragédia, apesar de quase tudo ter sido reestruturado e voltado à vida normal (A VOZ DA SERRA, 2011/2014).

A Prefeitura do Município de Nova Friburgo possui várias Secretarias de Governo. Dentre estas, damos destaque a Secretaria Municipal de Assistência Social, Desenvolvimento Social e Trabalho (SMAS), por ser o órgão gestor ao que o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente local está, diretamente, vinculado, bem como às Gerências de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, que são os dois níveis de atuação dentro da Política Nacional de Assistência Social, também da referida Secretaria, de acordo com o Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo (2014:1-3).

Segundo o IBGE (2012), a cidade hoje tem um número de 27.114 crianças matriculadas no ensino fundamental, 5.589 no ensino médio, tendo como referência as escolas municipais públicas. O Programa de Transferência Direta de Renda de pessoas com deficiência beneficia 1.103 pessoas, 698 idosos e no Programa Bolsa Família existem 8.236 famílias atendidas. Existem 2.291 famílias cadastradas, por faixa de renda, abaixo de R\$ 70,00 per capita, consideradas abaixo da linha da pobreza, 3.503 famílias com renda acima ou igual R\$ 70,00 e 2.442 famílias com renda acima de R\$ 140,00 per capita.

O serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências que está descrito na Tipificação Nacional de Serviço Sócioassistencial (2009), do Sistema Único de Assistência Social-SUAS (2005), inclui o subsistema de proteção especial. Neste, encontra-se o serviço que promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais conforme as necessidades detectadas, além de assegurar a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas.

De acordo, ainda, com dados fornecidos em entrevistas realizadas com profissionais que trabalharam junto às ações da Prefeitura Municipal de Nova Friburgo na tragédia climática de janeiro de 2011, dentre estes 06 profissionais atuantes na área de Assistência Social, sendo 01 assistente social, que é moradora do local e ex-servidora da SMAS; 04 assistentes sociais,

militares das Forças Armadas e vinculadas ao Ministério da Defesa (MD); e 01 estagiária da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), à época, que relataram que este desastre ambiental ficou conhecido “como o maior e mais devastador dos últimos anos”, quando muitas famílias perderam tudo ou quase tudo. Desde roupas, objetos pessoais, utensílios, bens móveis e imóveis, alimentos, documentos, até perdas físicas e de entes queridos e familiares, sem falar nas terríveis perdas de vidas, emocionais, sociais, físicas e psíquicas. Foi preciso, então, articular diversas redes de parceiros e de proteção e defesa, para auxílio às vítimas, a fim de serem recebidas doações de grandes distribuidoras do Rio de Janeiro, do Brasil inteiro, e no âmbito internacional.

Foram feitas, também, por estas profissionais, em conjunto com outros colaboradores de organizações governamentais e/ou não governamentais, pela sociedade civil e por trabalhadores da Prefeitura Municipal, relações de abrigos que existiam ou de locais que foram adaptados a tanto, para se saber quais eram o número de famílias atingidas, as vítimas dessas famílias, quem era o responsável por elas, quantos idosos, crianças e adolescentes cada família tinha e as idades dos mesmos.

As famílias foram distribuídas nesses espaços, muitas vezes, improvisados em escolas, creches, clubes, igrejas, ginásios, clubes, lojas do mercado local, loterias esportivas, casas de parentes, amigos ou de outras famílias desconhecidas, de acordo com o gênero e com a idade das crianças, a fim de serem evitados maus tratos e violência existentes nesses momentos de estresses de todas as formas e intensidade, também segundo os dados fornecidos em entrevistas com as profissionais supracitadas.

No depoimento de duas das assistentes sociais, foi dito, ainda, que alguns órfãos foram entregues à Assistência e cuidados do Conselho Tutelar, do CMDCA e da Promotoria da Vara da Infância e Juventude. O procedimento para envio desses órfãos e das famílias aos abrigos contou com o apoio dos serviços da SMAS, do CMDCA, do Conselho Tutelar, Polícia Militar, Polícia Civil, Forças Armadas e da Defesa Civil, tendo sido feito pela SMAS, o cadastramento para o aluguel social, bem como as providências de serem retirados novos registros civis, uma vez que muito ou quase tudo foi perdido com os desabamentos. Sendo beneficiadas, à época, 1.050 famílias com o aluguel social e ocorreram audiências no fórum da cidade por conta da questão

das crianças e adolescentes desalojados e/ou desabrigados, desacompanhados de responsáveis e órfãos.

Em março de 2011, de acordo com o levantamento feito pela SMAS, por meio de dados fornecidos pelos profissionais durante o trabalho na área e pela Prefeitura Municipal e Câmara Legislativa (2014), já estavam desativados 55 abrigos, dos 79 que foram utilizados. Também em março de 2011, a Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP) concluiu relatório sobre os deslizamentos de encostas ocorridos em janeiro de 2011 na cidade, tendo identificado 431 deslizamentos, dos quais aproximadamente 200 precisavam de intervenções, com obras de contenções.

Até o final de 2012, foram desativados os dois últimos alojamentos com acompanhamentos de assistentes sociais e psicólogos às famílias, a fim de direcioná-las ao benefício do aluguel social e da procura de residências que pudessem ser alugadas, o que também era muito difícil de encontrar, a julgar pela quantia disponível ao aluguel e pelas ruins condições físicas e de infraestrutura adequada em que ficaram os imóveis, construções e a cidade como um todo, de acordo com informações repassadas pela assistente social, que é ex-servidora da SMAS, da Prefeitura de Nova Friburgo, e moradora do local.

Em meio a estas situações de calamidade pública e de emergência, ocorreram inclusões de famílias nos benefícios sociais, em programas assistenciais do governo e em medidas socioeducativas de crianças e adolescentes, que foram feitos por colaboradores da sociedade civil e/ou servidores da SMAS, bem como das Gerências de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial da referida Secretaria Municipal, além do Conselho Tutelar e respectivas entidades públicas e privadas incluídas na Rede de Proteção Básica e Especial do local, ainda segundo as informações repassadas pelas profissionais, assistentes sociais, supracitadas.

Aproximadamente, foram atendidas 3.953 famílias, das quais 105 ainda estão à espera de uma resposta do Estado e 132 entregaram a documentação sem retorno de pendências, como foi informado pelas assistentes sociais entrevistadas, que também trabalharam no cadastramento de crianças e adolescentes vítimas dessa tragédia, e no cadastramento de idosos, órfãos, feridos, mortos e respectivos familiares, bem como no cadastramento do aluguel social e de residências atingidas, destruídas parcialmente ou totalmente, junto à Prefeitura Municipal e o Conselho da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar de Nova Friburgo.

Como ainda colocado por estas profissionais, a SMAS, o CT E O CMDCA de Nova Friburgo muito atuaram no local, à época da tragédia, devido ao grande número de crianças e adolescentes que ficaram órfãos ou mesmo sem pessoas e/ou familiares responsáveis pelas mesmas, sendo colocados em abrigos próprios ou em locais improvisados a tanto, como escolas, igrejas, clubes, organizações não governamentais, casa de parentes, casa de amigos, famílias voluntárias que ofereceram parte de suas casas para estes acolhimentos, entre outros.

Em relação à prestação de atendimento aos milhares de meninos e meninas e jovens vitimados pelas enchentes que devastaram a região serrana do estado do Rio de Janeiro, foram criados por meio da Portaria Interministerial (PI) nº 1, de 11 de julho de 2012, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (SDH-PR), os Comitês Emergenciais de Proteção à Criança e ao Adolescente, que foram instituídos nas cidades mais afetadas pelas chuvas na região serrana do estado do Rio de Janeiro, como os Municípios de Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo, com o propósito de estruturar ações conjuntas voltadas à proteção, promoção e defesa das crianças e dos adolescentes vitimados.

Estes Comitês foram articulados com a participação conjunta da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Integração Nacional, do governo estadual, de autoridades locais e de organismos da sociedade civil, também integrando as ações do Ministério Público, o Poder Judiciário, Conselhos de Direitos da Criança, Conselhos Tutelares e entidades com atuação na defesa dos direitos de crianças e adolescentes (PI Nº1, 2012).

Como citam o Jornal Tribuna da Imprensa (2014:1-2) e o Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo (2014:1-3), os referidos comitês foram instalados nas cidades afetadas para cuidar da definição e do acompanhamento de ações voltadas à proteção dos direitos das crianças e adolescentes vitimados, devendo, cada um, desde então e a partir do mapeamento da situação específica de seu município, estruturar as estratégias de proteção das crianças, adolescentes e familiares vitimados e em situação de risco, envolvendo o poder público e a sociedade nessa tarefa, tendo como principais ações, as seguintes:

- A permanência de crianças e adolescentes junto às suas famílias, com documentação providenciada, com fotos e registros na Justiça da Infância e Juventude;

- A separação de alojamentos por unidade familiar e por biombos; separação de homens sozinhos;
- A Garantia de atendimento e acompanhamento psicológicos às crianças e adolescentes e famílias;
- O monitoramento de visitantes dos abrigos;
- A realização do cadastro dos voluntários e identificação por meio de crachás;
- A unificação das informações cadastrais para agilização de procedimentos junto às diversas instâncias governamentais; listagem nominal das crianças e adolescentes e controle diário;
- A garantia de atividades lúdico-pedagógicas e ao ar livre para as crianças e adolescentes, e a retomada dos espaços das escolas que estão sendo usadas como abrigos para o retorno escolar em breve; e
- A retirada de crianças e adolescentes das áreas de risco, dentre outras (NOVA FRIBURGO, 2014).

Atualmente, de acordo com o Jornal O DIÁRIO de Teresópolis-RJ, que também colaborou com a presente pesquisa, e que, também, destina informações e assuntos afetos à cidade vizinha de Nova Friburgo, com os lotes entregues em novembro de 2013 pelos governos municipal, estadual e federal, já se contabilizam em Nova Friburgo a entrega de 946 imóveis em conjuntos habitacionais para famílias que perderam seus imóveis na tragédia de janeiro de 2011.

Foram 776 apartamentos no Bairro Novo, 96 apartamentos construídos pelo programa “Minha Casa, Minha Vida” no Bairro de Conselheiro Paulino e 50 casas no Bairro Parque das Flores. E estão previstas mais 1.360 unidades no Bairro Novo, que deverão estar prontas para serem entregues até o fim de 2014, além da construção e entrega de creche, escola, posto de saúde, posto de policiamento e outros equipamentos públicos, para o entorno desses conjuntos residenciais (DIÁRIO DE TERESÓPOLIS, 2014:1-2).

Como informado em consulta realizada ao site de pesquisa da Prefeitura Municipal de Nova Friburgo e Câmara Legislativa, a Secretaria Municipal de Defesa Civil da cidade continua desenvolvendo trabalhos preventivos em parceria com a própria Prefeitura Municipal, com atuação junto às comunidades em áreas de risco de Nova Friburgo. As ações são formadas por palestras e eventos sobre prevenção, sistema de alerta e alarme e percepção de áreas de risco,

sendo este trabalho realizado, normalmente, em escolas, creches, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Associações de Moradores, ginásios, colônias, parques, jardins, praças e demais organizações sociais, conforme cronograma estabelecido e divulgado nos meios de comunicação do município (NOVA FRIBURGO, 2014:3)

Conforme dados adquiridos junto aos arquivos em site de pesquisa do Jornal Local, chamado de “*Correio do Brasil*”, a reconstrução de Nova Friburgo está acontecendo dia a dia, de forma gradativa. A Prefeitura, por meio de parcerias com o governo federal e governo estadual, conseguiu mais de R\$ 600 milhões em obras, sejam de encosta, reconstrução de pontes e, aproximadamente, R\$ 50 milhões foram destinados a indenizar famílias, que moravam em áreas de risco, e que perderam suas casas nas enchentes. (JORNAL CORREIO DO BRASIL, 2014:2).

Já foram concluídas, ainda, obras de contenção em 35 bairros e áreas das localidades, e estão em execução obras de contenção em mais 15 locais, como nos bairros de São Jorge (duas), Jardimlândia, Floresta, Córrego Dantas, Jardim Califórnia (três), Chácara do Paraíso (três), Duas Pedras (Lazareto), Jardimlândia II e Belmont (JORNAL CORREIO DO BRASIL, 2014:2).

Além disso, foram entregues quatro pontes: em Branca (Buracada), Pilões, Vale do Stucky (Alface) e Vargem Alta. E estão em execução mais nove pontes nas localidades de Salinas, Córrego Dantas, Ribeirão de São José, São Domingos, Parada Frossard, Craminda Gripp Folly, Três Cachoeiras (duas), e São Geraldo, todas de responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem-DER (JORNAL CORREIO DO BRASIL, 2014:2).

Atualmente, o cadastramento do aluguel social vem sendo realizado pela Prefeitura Municipal, por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), e os beneficiários têm que levar todos os documentos pessoais, e mais o um laudo da Defesa Civil, ou qualquer outro documento do imóvel que foi atingido pelas chuvas e enchentes de 2011, tais como escritura, termo de posse, conta de luz, ou declaração da Prefeitura, comprovando a perda do imóvel, à época, e o contrato de locação com firma reconhecida pelo locatário, de acordo com o que foi informado em contatos estabelecidos com o Jornal Tribuna da Imprensa (2014:1).

Embora muito se tenha avançado e reconstruído após a grande tragédia climática de 2011, observa-se que de acordo com os colaboradores da pesquisa, que também são participantes e membros do Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo, que grande parte das atividades econômicas do município foi expressivamente afetada de forma direta ou indireta. A indústria

têxtil, o turismo, a indústria metal mecânica, a agropecuária e os serviços encontram dificuldades para se reestruturar devido à burocracia para a liberação de recursos por parte do Governo. A comunicação em geral, transporte, internet, telefonia, também foi muito prejudicada, dificultando o processo de recuperação da cidade e o restabelecimento da economia (FÓRUM LOCAL DA AGENDA 21, 2014).

Assim, apesar das taxas de crescimento apresentarem-se positivas, o município enfrenta problemas de desemprego, imensa desigualdade e exclusão social, provocados pela inexistência de mão de obra qualificada e pela falta de políticas públicas para geração de trabalho e renda. Para estes entrevistados, as políticas públicas são insuficientes para reduzir estas desigualdades, e o leque de categorias atendidas pelo programa de capacitação e geração de trabalho e renda, precisa ser ampliado, bem como o mapeamento da pobreza do município precisa ser complementado e divulgado, além de melhor disponibilidade e repasse de recursos, para as redes de defesa e de proteção integral à crianças e adolescentes.

Há expectativas de que essa situação mude com a chegada do COMPERJ (Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro)¹⁰ ainda em 2014 em Nova Friburgo, haja vista que este empreendimento traz oportunidades de emprego nas empresas especializadas que serão atraídas para a região. Esperam, também, que seja criado um ambiente favorável ao aproveitamento da singularidade local, que se destina às marcas diferenciadas dos chamados “produtos das montanhas de Nova Friburgo”.

Em relação aos aspectos de infraestrutura, garantia e defesa de direitos sociais, os participantes do Fórum Local da Agenda 21 (2014) destacaram, entre outras reclamações e insatisfações, que ainda há um número considerável de descaso dos governos com diversas famílias atingidas pelas enchentes, manifestado na falta de política habitacional que defenda os interesses populacionais em detrimento do lucro de empreiteiras; na pouquíssima assistência psicológica prestada a estas pessoas; na insuficiente efetivação de obras necessárias de recuperação e de prevenção de novos desastres; nos valores baixíssimos pagos inicialmente

¹⁰COMPERJ é o Pólo Petroquímico da Empresa PETROBRAS-PETRÓLEO BRASILEIRO S/A do Estado do Rio de Janeiro. O Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo é uma iniciativa da própria PETROBRAS, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria de Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, que têm como objetivos criar e fomentar Processos de Ambientação e Desenvolvimento Sustentável, Geração de Trabalho, Emprego e Renda da Agenda 21 Local (RJ), nos 14 municípios localizados ao redor do COMPERJ, entre estes, o

como indenização para os que tiveram casas condenadas ou perdidas; nas muitas pessoas que até hoje não conseguiram receber o aluguel social; além das suspensões injustificadas no pagamento deste aluguel e da limitação do direito de ressarcimento com a perda do imóvel a um apartamento de cerca de 43m (FÓRUM LOCAL DA AGENDA 21, 2014).

5.2- O Funcionamento do CMDCA do Município de Nova Friburgo na Visão dos Entrevistados

Nesta seção, faz-se importante retomar a questão da não permissão por parte da presidência e de alguns conselheiros do CMDCA de Nova Friburgo ao acesso a reuniões e respectivas atas, entrevistas ou à aplicação de questionários no local, o que fez com que as informações e dados aqui descritos acontecessem por meio de estabelecimentos de contatos com ex-servidores da Secretaria Municipal de Assistência Social, colaboradores que foram ou que ainda possuem vínculo ou participação atuante com as organizações sociais públicas ou privadas, associados ou não ao CDMCA de Nova Friburgo e, ainda, por meio de intensa pesquisa de coleta de dados sobre o tema proposto junto aos sites, e-mails ou blogs da Prefeitura Municipal, Câmara Legislativa, Defesa Civil, da Secretaria Municipal de Turismo, Jornais locais e a outros meios de comunicação e à sociedade civil.

Assim, com base nos dados coletados conforme respostas dos entrevistados e em pesquisa em sites pertinentes, foi verificado que o CMDCA e o Conselho Tutelar de Nova Friburgo estão instalados em uma construção, que antes pertencia ao antigo Colégio Cêfel-Paissandú, e que hoje este local é chamado de “Casa dos Conselhos”, localizada à Rua Professor José Tassarollo dos Santos, nº 70, no Centro da Cidade de Nova Friburgo-RJ.

A Lei Municipal nº 3242, de 24 de fevereiro de 2003, criou o CMDCA do Município de Nova Friburgo, e dispõe em Título I, artigo 9º, sobre a aplicabilidade do mesmo “como órgão normativo, consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política de promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência, gozando autonomia administrativa e financeira, vinculado ao gabinete do Prefeito”.

A mesma Lei dispõe sobre a política de atendimento e de atuação dos direitos da criança e do adolescente no município, que é de responsabilidade do referido Conselho, em conjunto com o

Fundo Municipal para a Criança e Adolescente (FMCA) e do CT, além do vínculo municipal com o Ministério Público e Promotoria da Vara da Infância e Juventude, da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, a Fundação Municipal de Saúde, a SMAS e a Secretaria Municipal de Fazenda.

O CMDCA de Nova Friburgo é composto por entidades legalmente constituídas que assistem à criança e ao adolescente em qualquer nível, incluindo atividades como a assistência aos portadores de necessidades especiais, a infratores, a menino (a) de rua, a desabrigados e/ou desalojados, colocação em família substituta, convivência familiar e comunitária; às vítimas de acidentes climáticos e/ou de calamidades públicas; aos órfãos; entre outros. Seus programas, projetos ou ações voltam-se à orientação, apoio e direcionamento à profissionalização; creches; internatos; clubes de serviços; associações de moradores; apoio sócio-familiar; sócio-educativo em meio aberto; sócio-familiar; abrigo; liberdade assistida; semiliberdade; internação; profissionalização e reabilitação.

De acordo com grande parte dos entrevistados, bem como com alguns representantes do Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo, percebe-se que diversas instituições propõem outras formas de auxílio e apoio a este Conselho e também ao Fundo Municipal para a Criança e a Adolescência (FMCA) do referido Município, tais como doações de todas as espécies, feitas por entidades nacionais e internacionais, governamentais ou não, voltadas para a defesa da criança e do adolescente; por contribuições voluntárias e particulares; por meio de aplicações dos recursos disponíveis; de produto de vendas de materiais; publicações e eventos realizados; produtos oriundos de multas aplicadas pelo Poder Judiciário, previstas em Lei, entre outros.

Conforme informações adquiridas em site da Prefeitura Municipal de Nova Friburgo (2014), a Empresa Ampla Energia e Serviços S.A, que é uma concessionária de distribuição de energia elétrica que atua no Estado do Rio de Janeiro, é muito comprometida com o desenvolvimento de políticas de incentivo à criança e ao adolescente, e há mais de 20 anos trabalha para melhorar a situação desse público-alvo no Brasil. Também é uma instituição parceira da Prefeitura de Nova Friburgo, contribuindo com doações, em espécie, para o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente, auxiliando, assim, no financiamento de ações e projetos de proteção especial de crianças e jovens da localidade.

Como dispõe a Lei Municipal nº 3242, de 24 de fevereiro de 2003, o CMDCA de Nova Friburgo é composto por 08 (oito) membros, sendo 04 (quatro) representantes de entidades governamentais, escolhidos por órgãos públicos, e 04 (quatro) representantes de instituições não governamentais, escolhidos por organizações sociais da comunidade local. Todos com respectivos suplentes. O mandato de seus conselheiros é de dois anos, está na Gestão 2013/2015, e estes conselheiros pertencem aos seguintes órgãos, segundo informações obtidas em matérias pertinentes ao Fórum Local Agenda 21 de Nova Friburgo (2014) e Jornal A Voz da Serra (2014):

- 01 membro da Secretaria Municipal de Assistência Social, Desenvolvimento Social e Trabalho-SMAS (sendo a Presidente do CMDCA de Nova Friburgo, também Secretária da SMAS);
 - 01 da Secretaria Municipal de Educação;
 - 01 da Secretaria Municipal de Saúde;
 - 01 da Secretaria Municipal de Fazenda;
 - 02 Representantes de Organizações da sociedade civil, ligadas a rede de proteção integral à infância e adolescência do Município de Nova Friburgo;
 - 01 Representante do Conselho Tutelar Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
 - 01 Representante do Conselho Tutelar

Também de acordo com a Lei Municipal nº 3242, de 24 de fevereiro de 2003, sob o comando e controle do CMDCA de Nova Friburgo está o CT do local. Além disso, o CMDCA de Nova Friburgo também é o responsável por organizar e realizar todo o processo eleitoral do Conselho Tutelar do município, que é composto por 05 (cinco) membros efetivos e 05 (cinco) suplentes, com mandato de 03 (três) anos.

Todos os membros pertencem à sociedade civil, foram aprovados em processo seletivo pertinente, por meio de voto direto da população local, e estão vinculados à Gestão 2013/2016. A Eleição do Conselho Tutelar se deu de forma idêntica a uma eleição comum, e todo e qualquer cidadão pôde votar, desde que tivesse inscrição eleitoral correspondente às zonas eleitorais do município de Nova Friburgo e se apresentasse no dia e dentro do horário de votação (8 horas às 16 horas), com Título de Eleitor e documento de identidade com foto, de acordo com site da Prefeitura Municipal (2014), e dados descritos no Jornal A Voz da Serra (2014).

Também de acordo com informações coletadas junto ao jornal acima e ao Jornal Tribuna da Imprensa (2014), os candidatos aprovados passaram por todo processo seletivo, por prova destinada aos conhecimentos específicos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e entrevistas afins no CMDCA de Nova Friburgo. Além disso, tiveram que comprovar residência no local há mais de dois anos; serem eleitores no município e estar em dia com obrigações eleitorais; certificado de conclusão do ensino médio ou comprovação de grau de escolaridade equivalente; certidão negativa de distribuição de feitos criminais e civis, expedida pelo Distribuidor da Comarca onde residiu o candidato nos últimos cinco anos e da Justiça Federal; e comprovar atuação profissional de, no mínimo, dois anos consecutivos de trabalho com criança e adolescente na cidade, em instituição legalmente constituída.

Como versa o ECA, o CMDCA tem entre suas atividades e responsabilidades, o dever de deliberar sobre as políticas públicas municipais referentes às crianças e adolescentes, e ao registro e fiscalização de entidades e programas para essa população. Assim como deve receber, sistematicamente, informações do Conselho Tutelar e de todas as instituições governamentais e não governamentais sobre os programas que se relacionam a crianças e adolescentes do município de Nova Friburgo.

Contudo, segundo os entrevistados que responderam ao questionário no item que se referia ao funcionamento do CT do município, observa-se que estes apontam uma série de entraves e de dificuldades administrativas e funcionais na atuação do referido Conselho, principalmente, na falta de infraestrutura, de recursos e no atendimento à enorme demanda do Sistema de Assistência Social da cidade nos últimos anos, além do pequeno contingente de pessoal.

Estes fatos acabam por refletir nas ações do próprio CMDCA de Nova Friburgo, como, por exemplo, no atendimento adequado e necessário ao segmento de crianças e adolescentes que assiste e no acompanhamento de programas direcionados às vítimas de abuso sexual e maus tratos, à orientação às famílias cujas crianças e adolescentes não estão frequentando a escola, meninos de ruas, aos abandonados e/ou desabrigados, usuários ou não de drogas, e aos que foram acometidos de acidentes ambientais da localidade nos últimos anos, chegando a realizar de 20 (vinte) a 27 (vinte e sete) atendimentos diários a crianças, adolescentes e respectivos familiares, conforme dados coletados nos questionários aplicados.

Além disso, observa-se nas respostas colocadas que há um considerável desconhecimento, por grande parte da população, em relação à natureza jurídica, finalidade, atribuições e poderes do CMDCA e do CT local.

Segundo boa parte dos entrevistados e participantes do Fórum Local da Agenda 21, apesar das dificuldades e desconhecimentos apontados, o Conselho Tutelar e o CMDCA de Nova Friburgo possuem apoio do Conselho Comunitário de Segurança de Nova Friburgo (CONSEG), e do convênio com o Projeto ARCA, que têm como um dos principais objetivos, realizar levantamentos de dados para detectar se a criança ou adolescente, realmente, sofrem ou sofreram maus tratos e violência doméstica. Além disso, existe nesta parceria, o Programa CUIDAR, que advém do Projeto ARCA, e que se destina ao acompanhamento psicopedagógico e psicoterápico destas crianças e adolescentes, atendendo à faixa etária de 0 a 18 anos de idade.

O CMDCA possui convênio com o Projeto Sentinela, que combate o abuso sexual e comercial de Crianças e adolescentes e está implantado em diversos municípios do país, foi implementado pela Prefeitura Municipal de Nova Friburgo, por meio da SMAS, e acolhe crianças vítimas de violência sexual fora de casa. Assim como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que tem como principal proposta erradicar este tipo de trabalho no local, em parceria com a Defensoria Pública, a fim de encaminhar questões relativas às situações jurídicas, que envolvem crianças e adolescentes do município, como informado pelo Fórum Local da Agenda 21 (2014).

Como citado por alguns dos entrevistados, o CMDCA possui significativa participação nas ações relativas ao ECA, no que tange ao trabalho em parceria com várias outras secretarias municipais, conselhos, Ministério Público e entidades da sociedade civil, como a Casa da Criança e do Adolescente. Além disso, trabalha com diversos outros programas de políticas públicas voltados a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal, social, psicológico e ambiental, envolvendo diversos bairros da localidade e alguns municípios vizinhos. Dessa maneira, os entrevistados citaram como exemplo de ações que vêm sendo executadas de acordo com o relatado acima e no item do questionário que se refere ao conhecimento de serviços praticados por organizações sociais vinculadas ao CMDCA de Nova Friburgo, os seguintes programas:

- Programa de Atenção/Atendimento Integral à Família;

- Programas de Inclusão Social e Produtiva (profissional), como as oficinas e cursos de capacitação profissional, com vistas à geração de trabalho e renda, como, por exemplo, cursos de cabeleireiro, de informática, de corte e costura, artesanato, pintura e vários outros;
- Também o Plano Territorial de Qualificação (PLANTEQ) está inserido nesses Programas de Inclusão e Produtiva, uma vez que faz parte de um acordo de cooperação técnica e financeira entre os governos estadual e federal, oferecendo, gratuitamente, cursos de formação inicial, respeitando as especificidades locais e regionais, ao tempo em que estabelece uma articulação entre o trabalho, à educação e o desenvolvimento dessa população-alvo e/ou familiares;
- Programa de Transferência de Renda: o Programa Bolsa Família, com 8.236 famílias atendidas, aproximadamente; e
- Benefícios Eventuais: Auxílio Funeral, Auxílio Aluguel e Isenção de Taxa de Sepultamento;
- Ações de Enfrentamento das Situações de Emergência ou Risco Social: auxílio documentação, auxílio-gás, auxílio-pagamento conta de luz, recambiamento, complementação alimentar (cesta alimentos), suplementação alimentar (sustagem e leite em pó), entre outros;
- Os já citados Programas Sentinela (no combate ao abuso e à exploração sexual de criança e adolescentes), de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e de Atenção à População em Situação de Rua; e
- Convênio com Aldeia da Criança Alegre e (ONG voltada para a atenção a crianças e adolescentes, e suas famílias, em situação de risco social), e muitos outros.

Segundo os sites de pesquisa e de contatos com o Jornal A Gazeta Fluminense (2014), existe uma parceria estabelecida entre o CMDCA e a Secretaria Municipal de Defesa Civil que, além de ter auxiliado estes órgãos quando da tragédia climática de 2011, continua desenvolvendo trabalhos preventivos junto às comunidades em áreas de risco de Nova Friburgo, com ações formadas por uma série de palestras sobre prevenção, sistema de alerta e alarme e percepção de áreas de risco, como coloca o Secretário João Paulo Mori

Este trabalho é a continuação das atividades de ações preventivas desenvolvidas durante todo o ano passado pela Defesa Civil e que foi temporariamente paralisada no verão. A

partir de agora, retomaremos nossos trabalhos junto às comunidades de risco de Nova Friburgo e, para que tenhamos êxito, a participação dos moradores dessas áreas será fundamental (MORI, 2014:1).¹¹

Segundo informações das assistentes sociais entrevistadas que trabalharam no desastre ambiental de 2011, quando a devastação e os estragos atingiram todas as parcelas da população local, as famílias que já se encontravam residindo em locais mais vulneráveis foram, evidentemente, as primeiras e mais atingidas com o desabamento de casebres em barrancos e encostas. Assim, em meio a esta situação de calamidade pública e de emergência, surgiu a forte parceria e apoio da Instituição Aldeias SOS Infantis, que veio para a cidade de Nova Friburgo, à época, permaneceu no auxílio às vítimas e desabrigados por mais de um ano, mas, foi fechada pelo Juizado da Infância e Juventude, por questões sociais e políticas envolvidas, atendendo representação ministerial.

Como ainda colocado pelas mesmas assistentes sociais, tal fato foi muito debatido na Cidade e é muito citado até hoje, haja vista que esta instituição muito atuou no Município, auxiliando a Prefeitura, a Secretaria Municipal de Assistência Social, ao CDMCA e o CT, com equipes de trabalho do Programa de Emergências e de Calamidades Públicas, a fim de assegurar a qualidade dos serviços oferecidos e de garantir os direitos das crianças, adolescentes, jovens e famílias.

As assistentes sociais entrevistadas complementaram sobre a atuação das Aldeias Infantis SOS Brasil, dizendo que o trabalho realizado por esta instituição em Nova Friburgo aconteceu em três áreas:

1. No acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, na modalidade de “Casa-Lar”, assim como atendimento àquelas que estavam em abrigos de emergência com suas famílias, nos bairros de Alto da Floresta e Olaria, com cerca de 40 a 60 crianças atendidas. Já na comunidade de Campo do Coelho, o serviço foi prestado por meio de atividades no “contra turno” escolar, atendendo 140 crianças;

2. No apoio às entidades do terceiro setor no desenvolvimento de suas ações em favor da infância e adolescência; e

¹¹ Segundo informações do Secretário de Defesa Civil (Secretaria Municipal de Defesa Civil de Nova Friburgo), João Paulo Mori, em entrevista ao site de notícias da Prefeitura do Município de Nova Friburgo. Janeiro/2014.

3. Com a participação efetiva do Comitê Local de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em Situação de Emergência, tornando-se referência no município para o trabalho com crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade.

No que refere ao que se denomina de “volta à vida normal” no município, verifica-se que nas respostas colocadas ao item do questionário que se destina a esta pergunta, a descrição por parte de todos os entrevistados que responderam a esta questão, que apesar de muito já se ter reconstruído e avançado, a cidade ainda não se recuperou completamente, e ainda se apresenta abalada em sua estrutura, visto que, em todas as partes, ainda há marcas “do maior pesadelo já enfrentado pela serra fluminense”, como as encostas sem contenção e casas e pontes destruídas. Ademais, podem ser encontradas famílias ainda desabrigadas, vivendo em abrigos de convênios com a Prefeitura Municipal, sem receber os benefícios que o Estado disponibiliza para situações de calamidades públicas.

Apesar disso, foram mobilizados grandes esforços na reconstrução de alguns locais da cidade, principalmente, os locais em que se encontravam suas residências, com o auxílio e a parcerias das organizações governamentais, não governamentais, da Segurança Pública e Defesa Civil, da sociedade civil e com as ações da Secretaria Municipal de Assistência Social, supracitadas.

Como descrito acima, Nova Friburgo é um município que possui um rico e denso tecido de organizações sociais de diferentes tipos, que possuem parcerias com a Prefeitura Municipal e também com a Secretaria Municipal de Assistência Social e, conseqüentemente, com o CDMCA e CT, que embora ainda apresentem dificuldades em suas estruturas, quadros ou efetivos de pessoal e enorme demanda aos casos envolvendo crianças e adolescentes, possuem, relativamente, certo grau de participação social, “mas, muito precisa melhorar e avançar”, segundo alguns dos que responderam ao questionário da pesquisa.

De acordo com dados obtidos com o Jornal Gazeta Fluminense (2014) e com o Jornal Friburgo em Tempo Real (2014), há uma significativa rede de entidades vinculadas às ações e/ou políticas de desenvolvimento social, de trabalho e renda, de proteção social básica e de proteção social especial à população pobre e/ou de baixa renda e vulneráveis a todos os tipos de riscos, violência e maus tratos, incluindo nesse montante, a população acometida de tragédias climáticas e de calamidade pública; crianças e adolescentes e familiares desalojados e/ou desabrigados,

abandonados, moradores de ruas ou órfãos, totalizando, aproximadamente, de 67 (sessenta e sete) a 80 (oitenta) entidades, não sendo estes dados frequentemente atualizados, e referentes ao ano de 2012, conforme descrevem os sites de pesquisa dos dois jornais acima, em matérias publicadas em janeiro de 2014.

Estas entidades são cadastradas na Prefeitura, na SMAS e no CMDCA, entre outras tantas secretarias e conselhos do município. Nesse grupo, incluem-se igrejas; clubes de serviço; associações comunitárias e/ou associações de moradores; associações profissionais; sindicatos de trabalhadores; organizações sociais governamentais; não-governamentais e da sociedade civil; sindicatos patronais; colônias de imigrantes; partidos políticos; conselhos comunitários e fóruns, creches; associações de produtores rurais; representações de entidades de classe; empresas de mídia (rádio, TV e mídia impressa); concessionárias de serviços públicos; espaços culturais, campus universitários; estabelecimentos de ensino profissionalizante; conselhos regionais de profissionais; agências de desenvolvimento sustentável e de defesa; faculdades; instituições de caridade; postos de saúde, etc.

Em Nova Friburgo, também há vários convênios estabelecidos com ONGs que desenvolvem projetos destinados às políticas de apoio, defesa e de proteção básica e/ou especial à faixa etária de crianças e adolescentes, com vínculos e apoio da prefeitura e/ou da iniciativa privada, bem como com o CMDCA local, que estão voltadas mais diretamente a este segmento etário, nas atividades de apoio e desenvolvimento social, de capacitação profissional, de convivência familiar e comunitária, de prevenção à violência, maus tratos, abandono, adolescentes usuários de drogas, moradores de rua e/ou de assistência às vítimas desabrigadas e/ou acometidas de tragédia e desastres climáticas no município, segundo também informações dos Jornais A Gazeta Fluminense (2014) e Friburgo Notícias em Tempo Real (2014).

Segundo dados fornecidos pelo Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo (2014), além dos Programas, projetos e instituições supramencionadas, certas organizações e abrigos conveniados à Prefeitura e ao CMDCA, possuem a missão de criar condições para que crianças e jovens carentes ou pobres, infratores, em perigo ou vítimas de violência, maus tratos, negligência ou quaisquer outras formas de violação do seu desenvolvimento ou dos seus direitos, para que estes possam conseguir amparo, proteção e oportunidades de construção e/ou reconstrução de

suas vidas. Boa parte dos participantes e membros do Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo (2014), destacaram as seguintes organizações sociais neste trabalho:

- A Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), a Associação Friburguense de Pais e Amigos do Educando, AFAPE, que trabalham com crianças e adolescentes que possuem deficiências distintas;
- A Creche da Associação Santo Agostinho (ASA) São José, Casa da Criança e do Adolescente; O Instituto Girassol do Brasil; Aldeia da Criança Alegre e Centenário/Santa Cruz e a Colmeia do Senhor;
- Também as Colônias de Imigrantes, formadas por descendentes de fundadores de Nova Friburgo, que fazem um importante trabalho de apoio social, cultural, ambiental e educacional;
- A Associação Crianças do Vale da Luz, que possui a missão de criar condições para que crianças e jovens, prioritariamente, carentes e que tenham sido vítimas de tragédias climáticas e de maus tratos, tenham a oportunidade de transformar suas capacidades individuais em habilidades, socialmente, construtivas ou reconstruídas;
- A Instituição Casa do Caminho, a Casa da Passagem (antiga Aldeia da Criança e Amparo) e o Centro de Referência de Combate à Homofobia Hanna Suzart, que também trabalham no apoio e orientação a jovens e familiares carentes;
- Nova Friburgo também possui o Centro de Recursos Integrados de Atendimento ao Adolescente (CRIAAD), que executa a medida socioeducativa de semiliberdade imposta pelo Poder Judiciário aos jovens autores de ato infracional; e
- O Serviço de Acolhimento Institucional Vila Sorriso, que é a Casa da Passagem da Cidade, trata de uma medida de proteção especial social, com nível de prevenção básica e de proteção social de média e de alta complexidade. Podendo ser atendidas em torno de 20 a 30 crianças, de 0 a 18 anos incompletos, todas encaminhadas pelo CMDCA ou Conselho Tutelar ou pelo Ministério Público e Vara de Infância e Juventude da Justiça.

Todavia, os entrevistados do Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo também acham que, em relação aos direitos da criança e do adolescente, é preciso reorganizar o quadro

funcional do corpo judiciário, já que, mesmo havendo uma rede de órgãos no Judiciário no município ligados a esse tema, não há muita integração entre eles.

Há preocupação com a existência de um único núcleo do Conselho Tutelar, que, efetivamente, não atende à enorme demanda atual, embora haja estudos para implantar um novo núcleo no Bairro de Conselheiro Paulino, e com a falta de infraestrutura e recursos da Secretaria Pró-Jovem. Foi apontada a necessidade de ampliação do Centro de Triagem e Acompanhamento de Crianças e Adolescentes em situação de vulnerabilidade e riscos de toda espécie.

Na avaliação dos participantes do Fórum da Agenda 21, apesar de existirem boas e importantes ações e serviços voltados à proteção de crianças e adolescentes, faltam programas de incentivo à participação dos jovens nos processos de tomada de decisões: “o jovem não é muito levado a sério, e precisa ser mais ouvido”. Esta avaliação se estende, também, aos trabalhos realizados pela Instituição Aldeia da Criança Alegre, que trabalha com educação, cultura, esporte lazer, assim como pela APAE e pela AFAPE, supracitadas, além da Associação Pestalozzi de Nova Friburgo e da Humédica Brasil.¹²

Foi enfatizado pelos mesmos participantes, o aspecto do não aproveitamento da escola pública para potencializar a participação dos jovens em programações de finais de semana, por exemplo, e o fato de não constar a disciplina de Educação Física na grade escolar municipal, traduzem o “pouco cuidado” com a juventude no município, particularmente, por parte da educação formal.

Embora o município conte com um bom número de órgãos e ONGs trabalhando com o meio ambiente, os representantes do Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo acham que falta introduzir o tema da sustentabilidade ambiental nas atividades da maioria das organizações e empresas vinculadas ao CDMCA e à SMAS e Prefeitura Municipal.

O município pode aproveitar melhor a boa rede de organizações de apoio aos grupos de crianças e adolescentes em risco, e obter ou melhorar a infraestrutura e recursos disponíveis já

¹²A Instituição Humédica Brasil é uma organização não governamental, de cunho internacional, com origem e sede na Alemanha, cujo objetivo é dar assistência a vítimas de catástrofes e guerras. Atende a menores carentes de 2 a 16 anos, dentro do sistema Casa Dia (Sistema Preventivo). As crianças são aceitas desde que matriculadas em escolas públicas e encaminhadas pela direção da escola ou de um professor, segundo o critério de maior carência. As crianças num período estão nas suas escolas e, em outro, participam das atividades da instituição, tais como aulas de reforço escolar, instrumentos musicais, canto, coral, educação física, informática, salão de Beleza, cabeleireiro, tratamento odontológico, de saúde, clínica psicológica e assessoria Jurídica.

existentes, ou reivindicando mais recursos adequados e necessários aos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos nessa direção, conforme citado pelo Jornal A Voz da Serra (2014), o Diário de Teresópolis (2014) e também os próprios representantes entrevistados do Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo (2014).

Segundo o colocado pelos representantes das organizações sociais entrevistadas, algumas instituições vinculadas ao CDMCA e ao Conselho Tutelar correm o risco de encerrarem suas atividades, tendo em vista que dependem de repasses de recursos para sobreviverem e, nesse aspecto, por vezes, não só demoram muito a serem atendidas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Trabalho, como, também, possuem atrasados a receber da Fundação para a Infância e Adolescência (FIA).

A AFAPE foi citada em alguns questionários respondidos pelos membros da sociedade civil e organizações governamentais, como uma das organizações conveniadas que vêm ocorrendo atrasos nos salários dos funcionários, e já houve, inclusive, pedidos de demissão por um grupo desses funcionários. Boa parte de outro grupo de funcionários já participou ou vem participando de manifestações, reivindicações e protestos pertinentes no Centro ou em outros bairros do Município de Nova Friburgo.

Em contrapartida, alguns entrevistados disseram que o chamado “Projeto Solução”, é uma organização não governamental, com trabalhos voltados aos aspectos desportivos e sociais, e que apesar de existir apenas há três anos, possui o reconhecimento de utilidade pública municipal, tendo ainda parceria com várias entidades, entre elas, o Tribunal de Justiça, o Juizado Especial Criminal (JECrim) de Nova Friburgo, Ministério Público, CMDCA e Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG) da cidade. A iniciativa busca, pelo judô, melhorar o desempenho escolar e comportamental de cerca de 200 crianças e adolescentes matriculados em escolas públicas e particulares. O objetivo é tirá-los da ociosidade das ruas do bairro, levando-os para o tatame, acrescentando informações educativas e motivacionais ao esporte.

Assim, de acordo com o levantamento das respostas colocadas acima pelos entrevistados, verifica-se que as principais atividades do CDMCA de Nova Friburgo estão relacionadas à elaboração de Plano de Aplicação de Recursos, na apreciação, aprovação e condução de planos e trabalhos de entidades e projetos afetos à área da criança e do adolescente.

Verifica-se, também, que há diversas realizações de Fóruns e Conferências Municipais, organizadas pelo próprio CMDCA de Nova Friburgo e pela Prefeitura Municipal, a fim de apresentação de projetos em andamento ou de ações realizados às entidades vinculadas e/ou sociedade, bem como na renovação de inscrição de entidades e projetos junto ao referido Conselho; no Processo de Eleição do CT do município; no Manifesto contra a exploração sexual de crianças e adolescentes e na oferta de participação em cursos de capacitação profissional.

Com base nos dados e informações coletadas, vê-se que existem instituições que trabalham em parceria com o CMDCA de Nova Friburgo e com a Prefeitura Municipal voltadas aos serviços da rede de proteção especial e social de crianças e adolescentes vitimados de desastres naturais, tais como os abrigos assistenciais, a Associação Crianças do Vale da Luz, o Serviço de Acolhimento Institucional Vila Sorriso e o trabalho da Instituição Humédica Brasil, visto que estas instituições acolhem e trabalham com crianças e jovens, prioritariamente, carentes, que foram vítimas de tragédias climáticas ou que estão em situação de vulnerabilidade ou em risco a tanto.

Contudo, de acordo com os dados obtidos com os entrevistados, em geral, não foram evidenciados nos trabalhos em conjunto com o CMDCA de Nova Friburgo com as redes de parcerias da cidade, ações, projetos, e programas que atuem, especificamente ou somente, com a assistência prestada às necessidades imediatas, necessárias e adequadas a crianças e adolescentes e seus familiares, envolvidos ou vitimados de acidentes naturais e/ou climáticos.

O que se observa, por meio do levantamento realizado nas respostas obtidas nos questionários e nas entrevistas, é que há a realização de um trabalho conjunto entre o CMDCA e CT, Prefeitura Municipal, SMAS e demais organizações sociais vinculadas, na proteção e defesa integral e/ou especial de crianças e adolescentes do município, incluindo, neste trabalho, também as vítimas de acidentes naturais e de tragédias climáticas, que estão nestas faixas etárias.

Além disso, os representantes da sociedade civil e participantes do Fórum Local Agenda 21 apresentaram em suas colocações, que os baixos repasses de recursos financeiros, além da precarização de infraestrutura, o insuficiente incentivo aos programas de educação ambiental nas escolas públicas e contratação reduzida de profissionais especializados, têm afetado, negativamente, o atendimento aos usuários e familiares do CDMCA e do CT, atingindo a qualidade dos serviços prestados.

Estes fatos contrariam o respaldo legal disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 90, que versa sobre a responsabilidade da unidade à manutenção, ao planejamento e à execução dos programas de proteção e sócio educativos às crianças e adolescentes. A população infanto-juvenil tem a garantia de prioridade absoluta de receber, conforme o artigo 4 do ECA, parágrafo único, que dispõe sobre a primazia na proteção e socorro, em quaisquer circunstâncias, inclusive em situações violentas contra a sua pessoa, bem como a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, o que, por vezes, não acontece.

No que se refere à avaliação institucional, foi identificado que alguns entrevistados não souberam responder a este respeito e outros colocaram que o CMDCA e o CT de Nova Friburgo e em algumas entidades cadastradas, utilizam como instrumento principal de avaliação de seus serviços, apenas o controle de dados quantitativos das ações realizadas ou em andamento, sem levar muito em consideração a dimensão política e social desta avaliação, e nem o alcance dos objetivos, qualidade dos serviços, o repasse de recursos e verbas, infraestrutura e quadro de pessoal, adequados e necessários, os impactos sociais e as garantias de direitos e deveres à sua população-alvo.

Verificou-se, ainda, que há pouco incentivo privado e público às organizações dos vários segmentos e conselhos do município, e também pouca política de qualificação profissional, prevalecendo à prática fundamentada no senso comum, na experiência adquirida e/ou em ações, por vezes, assistencialistas, privilegiando as ações programáticas de caráter imediatista, emergencial ou pontual, o que, evidentemente, coloca em risco a efetividade e a qualidade dos serviços prestados.

Foi citada nos questionários pela maioria dos entrevistados, a importância e a necessidade de formulação de uma política mais abrangente e sistemática na capacitação de recursos humanos, tanto para os profissionais envolvidos no atendimento do CMDCA e CT, quanto para com os resultados obtidos nos atendimentos e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade das ações de forma mais integrada e efetiva.

Também foi reconhecido que os serviços prestados pelo CMDCA e CT em relação ao tema proposto na presente pesquisa apresentam significativos avanços e características do trabalho em rede, bem como obediência ao que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente em

determinados capítulos e artigos. E nesse aspecto, levantaram como principais pontos positivos os seguintes:

- A existência de Centros Vocacionais e Tecnológicos oferecidos aos jovens carentes e/ou pobres;
- Internet grátis em certos pontos e a existência de oficinas ou escolas de artes em diversos cursos de capacitação profissional;
- Existência do Programa Projovem (CRIAM/Aldeia da Criança), da Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com a Prefeitura Municipal;
- Grande rede de escolas municipais e estaduais do município para construir e dar continuidade aos serviços de educação ambiental;
- Existência de várias ONGs e trabalhos sociais voltadas para o trabalho de apoio à criança e ao adolescente, que também possuem o apoio da iniciativa privada e pública; embora ainda não seja o ideal;
- Existência da Lei do Parcelamento Abusivo do Solo, para construção de chácaras/sítios de recreação;
- Existência de programa social de auxílio- aluguel ou aluguel social, e de construção de conjunto habitacionais e casas para as vítimas de enchentes;
- Atendimento às pessoas em situação de rua, pela Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio de segmentos institucionais cadastrados;
- A significativa participação da Casa Lar nas redes de parcerias com o CMDCA de Nova Friburgo, haja vista que é uma modalidade de atendimentos institucional que ampara crianças e adolescentes em vulnerabilidade e em risco físico, social e ambiental, e vítimas de maus tratos, negligência, abandono. Tendo como finalidade, oferecer aos pequenos moradores, um cuidado personalizado e diversificado dos demais abrigos, que recebem os cuidados de uma mãe-social; e
- A Casa da Criança e do Adolescente, que apesar de apresentar falta de recursos financeiros e materiais, possui bons serviços e ações direcionadas ao Trabalho Protegido na Adolescência (PTPA); às pessoas com todo tipo de deficiência; aos usuários de drogas, em situação de rua, abandonados, desalojados e vítimas de maus tratos.

Todavia, todos estes pontos positivos levantados, segundo os entrevistados, precisam de auxílio e de ser melhorados, bem como precisam de recursos físicos, humanos e materiais por parte do Governo, pela sociedade civil e por organizações governamentais e não governamentais, a fim de que suas atividades possam ser desenvolvidas a contento de suas necessidades e demandas. Isto porque é preciso levar em consideração, também, a quantidade de entraves e dificuldades burocráticas, administrativas, sociais, ambientais, econômicas, culturais e políticas que dispõe o Município de Nova Friburgo. Além disso, os entrevistados destacaram como algumas das dificuldades encontradas, que muito atrapalham o desenvolvimento dos aspectos levantados acima, os seguintes pontos:

- Na maioria das vezes, as oportunidades oferecidas às crianças e jovens em relação aos programas de proteção e apoio social; psicológico; de capacitação profissional, de inserção no mercado de trabalho, de lazer, cultura e esporte, estão localizadas ou distribuídas em bairros próximos ao centro da cidade ou no próprio centro, o que dificulta o acesso desses jovens e crianças, haja vista que grande parte deste público reside em subúrbios e/ou em bairros distantes do centro de Nova Friburgo, e a rede de transporte público também é precária e de difícil movimentação; e
- Estes programas, muitas vezes, não apresentam recursos disponíveis e infraestrutura adequada e necessária ao trabalho que realizam, uma vez que são programas que visam dar oportunidades de trabalho e de desenvolvimento social, físico, financeiro e cultural a crianças e jovens carentes de 0 a 17 anos, e de 18 e 29 anos, respectivamente, mas, estes segmentos etários do município, se apresentam em expressivos números, não havendo vagas e nem disponibilidade a todos ou, pelo menos, à boa parte dos mesmos.

Também foi muito apontada pela maioria dos entrevistados, a necessidade de uma perspectiva de atenção mais articulada entre as redes de serviços de proteção e defesa à criança e ao adolescente, haja vista que há pouca articulação entre entidades, sociedade civil e gestores municipais, o que fragiliza as intervenções na área da criança e do adolescente, prevalecendo às sobreposições e paralelismo de ações, reduzindo, significativamente, a capacidade de articulação de modo a garantir um trabalho em rede.

No tocante à questão do questionário que se refere ao que poderia ser feito para a melhora do quadro apresentado no município em relação à assistência ou aos programas e ações voltadas à

proteção básica, especial ou integral de crianças e adolescentes, destaca-se a resposta dada por uma assistente social que mora e trabalha no município, que não só respondeu ao questionário, como também o aplicou a algumas pessoas pertencentes à sociedade civil e a organizações sociais vinculadas ao CMDCA, auxiliando e sendo representante da pesquisadora no local, a profissional relata,

(...) vejo que há muito que fazer por aqui, principalmente, no que se refere à política de assistência social local, de forma que esta venha a se desvincular de uma história de caridade e de assistencialismo que há muito a acompanha. Ou seja, o assistencialismo deve dar lugar à garantia dos direitos humanos ou dos direitos sociais adquiridos ou conquistados a todos os cidadãos. E para que isso aconteça é preciso estimular e melhorar a participação e a colaboração de gestores, operadores da política e voluntários como eu ou como qualquer outro profissional, pesquisador, cidadão, participante ou membro do Governo ou da sociedade civil, que possua responsabilidade, vontade política e compromisso ético, para que possamos ocupar, efetivamente, os lugares de deliberação e de construção da política dentro das instituições participativas, tais como no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), na Prefeitura Municipal e em tantos outros espaços de participação social. Só assim, poderemos entender e trabalhar estas questões aqui, em nova Friburgo, onde temos uma série de questões sociais a serem resolvidas, e que envolvem tanto a parcela de crianças e adolescente, como qualquer outra faixa etária ou segmento populacional do município, e que poderíamos até dizer que mais se aproximam às questões sociais de Uganda, Nova Guiné e da Indonésia, do que as da Suíça propriamente dita ou da “*Suíça Brasileira*”, como é chamada e conhecida a Cidade de Nova Friburgo (NOVA FRIBURGO, 2014).

Destaca-se, ainda, a resposta dada por um morador do Bairro de Olaria do Município à mesma questão, que descreveu o seguinte quadro:

Gostaria de lembrar a alguns políticos chamados “*do bem*”, ou aos que, realmente, possuem a intenção de prestar serviços à população de Nova Friburgo e não só na época de eleições, que este bairro, bem como os bairros do Cônego, Cascatinha e Vargem Grande, possuem um grande número de moradores e apresentam, também, muitas residências precárias, além de algumas “*invasões*”, principalmente, as que ficam ao lado da Associação AFAPE, do conhecido “*Pinheirinho*”. Então, quando da construção de novas casas populares, é preciso que se destinem moradias seguras para estas pessoas que moram nestas áreas, concedendo, assim, mais dignidade e segurança para as mesmas, uma vez que estes moradores muitas vezes são esquecidos pelo poder público e pelos nossos representantes na Câmara de Vereadores. E ao demolirem as “*moradias*” que lá estão condenadas ou em risco de desabamentos, lembrem-se, também, de planejar e destinar para estes espaços, uma área com urbanização e infraestrutura adequadas, contendo área de lazer e quadras poliesportivas, segurança, mais centros de saúde, cursos de capacitação aos jovens, etc. E finalizo, dizendo aos senhores representantes do poder público, que pensem e tome uma decisão a este respeito, pois isto não só beneficiaria a população pobre, de baixa renda ou carente dessas localidades, e também vítimas de desastres climáticos, como também beneficiaria toda a população desses bairros (NOVA FRIBURGO, 2014).

Pôde-se constatar, ainda, nas respostas dadas nos questionários e nos contatos estabelecidos com a sociedade civil é que também nestas reuniões e/ou assembléias realizadas pelo CMDCA de Nova Friburgo, que acontecem 01 (uma) vez por mês, há uma atuação precária em suas funções de fiscalizar as políticas de atendimento junto às entidades cadastradas, a julgar pelo número de retorno dado à sociedade civil e para as próprias organizações sociais vinculadas.

De acordo com os entrevistados que souberam responder a esta pergunta do questionário, as reuniões se apresentam extensas, normalmente, com pouca participação da sociedade civil e, por vezes, as deliberações são tomadas por um número reduzido de participantes. As discussões priorizadas são de naturezas emergenciais e pontuais e os problemas que requerem maior aprofundamento são, por vezes, adiados, bem como as questões relacionadas ao interesse do poder constituído têm maior agilidade em suas decisões. E demais ações debatidas, muitas vezes, ficam apenas no discurso teórico e não chegam à prática.

Além disso, na opinião destes entrevistados, os conselheiros do CMDCA e CT parecem atuantes dentro de suas limitações, mas demonstram pouca participação no processo de tomada de decisões, pouco poder de argumentação e certo despreparo acerca da política dos direitos da criança e do adolescente, o que vem a prejudicar as deliberações em favor da garantia de direitos, não assegurando a efetivação de uma política de atendimento na perspectiva dos direitos previstos nas legislações concernentes. Apesar dos esforços individuais e profissionais, a demanda é muito grande e a estrutura do Conselho Tutelar é deficiente para atender à complexidade do problema da infância e da adolescência em Nova Friburgo.

Assim, consideraram que há pouca troca de informações e de compartilhamento de dados entre os órgãos, gestores e a população para tomada de decisões. Com isso, surge, também, a falta de implementação de propostas que foram colocadas ou mesmo discutidas com a sociedade ou comunidade local. Consequentemente, há pouca participação e envolvimento também no Comitê Emergencial de Proteção à Criança e ao Adolescente do Município, criado na cidade e nos municípios vizinhos, a partir do acidente ambiental ocorrido em janeiro de 2011.

Por fim, destaca-se que a partir de todo o estudo realizado e apesar das dificuldades colocadas pelo CDMCA de Nova Friburgo em relação à sua não receptividade, interesse e apoio à pesquisa em tela, faz-se importante e necessário colocar que o aludido do Conselho tem avançado no processo democrático, atendendo a certas exigências constitucionais de promover a

participação e o controle social, apesar de também possuir carência de recursos, de pessoal e de infraestrutura em relação ao atendimento e serviços prestados, como grande parte das instituições participativas possui.

Por isso, ainda não se pode assegurar ao CDMCA de Nova Friburgo a condição plena para o exercício da democracia participativa, uma vez que apresenta ausência de uma cultura política que garanta aos seus membros a construção de estratégias para o processo efetivo de capacitação, participação e controle, permitindo-lhes influir nas tomadas de decisões, em nome do interesse coletivo.

6- CONCLUSÃO

É fato que a CF/88 apresentou grandes avanços e ganhos em relação aos direitos sociais, apontando, claramente, para a construção de um Estado provedor da universalização de direitos sociais, no que se refere à ordem econômica, ao sistema político e a democratização da participação social, da informação e da comunicação, dimensões fundamentais para a construção de um Estado democrático.

Ao estabelecer novos princípios e diretrizes para as políticas públicas realizadas pelo Estado brasileiro, ela definiu parâmetros precisos ao processo de elaboração, controle e de fiscalização das diferentes políticas públicas.

Todavia, 26 anos após a promulgação da referida Constituição e 24 anos após a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), é plenamente possível identificar alguns aspectos que se aproximam e que se distanciam da efetividade dos princípios e diretrizes definidos em ambas as legislações, bem como a complexa, instável e contraditória realidade que a sociedade e as políticas públicas enfrentam, na concreta realização dos fundamentos constitucionais estabelecidos pelas diretrizes de descentralização político-administrativa do país.

No presente trabalho, deu-se enfoque à atuação dos conselhos gestores, deliberativos, levando em conta que, no plano constitucional, a participação social é garantida por meio de mecanismos de controle social sobre as políticas públicas, como ocorre nos conselhos, a fim de se construir e conduzir um novo formato de democracia e de cidadania política. Desta forma, a participação popular pode e deve passar pelos limites da delegação de poderes da democracia representativa, por meio da própria democracia participativa.

Porém, temos que enfrentar tanto as condições adversas da realidade da sociedade brasileira no que tange às desigualdades sociais, políticas, econômicas, culturais, climáticas, geográficas e ambientais, como também a falta de recursos disponíveis e de repasse de verbas, além do enfrentamento de muitos desafios para aperfeiçoar e criar mecanismos institucionais, a fim de todos os cidadãos possam participar e a intervir na política democrática do país.

Com base nos dados e informações adquiridas, observam-se como principais dificuldades encontradas na aplicação das diretrizes e princípios estabelecidos pela Constituição Federal e no

Estatuto da Criança e do Adolescente, tanto em relação ao Município de Nova Friburgo, como na maioria dos municípios do país, as seguintes questões:

- A aplicação muito frequente das medidas dos sistemas secundário e terciário, como consequência das grandes falhas do sistema primário;
- A Falta de infraestrutura e recursos dos Conselhos Tutelares em muitos municípios;
- O desconhecimento, por grande parte da população, da natureza jurídica, finalidade, atribuições e poderes do Conselho Tutelar; e
- Em decorrência do frequente envolvimento de adolescentes em crimes violentos nos últimos anos, há uma intensa polêmica na sociedade com relação à diminuição da idade penal.

Mas, apesar disso, vemos que os conselhos de políticas públicas, embora apresentem lacunas e limitações nos processos decisórios de governo, representam o primeiro ponto de apoio e de intercâmbio entre a sociedade e o Governo, e muito contribuem para o exercício da cidadania, promovendo a interação entre o cidadão e o poder executivo, com intervenção de ambas as partes durante o processo de organização e produção legislativa.

Assim, pode-se dizer que um dos desafios apresentados para a melhora do quadro dos aspectos levantados acima, está na tentativa de melhorar a participação e o controle social, e de se tentar resolver ou minorar as condições relacionadas à desigualdade e pobreza, habitação, educação, trabalho, defesa, segurança e meio ambiente, que pressionam a ordem política. Também investir na prevenção, na capacitação, na criação de novas instituições participativas ou públicas e no aprimoramento de condições e de recursos das que já existem. Nestes aspectos, o CMDCA e o CT de Nova Friburgo, aqui pesquisados, estão incluídos e não fogem à regra.

Outro desafio apontado está na melhor preparação e educação política de representantes políticos, gestores, conselheiros e da sociedade civil, bem como em relação a todos os cidadãos brasileiros, que devem participar, cobrar e informar, continuamente, suas opiniões, atitudes, preferências e demandas, para que, efetivamente, estes representantes possam levá-las ao legislativo, a fim de que tenham a possibilidade de resultarem em deliberações públicas pertinentes.

Desse modo, as instituições de participação política institucionalizadas no âmbito do Poder Legislativo, como os próprios conselhos, podem muito contribuir para os processos de discussão, deliberação, convencimento e argumentação, haja vista que promovem a interlocução entre representantes e representados, de forma que os representados possam informar aos representantes sobre o que devem aprovar ou não dentro das casas legislativas, podendo vir a melhorar, ainda, a produção de políticas públicas mais inclusivas.

Também é fato que a população de Nova Friburgo apresenta consciência de que suas iniciativas e atuação podem transformar um ambiente que, apesar de possuir lindas paisagens, pontos turísticos e riquezas naturais, apresenta um ambiente degradado, perigoso em sua posição geográfica e clima, e nas carências de serviços sociais. Nisto, a participação e o engajamento social e político de todos, podem transformar realidades e obter grandes êxitos nos serviços direcionados a crianças e jovens pobres, desamparados, desalojados, abandonados, vulneráveis e expostos à criminalidade, à marginalidade e maus tratos, estando, estes, envolvidos e acometidos, ou não, de acidentes climáticos que ocorrem no município.

Assim, é preciso e é dever, ampará-los, defendê-los e protegê-los, com vistas a melhorar suas condições de vida, de saúde, de educação e habitação, preparando-os, sobretudo, para o desenvolvimento em qualquer segmento de suas vidas. E isto é um movimento que depende de todos, como coloca Paz (2006), quando afirma que é a partir do fortalecimento dos sujeitos sociais que haverá a construção de esferas públicas, de forma que, os conselhos não serão efetivos, se governos e sociedade civil não estiverem presentes ativamente, movidos pelo interesse público.

É preciso entender, também, que para que o êxito e a efetividade do controle público surjam nos conselhos de direitos, faz-se necessário que gestores, organizações sociais e a sociedade civil, possuam ações interligadas, contínuas e organizadas, capazes de exercer influência sobre o sistema e sobre este espaço político. Com buscas a uma atuação voltada para o exercício da cidadania e da democracia participativa, fortalecendo a participação popular nos processos de avaliação e de deliberação pública da região, indo, portanto, além de uma perspectiva de controle horizontal ou vertical.

Em relação ao CDMCA e o CT de Nova Friburgo, pôde-se constatar a deficiência na participação social, no controle e na fiscalização das políticas públicas envolvidas. Além de

poucos recursos, excesso de demanda, pouco número de funcionários e deficiência de conhecimentos da política pública municipal.

Com base em todas as informações colocadas nas entrevistas e questionários aplicados, conclui-se que o CMDCA não tem desempenhado sua função enquanto fiscalizador das entidades sociais, de modo a garantir a proteção integral de crianças e adolescentes, como preconizado no ECA e na CF/88.

Nesse sentido, percebe-se que é mais adequada ao CMDCA de Nova Friburgo, a instituição e/ou a intensificação de práticas democráticas, que garantam a autonomia de seus conselheiros e também dos conselheiros do Conselho Tutelar; além de criar condições para a efetivação do processo de participação e de controle social, inerentes às funções e atribuições dos conselhos, negando toda e qualquer postura autoritária ou arbitrária por parte do poder constituído. Contribuindo, dessa maneira, para viabilização de políticas públicas mais atuantes e efetivas.

Por fim, acrescentam-se nesta conclusão, as principais propostas apresentadas pelos entrevistados nos contatos estabelecidos e/ou nos questionários respondidos, que procuram mostrar o entendimento adquirido sobre os principais resultados obtidos na pesquisa em tela, e o reconhecimento dos avanços, dos entraves e das dificuldades encontradas na atuação do CMDCA e do CT de Nova Friburgo. Como, também, têm a intenção de contribuir para possíveis melhorias na Rede de Proteção e Defesa Integral de crianças e adolescente do município. São as propostas:

- Fortalecer o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, quando da reformulação do orçamento público destinado aos mesmos, prevendo melhorias e manutenção adequada a esses conselhos, que são importantes instrumentos para suporte aos trabalhos dos conselheiros e apoio à comunidade;
- Estimular à participação social das organizações sociais públicas e privadas e sociedade civil nos trabalhos do Plano Diretor de Nova Friburgo, que teve sua revisão iniciada no mês de março de 2014, e que conta com uma importante ferramenta, que é um site desenvolvido pela Subsecretaria de Planejamento Urbano, onde podem ser encontrados esclarecimentos, informações, agenda, notícias e tudo mais sobre todos os temas afetos ao referido plano;
- Estudar possibilidades de descentralizar o Conselho Tutelar para outras localidades ou bairros do município, de acordo com as demandas apresentadas e necessárias;

- Estabelecer controle e fiscalização, de forma mais intensa, à ação e à aplicação dos recursos provenientes do Juizado de Menores e do FMCA e FIA, divulgando informações pertinentes, e incentivando a participação popular para tanto;
- Fiscalizar os Conselhos, com acompanhamento das denúncias com maior frequência;
- Solicitar melhor divulgação e esclarecimentos sobre os trabalhos realizados pelas ONGs do município;
- Capacitar essas ONGs para a elaboração de projetos socioambientais sustentáveis, e para as ações de extensão dos cursos das universidades e de cursos técnicos, de uma forma mais integrada;
- Estabelecer melhor parceria entre as ONGs locais e entidades internacionais, para buscar financiamentos institucionais e participação em redes nacionais e internacionais;
- Articular as ONGs e o poder público municipal, com o repasse de verbas especificadas em lei, com prestação de contas periódica à sociedade;
- Intensifica parceria e estruturar o Conselho Municipal da Juventude, com programas específicos para jovens, de acordo com as premissas do ECA;
- Realizar com maior frequência, seminários e conferências para jovens, com o objetivo de formular e desenvolver políticas públicas;
- Criar oportunidades e programas de incentivo à participação do jovem nos processos de tomada de decisões;
- Fortalecer o trabalho de educação ambiental e de prevenção a acidentes climáticos nas escolas e nas áreas de risco;
- Criar ou ampliar programas ou ações direcionadas, especificamente, à proteção e defesa integral de crianças e adolescentes, que se encontram em risco, em vulnerabilidade, acometidos e vitimados de desastres climáticos na região;
- Fiscalizar, de forma mais intensa, a ação e a aplicação dos recursos provenientes do FMCA ou FIA;
- Complementar o quadro de funcionários dos órgãos do Judiciário relativos à infância e adolescência e de instituições interligadas; e

- Fortalecer as colônias de imigrantes existentes, com o apoio financeiro de instituições públicas e privadas, resgatando eventos específicos, tais como feiras e festas tradicionais.

Evidentemente, todas as propostas, questões e desafios apontados neste trabalho não são simples tarefas a serem organizadas e desenvolvidas, e ainda irão demandar muito tempo para tanto, além de ser preciso muito comprometimento, responsabilidades, luta e mobilização por parte do Estado, da sociedade e das organizações sociais públicas e/ou privadas.

Mas, é somente nessa direção e com o fortalecimento da rede que garante o direito da criança e do adolescente, que se poderá garantir a proteção integral dessa população frente à sociedade, Estado e família, assegurando, assim, um sistema de garantia de direitos articulado e eficaz. Principalmente, no que diz respeito a uma população tão vulnerável, carente de recursos e exposta a tanto riscos, como é a infância e a adolescência do Município de Nova Friburgo.

Enfatizamos nosso compromisso de criar um mundo para as crianças, onde o desenvolvimento humano sustentável, levando em conta os melhores interesses das crianças, é construído nos princípios da democracia, da igualdade, da não discriminação, da paz e da justiça social e da universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento. (NAÇÕES UNIDAS, NOVA YORK, 2002:13).

7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades**. Belo Horizonte (MG), 2006 (no prelo), p.1-24.

ARANTES, Mariana Furtado; TOSTA, Graziella dos Santos. “Assistência Social, Cidadania e Participação/Controle Social: Análise da Trajetória do Conselho Municipal de Assistência Social de Uberaba (MG), 1996/2008”. **2º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais: nas trilhas dos Direitos Humanos para combater as desigualdades**. Belo Horizonte, 2009.

ARANTES, Mariana Furtado. **Descentralização da Política de Assistência Social: apontamentos críticos**. DIREITO & REALIDADE, Universidade de Uberaba (UNIUBE). Monte Carmelo-MG, V.01, n.01. Jan./Jun. 2011, p-165-177.

AVRITZER, Leonardo. Citações /Informações verbais. **Em Vídeo Nº 4: Conselho e Controle Público**. Da Disciplina Obrigatória do Módulo 6: **Os Mecanismos de Controle Público: uma visão crítica**. Do Curso de Formação de Conselheiros da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2013-2014. Disponível aos alunos do referido Curso e Módulo/Disci.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Departamento de Ciência Política Universidade Federal de Minas Gerais. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei Federal nº 8.069, de 13 de Julho de 1990**. Brasília, DF, 1990. Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente Estabelecida no ECA. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br>. Acesso março de 2014. Brasília (DF).

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Defesa Civil. **Manual da Defesa Civil**. Brasília (DF): MI. 2002.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Relatório da Conferência Geral sobre Desastres: para prefeitos, dirigentes de instituições públicas e privadas e líderes comunitários**. Brasília (DF): MI. 2007.

BRASIL, Política Nacional de Assistência Social (PNAS). **Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Diário Oficial da União (DOU), de 28 de outubro de 2004.

BRASIL, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Diário Oficial da União (DOU) nº 70, de 11 de abril de 2012.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 2, de 06 de dezembro de 2012; **Protocolo Nacional para a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco e Desastres**. Disponível em http://ceped.ufsc.br/sites/default/files/projetos/portaria_interministerial_-_protocolo_de_riscos_desastres_-_07-12-2012_-_coleta_deassinaturas_1.pdf. Acesso em janeiro de 2014.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR). **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente-CONANDA. Lei nº. 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/OqueeoCONANDA>, e <http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda>. Acessos em janeiro e fevereiro de 2014.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR). **Resolução Nº 139 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)**. Março de 2010. Brasília (DF). Disponível em: http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/legislacao/outras/2011_03_22_Resolucao-139-do-conanda. Acesso em fevereiro de 2014.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR). **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD. Projeto BRA 13/017. Proteção Integral dos Direitos de Crianças e Adolescentes- Fortalecida**. Brasília-DF, novembro de 2013.

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR). **Conselhos Nacionais. Órgãos Colegiados**. Brasília-DF, 2009. Disponível em: direitoshumanos@mj.gov.br, e em <http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/co.htm>. Acesso dezembro de 2013.

BRASIL. Secretaria Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). **Decreto N.º 4.671, de 10 de abril de 2003. Direitos Assegurados à Criança e ao Adolescente**. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/direitos-assegurados>. Acesso em maio de 2014.

DUARTE, Rosália. **Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo**. Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (RJ). Cadernos de Pesquisa, nº. 115, p.139-154, março/ 2002.

EUA. NOVA YORK. Nações Unidas. **Um Mundo Melhor para as Crianças. Relatório da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança. As Metas das Nações Unidas para o Milênio**, 2002, p.1-81. Disponível em: https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/um_mundo_para_crianças.pdf. Acesso em junho de 2014.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber Profissional e Poder Institucional**. Editora Cortez. Brasília (DF), 2007, pp. 72-73.

FARIA, Claudia Ferez; RIBEIRO, Uriella Coelho, **Entre o Legal e o Real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte (MG), 2010, p.1-25.

FARIA, Cláudia Feres. **Os Determinantes da Efetividade Democrática da Participação Social.** Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte (MG), 2007.

GOMES, Ana Maria Rabelo; FARIA, Eliene Lopes; BERGO, Renata Silva. **Sobre o Projeto e o Processo de Pesquisa na Elaboração de Monografias.** Belo Horizonte (MG), 2009, p.1-23.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **Tragédias Climáticas de 2011.** Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=256&sid=13>, e em: <https://www.portal.fiocruz.br/pt-https://portal.fiocruz.br/pt>. Acesso em dezembro/2013 e janeiro/2014.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Nova Friburgo.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso novembro e dezembro de 2013.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira.** In: Anais do X Congresso Internacional de Humanidades. Brasília: UnB, 2007, p.1-16. Disponível em: <http://www.politicaspUBLICAS.crppr.org.br/tent/uploads/2011/12/Pol%C3%ADticas-3%BAblicas-e-Controle-Social>. Acesso em março de 2014.

MENDES, Moacyr Pereira. **A Proteção Integral da Criança e do Adolescente: novidade utópica ou realidade esquecida?** In: Âmbito Jurídico. Rio Grande (RS), X, n. 46, outubro de 2007. Disponível em: <http://www.ambito-jurídico.com.br/site/index.php?artigo.revista>. Acesso em julho de 2014.

NOVA FRIBURGO. **Artigos sobre o ECA. Índices de Qualidade, Financiamento da Educação, Assistência Social, Legislação, Plano Nacional de Educação.** Postados em 09/12/2013. Disponível em: <http://www.educafriburgo.wordpress.com/category/artigo>. Acesso em abril de 2014.

NOVA FRIBURGO. Câmara Legislativa. **Educação para a Democracia. História, Conceitos, Princípios e Sistemas do ECA. Conselhos Municipais, Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares.** Nova Friburgo (RJ), 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/educacao-para-a-democracia-1/missao-pedagogica/conheca-sobre>. Acesso março e junho de 2014.

NOVA FRIBURGO, **Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente Estabelecida no ECA.** Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br>. Acesso março de 2014.

NOVA FRIBURGO. **Prefeitura Municipal, Câmara Municipal. Eleições do Conselho Tutelar de Nova Friburgo, Gestão 2013/2016.** Disponível em: <http://www.novafriburgo.rj.gov.br/2013/07/eleit-os-para-o-conselho-tutelar-tomam-posse-em-cerimonia-na-prefeitura-de-nova-friburgo>. Acesso em abril de 2014.

NOVA FRIBURGO. Prefeitura Municipal. **Aspectos Históricos. Articulação Local para o Desenvolvimento Sustentável em Nova Friburgo (História).** Fórum local Agenda 21 de Nova Friburgo. Disponíveis em: <http://www.agenda21novafriburgo.com.br/>, e em: <http://www.novafriburgo.rj.gov.br/nova-friburgo/historia>. Acessos de março a julho de 2014.

NOVA FRIBURGO. Prefeitura Municipal. **Lei nº 3242, de 24 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Nova Friburgo (RJ), 2003.

NOVA FRIBURGO. Fórum Local da Agenda 21 de Nova Friburgo. **Planos de Ação das Bacias Hidrográficas: Documento Base da Agenda 21 Local de Nova Friburgo.** Nova Friburgo, 2013/2014. Disponível em: <http://www.agenda21novafriburgo.com.br>. Acesso de dezembro de 2013 a junho de 2014.

NOVA FRIBURGO, **Jornal A Voz da Serra.** Disponível em: <http://www.avozdaserra.com.br/>. Acesso de março a junho de 2014.

NOVA FRIBURGO, **Jornal A Gazeta Fluminense.** Disponível em: <http://www.agazetafluminense.blogspot.com/feeds/posts/default>. Acessos de março a julho de 2014.

NOVA FRIBURGO, **Jornal Friburgo Notícias em Tempo Real. Nova Friburgo-RJ.** Disponível em: <https://www.facebook.com/pages/Friburgo-Noticias-em-tempo-real>. Acessos de abril a julho de 2014.

NOVA FRIBURGO **Jornal Nova Imprensa de Nova Friburgo:** Disponível em: <http://www.jornalnovaimprensa.com>. Acessos de março a julho de 2014.

NOVA FRIBURGO. Secretaria Municipal de Turismo. **Plano de Marketing Turístico para Nova Friburgo.** Nova Friburgo, Prefeitura Municipal, 2014. Disponível em: <http://novafriburgo.rj.gov.br/category/turismo>. Acesso abril/maio de 2014

NOVA FRIBURGO, Prefeitura Municipal. **Secretário Municipal de Defesa Civil, João Paulo Mori. Entrevista.** Disponível em: <http://novafriburgo.rj.gov.br/defesa-civil/defesa-civil-alertas>. Acesso em janeiro-2014.

PAZ, Rosangela Dias O. da. **Código de Ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiros.** Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: n.85, p. 117-122, mar. 2006.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação Social Como Método de Governo? Um Mapeamento das "Interfaces Socioestatais" Nos Programas Federais.** Instituto de Pesquisa Aplicada IPEA. Rio de Janeiro, fevereiro de 2012.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Auditoria de Gestão: Uma forma eficaz de promoção da accountability.** Anais do XXXI EnANPAD. Rio de Janeiro, setembro de 2007.

SANTANA, Raimunda; SOUZA, Salviana Santos. **A Gestão Pública da Questão Ambiental e Tessituras das Cidades Brasileiras: Notas Preliminares.** Universidade Federal do Maranhão-UFA (2011).

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático.** Revista Crítica de Ciências Sociais, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: De Ação Individual a Direito Social.** Artigo da Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC), nº 10, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435>. Acesso em junho de 2014.

SUAS - Sistema Único de Assistência Social-SUAS. **Tipificação Nacional de Serviço Sócioassistencial, Resolução 109, de 11 de novembro de 2009.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/projovem/arquivos/tipificacao-nacional>. Acesso em janeiro/fevereiro de 2014.

TERESÓPOLIS, **Jornal O Diário de Teresópolis.** Disponível em: <http://www.odiadeteresopolis.com.br/diariooficial.asp>. Acessos de maio a julho de 2014.

VALÊNCIO Norma Felicidade Lopes da Silva, Siena, Mariana; PAVAN, Beatriz Janine Cardoso; ZAGO Juliana Roversi; BARBOSA Aline Ramos. **Implicações Éticas e Sociopolíticas das práticas de Defesa Civil diante das chuvas – reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa.** São Paulo em Perspectiva, v.20, n. 1, jan/mar. 2006, p. 96-108.

VALÊNCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano Costa. **Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil.** São Carlos: RIMA Editora, 2009, p.19-33.

VALÊNCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva *et al.* **O Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) Diante das Mudanças Climáticas: desafios e limitações da estrutura dinâmica institucional.** Universidade Federal de São Carlos-SP-UFSCar (2009).

VALÊNCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **O Desastre para além do Caos.** Universidade Federal de São Carlos-SP-UFSCar (2011). Disponível em www.ufscar.br/.../Artigo de opinião. Acesso abril/maio de 2014

VIEIRA, Rejane Esther. **Accountability, Democracia e a Cidadania Organizada: uma análise da atuação dos mecanismos de controle e transparência na administração pública.**

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Novembro de 2009. Disponível em: <http://www.artigonal.com/gestao-artigos/accountability-democracia-e-a-cidadania-organizada-uma-analise-da-atuacao-dos-mecanismos-de-controle-e-transparencia-na-administracao-pulica-1444418.html>. Acesso junho de 2014.

8-APÊNDICES

APÊNDICE 1

**QUESTIONÁRIO PARA A PESQUISA DE MONOGRAFIA
CURSO DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS 2013/2014
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA
E MOVIMENTOS SOCIAIS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS-UFGM**

Nota: Ressalta-se aos Senhores Colaboradores, que este questionário refere-se à pesquisa para elaboração de monografia de final do curso citado acima, e que as questões podem ser respondidas de forma individual ou coletiva, não sendo necessária a identificação. Caso precisem, poderão ser utilizados os versos das folhas para as respostas.

Colaboradores/Participantes/Categorias:

- () Conselheiro e/ou Servidor Governamental.
- () Ex-Conselheiro e/ou Ex-Servidor Governamental.
- () Participantes da Mídia ou da Rede Social Local/Blogs/Jornais/Rádios/Imprensa/Noticiários/ e demais meios de Comunicação da Comunidade.
- () Participantes da Sociedade Civil ou de outras Entidades ou Organizações Sociais.

Questões:

1-Qual é a sua opinião sobre as principais razões ou motivos das tragédias climáticas e/ou ambientais acontecidas nos últimos anos no Município de Nova Friburgo?

R: _____

2-Como se deu o auxílio e a articulação do trabalho em “Rede de Proteção e Defesa” de atingidos, desabrigados, órfãos, mortos, doentes, desempregados e de outras vítimas “na maior tragédia acontecida na região”, ocorrida em janeiro de 2011? Poderia ter sido diferente?

R: _____

3-De lá para cá, como está o Município em relação à reconstrução de moradias, infraestrutura, segurança, defesa civil, violência, marginalidade e, sobretudo, em relação à implantação de políticas públicas ou ações que envolvam a Rede de Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes, que se apresentam em risco e/ou vítimas de acidentes ambientais na região?

R: _____

4- Para você, o que é e qual é a função do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Nova Friburgo e do Conselho Tutelar e respectivos conselheiros, dentro da Rede de Proteção e Defesa dessa população-alvo?

R: _____

5-Você acredita que os referidos Conselhos sejam, efetivamente, representativos da participação popular na política da infância e juventude de Nova Friburgo? Por quê?

R: _____

6-No seu entendimento, como está, hoje, a relação entre CMDCA, Prefeitura Municipal, organizações sociais cadastradas e sociedade civil?

R: _____

7-Para você, quais são as principais organizações sociais cadastradas junto ao CMDCA e Prefeitura Municipal, que exercem importantes trabalhos ao segmento populacional de crianças e adolescentes na localidade?

R: _____

8-Quais seriam as propostas de mudanças que sugeriria, para a melhora do quadro em que se encontra, hoje, o município de Nova Friburgo, em relação aos programas e ações voltadas à proteção básica, especial ou integral de crianças e adolescentes?

R: _____

9- O Conselho Tutelar atende ao preconizado no Estatuto da Criança e ao Adolescente (ECA) em relação aos direitos, deveres, proteção e defesa dessa população, e vem funcionando com um quadro de pessoal, com infraestrutura e com recursos adequados e necessários aos serviços prestados? Por quê?

R: _____

APÊNDICE 2

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTABELECIDA NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA): MARCOS E REFERENCIAIS TEÓRICOS

Quando analisados os aspectos que envolvem o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8069/90, no tocante à política de assistência à criança e ao adolescente de maneira que venha, realmente, garantir a plena efetivação dos direitos infanto-juvenis, faz-se necessário compreender sua história e a implicação dos aspectos de participação popular, descentralização e trabalho em rede de serviços e parceiros.

É importante compreender que a política de atendimentos em qualquer segmento populacional, exige a intervenção de diversos órgãos e autoridades, que possuem atribuições específicas e diferenciadas a desempenhar; porém, com igual responsabilidade na identificação e na construção de soluções dos problemas existentes, tanto no plano individual, quanto coletivo.

Em suma, é preciso perceber a existência de uma co-responsabilidade entre todos os atores que compõem esta política, o que, por sua vez, exige uma mudança de mentalidade e de conduta por parte de cada um de seus integrantes.

O Estatuto da Criança e Adolescente foi promulgado no dia 13 de julho de 1990 com o objetivo de consolidar as diretrizes da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes, e foi a partir do mesmo que passamos a ter os Conselhos Tutelares, os Conselhos de Direitos e a perspectiva de integração entre as políticas públicas, objetivando efetivar a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Em seu artigo 88, o Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe sobre as diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e, dentre elas, está prevista: “(...) a 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” (ECA, art. 88, inciso II).

Ainda a respeito dos Conselhos de políticas públicas, Arantes (2011) considera que:

No caso dos conselhos, representa o espaço de controle social da sociedade sobre a gestão pública da assistência social, incluindo a fiscalização sobre o Fundo e a Intersetorialidade com as demais políticas sociais, com objetivo de direcionar aquela política de acordo com a qualidade e necessidades de vida dos cidadãos, em sua totalidade e em dado momento histórico. Por isso, os conselhos tornam-se fundamentais para essa nova gestão da política de assistência social, pois são os principais mediadores na concretização de um dos eixos estruturantes do SUAS: a descentralização político-administrativa e territorialização. (ARANTES, 2011:167)

Diante das colocações acima, pode-se dizer, portanto, que um dos mais importantes aspectos da participação social no controle das políticas públicas vem ocorrendo conselhos gestores de direitos e/ou de políticas, sobretudo, na área da assistência social e na atuação direcionada à defesa e proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, que aqui estão em destaque.

Isto porque os conselhos de políticas são considerados por diversos estudiosos no assunto, como importantes instâncias de participação da população no planejamento, na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas, com vistas a direcionar e a redirecionar os investimentos públicos para o atendimento das reais necessidades e interesses dos usuários a quem se destina.

No caso da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, verifica-se, ainda, que esta Lei também é o resultado de forte mobilização social que, por meio de interlocuções com organizações de outros países, foi reconhecida a necessidade de se estabelecer uma Política de Proteção Integral, em conformidade com os Princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente (Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989), sendo, então, ratificada pelo Brasil em 1990 (ECA- Lei 8980/90).

De acordo com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- CONANDA (2004), quando versa sobre a criação da Lei 8069/1990 (ECA), é dito que:

A aprovação desta Lei (...) representa um esforço coletivo dos mais diversos setores da sociedade organizada. Revela ainda um projeto de sociedade marcado pela igualdade de direitos e de condições que devem ser construídas, para assegurar acesso a esses direitos. É, portanto, um instrumento importante nas mãos do Estado Brasileiro (sociedade e poder público) para transformar a realidade da infância e juventude historicamente vítimas do abandono e da exploração econômica e social. (CONANDA, 2004:5).

Com base em dados publicados pela Câmara Legislativa de Nova Friburgo (2014), em artigos e/ou matérias sobre a educação para a democracia e cidadania, e sobre a história, conceitos e princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, observa-se a descrição dos

primeiros registros de preocupação do Estado brasileiro com crianças adolescentes, que aconteceram durante o período de extinção da escravidão. A Lei do Ventre Livre, Lei n.2.040 de 1871, concedia liberdade às crianças nascidas de mães escravas, com o objetivo de extinguir paulatinamente a escravidão infantil. No entanto, esta lei trazia diversas restrições como a obrigação da criança de permanecer submissa à autoridade do proprietário de seus pais até os oito anos de idade. Posteriormente, o proprietário dos pais poderia libertar a criança, recebendo indenização do Estado, ou utilizar-se dos seus serviços até os 21 anos de idade. Quando a criança era libertada, acabava acolhida por instituições de caridade, que também a exploravam até os 21 anos, com o agravante de que ficavam separadas de seus pais.

Extinta a escravidão, os imigrantes trazidos para o trabalho no campo também enfrentaram muitas dificuldades, entre elas diversas doenças. Muitos filhos de imigrantes acabaram órfãos. Além disso, a migração de pessoas do campo para a cidade trouxe o abandono de crianças nas ruas ou nas portas das casas, e a partir de 1870, surgiram orfanatos, para abrigar estas crianças.

As instituições que prestavam assistência às crianças no período do Brasil-Colônia e no Império eram basicamente associações civis e religiosas e ações filantrópicas ligadas à aristocracia. A Igreja Católica foi a primeira instituição a cuidar das crianças abandonadas, prestando assistência de alimentação, moradia, saúde e educação. Neste período, praticamente inexistiam políticas públicas voltadas às crianças e adolescente.

Em 1890, final do século XIX, período marcado por ideais progressistas e nacionalistas, o Decreto Nº 439 trouxe as bases para a organização dos serviços de assistência aos menores abandonados, iniciando uma fase de maior interesse do Estado com as crianças e adolescentes. Entendia-se que havia a necessidade de cuidar da formação ética e da educação elementar dos menores, além de lhes fornecer abrigo, alimentação e saúde.

O Código de Menores criado em 10 de outubro de 1927, o Decreto Nº 17.943, chamado de “Código Mello Mattos”, em homenagem ao seu autor, o jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, trouxe uma concepção moderna de pátrio-poder, em que considerava como bivalente a tutela do menor, passando o poder do pai sobre o filho a ser regulado pelo Estado, prevendo a obrigação dos pais prestarem assistência aos filhos, educando-os, mas, também,

castigando-os, moderadamente. Cabia ao juiz intervir quando o controle dos pais fosse extrapolado, ficando, assim, o Estado formalmente responsabilizado pelo “menor”.

O Código Mello Mattos dividia os menores em abandonados e delinquentes. Os menores com até sete anos de idade eram chamados de “expostos” e recolhidos em abrigos. Este Código determinava castigos aos menores infratores pelo mal causado à sociedade, sendo esta a mesma sociedade que os deixara naquela situação, mantendo-os em entidades por tempo indeterminado e privando-os de sua liberdade.

Este código trouxe a concepção biopsicossocial do abandono e da infração, fortalecendo desigualdades e a discriminação das crianças e adolescentes pobres, denominando-os de “menores em situação irregular”. Ao governo caberia intervir junto aos menores sem condições de sobrevivência econômica e atuar na proteção dos menores vítimas de maus tratos. Este código empregava uma política de atendimento aos menores, marcada pelo velho modelo assistencialista e correccional repressivo e, assim, começou a ser questionado pela sociedade por tratar-se de um código penal do chamado “menor”, sob a roupagem de uma suposta tutela. Não trazia direitos, exceto sobre a assistência religiosa e não dispunha sobre medidas de apoio à família. Tratava os menores como seres privados de direitos.

A década de 1980 foi marcada por diversas ações de mobilização social, debates, reflexões, construção de propostas para encontrar alternativas de atendimento aos meninos e meninas de rua. Tais ações contribuíram, definitivamente, para a construção do Direito da Criança e do Adolescente como uma disciplina autônoma, com seus próprios princípios norteadores, advindos de toda essa mobilização social, que culminou com a inclusão dos direitos das crianças e adolescentes na Constituição Federal de 1988 e com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, portanto, é visto por muitos especialistas, como um instrumento de importante transformação na construção de uma nova concepção de criança e adolescente e de gestão das políticas voltadas para a infância e adolescência. Ou seja, nele as concepções históricas de “menor abandonado” e “delinquente” foram questionadas, e este segmento da população passou à condição de criança ou de adolescente, sujeitos de direitos, que vivem em um Estado Democrático de Direito. Ademais, estes segmentos populacionais estão em

condição e/ou em processo de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social; além de gozarem de prioridade absoluta sobre todos os aspectos previstos na referida Lei.

Outra questão importante é que todo sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, ocorre por meio da Secretaria Nacional da Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), que possui estrutura regimental aprovada pelo Decreto N.º 4.671, de 10 de abril de 2003, e que é integrante da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). E a esta Secretaria compete, dentre outras, articular e implementar políticas públicas para esta população-alvo, bem como promover, estimular, acompanhar e zelar pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Mas apesar de tudo isso, e embora muito se tenha avançado nestas questões, não se pode deixar de perceber que ainda são muitos os desafios para que se possa efetivar a aplicação integral dos 267 artigos presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, fazendo com que pensemos em buscar mecanismos que possam ajudar a vencer estes desafios.

A este respeito, Mendes (2007:3) destaca que “Na verdade, muitas vezes o que a criança e o adolescente necessitam é de, apenas, esperança e perspectiva, o que pode ser dado com a aplicação da proteção integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, mesmo que pareça essa visão uma utopia”.

1. Dos Conceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente

Com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, os conceitos ideológicos, considerados como anti-científicos e anti-formais, como os denominados de “menor em situação irregular” e o próprio termo “de menor”, que possui sentido pejorativo e marginalizador, ficaram definitivamente revogados, sendo substituídos pelos conceitos de Criança e Adolescente, a saber:

a) Criança e Adolescente: Segundo o artigo 2º do ECA, criança é a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente é a pessoa que se encontra entre doze e dezoito anos de idade. Este critério é chamado de cronológico objetivo, por levar em consideração pura e simplesmente a idade, e não a situação social, econômica ou jurídica do menor.

b) Doutrina da Situação Irregular: O Código de Menores de 1979 estabeleceu o termo “menor em situação irregular”, que caracterizava o menor de 18 anos de idade que se encontrava abandonado materialmente, vítima de maus tratos, em perigo moral, desassistido juridicamente, com desvio de conduta ou que fosse autor de infração penal. Hoje, este termo também foi revogado, passando a vigorar o termo “Doutrina da Situação Irregular”, como preconizado no ECA.

c) Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente: Estabelece que toda criança ou adolescente é merecedora de direitos próprios e especiais que, em face de sua condição de pessoas em processo de desenvolvimento, exigem uma proteção especializada, diferenciada e integral. O principal responsável pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes é o Estado, embora também sejam responsáveis a família e a sociedade.

2. Dos Princípios do Estatuto da Criança e do adolescente

O Estatuto também é regido por princípios que orientam a sua interpretação e aplicação em casos práticos. Destaca-se como os mais importantes os seguintes:

a) Princípio da Proteção Integral: Toda criança e todo adolescente tem direito de proteção pela família, pela sociedade e pelo Estado. Têm o direito de ser colocados a salvo de qualquer tipo de constrangimento, vexame ou ameaça.

b) Princípio da Condição Peculiar de Pessoa em Desenvolvimento: Uma criança e um adolescente para o ECA, não são pessoas totalmente formadas do ponto de vista de maturidade intelectual, psicológica, física e moral, apesar de serem sujeitos de direitos.

c) Princípio da Brevidade: Quando um adolescente pratica um ato infracional, pode ser aplicada a ele uma medida socioeducativa. Esta medida deve ser breve.

d) Princípio da Prevenção: Trata-se de evitar abandono de todos os tipos e danos às crianças e adolescentes. Esta prevenção se consubstancia na garantia da educação obrigatória e gratuita e no atendimento das necessidades básicas. Enquadra-se aí, também, a regulação feita pelo Poder Público sobre diversões e espetáculos públicos adequados a cada idade.

e) Princípio da Prioridade: Crianças e adolescentes têm o direito de ser tratados de forma prioritária. Têm primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias.

f) Princípio da Sigilosidade: Quando um adolescente pratica um ato infracional, o procedimento de apuração deve correr em sigilo, para evitar a exposição do adolescente, protegendo-o para que possa ser reinserido na convivência em sociedade.

g) Princípio do Melhor Interesse: As pessoas envolvidas com uma situação problema que envolve uma criança ou um adolescente devem sempre resolvê-lo tendo em vista o que for melhor para estes.

h) Princípio da Proteção Estatal: Programas públicos de desenvolvimento devem objetivar formação biopsíquica, social, familiar e comunitária das crianças e adolescentes.

i) Princípio da Indisponibilidade dos Direitos da Criança e do Adolescente: O conhecimento do estado de filiação é um direito personalíssimo, indisponível e imprescritível, podendo ser exercido contra os pais, ou seus herdeiros, sem qualquer restrição, observado o segredo de justiça.

j) Princípio da (Re) Educação e (Re) Integração da Criança e do Adolescente: Promovendo socialmente a sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência, bem como supervisionando a frequência e o aproveitamento escolar.

3. Dos Subsistemas do Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente pode ser dividido em três subsistemas de garantias: primário, secundário e terciário. Além disso, há uma parte dedicada às sanções que devem ser aplicadas caso estas garantias sejam violadas.

a) Sistema Primário: é aquele que verifica as garantias primárias, básicas, das crianças e adolescentes. Este sistema garante o direito a: vida, segurança, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária.

b) Sistema Secundário: o sistema secundário é composto por medidas de proteção, que deveriam ser adotadas somente no caso do sistema primário falhar.

Ainda de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, quando é detectado algum indício de perigo, as autoridades devem intervir precocemente e essa intervenção deve ser a mínima indispensável. Além disso, qualquer decisão tomada pelas autoridades deve ser proporcional à situação de perigo e deve ser feita de modo que os pais assumam seus deveres para com a criança ou o adolescente.

Na promoção dos direitos e na proteção da criança e do adolescente terão prioridade as medidas que os mantenham e/ou os reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam sua integração em família substituta.

Como sujeitos de direitos, e respeitando sua maturidade, a criança e o adolescente têm o direito de ser ouvidos e de participar dos procedimentos em que estão envolvidos. Podem ser ouvidos em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente.

As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis quando seus direitos forem ameaçados ou violados. Seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão de sua própria conduta. E essas medidas incluem:

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

c) Sistema Terciário: o sistema terciário que é, exclusivamente, aplicado aos adolescentes, refere-se à prática de atos infracionais, ou seja, a condutas descritas como crime ou contravenção penal praticadas por adolescentes, isto é, por pessoas entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos. Considerando-se, para isso, a idade do adolescente à data do fato. E verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente e aos pais, medidas socioeducativas, tais como as de advertência, obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio; orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos, entre outros.

Portanto, podemos concluir com o colocado acima, que são diversas e complexas as atribuições definidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente às instituições participativas, Governo, sociedade civil, família, órgãos governamentais e não governamentais relacionadas à garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e à fiscalização dos órgãos públicos e entidades encarregadas da execução dos programas de atendimento que integram a rede de atendimento ou de proteção. Dentre elas, também se encontra a de prestar assessoria ao Poder Executivo, na elaboração da proposta orçamentária, de modo a fazer com que esta contemple os recursos necessários à implementação e/ou manutenção de planos e programas de atendimento à população infanto-juvenil e suas respectivas famílias.

9- ANEXOS

ANEXO I

DECLARAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: posdcp@fich.ufmg.br
FONE: (31) 3409-5030 – FAX: 3409.5191

A Sra. Simone de Almeida Pinto
Presidente do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do
Adolescente de Nova Friburgo - RJ,

Declaramos, para os devidos fins, que a **aluna Tereza Cristina de Moraes Rodrigues** está regularmente matriculada no Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, desenvolvido na modalidade de Educação a Distância (EAD), no período de março de 2013 a setembro de 2014. O curso é desenvolvido no âmbito das atividades do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, proveniente de um Termo de Cooperação estabelecido entre a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Projeto Democracia Participativa (PRODEP), núcleo de pesquisa, ensino e extensão sediado no Departamento de Ciência Política da UFMG.

Pedimos a gentileza da senhora para com a aluna acima referida no sentido de facilitar-lhe o acesso a informações, entrevistas e bancos de dados necessários à sua pesquisa de conclusão de curso. A aluna se compromete a utilizar os dados obtidos de forma criteriosa e ética, fazendo referência, sempre que necessário, às fontes dos mesmos.

Belo Horizonte, 02 de Junho de 2014.

Coordenador do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais

ANEXO II
OFÍCIO S/N-03 DE JUNHO DE 2014

Ofício S/Nº-Junho/14

Brasília-DF, 03 de junho de 2014.

À
Presidente do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Nova Friburgo-RJ.
Casa dos Conselhos.
Rua Jose Tassarollo Santos, nº 70-Centro-Nova Friburgo-RJ
CEP: 28625-140

Assunto: Solicitação para acesso às documentações e/ou normatizações pertinentes ao CMDCA de Nova Friburgo-RJ, para fins de coleta de dados para elaboração de Monografia de final de Curso de Especialização da Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM.

Anexo (s): Carta de Referência da Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM.

Senhora Presidente,

Por meio do presente ofício, tomo a liberdade de solicitar a Vossa Senhoria a permissão para acesso ao espaço físico, a documentos, normatizações, leis, atas de reuniões, às ações realizadas com parceiros governamentais (ou não), vinculados, e demais assuntos pertinentes ao trabalho do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Nova Friburgo-RJ.

Tal solicitação se justifica, haja vista que sou Assistente Social da Empresa INFRAERO-AEROPORTOS BRASILEIROS e aluna do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em parceria com Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), como demonstra o anexo. E destino a elaboração de minha monografia de final de curso, tendo como objeto de estudo "O Trabalho do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Nova Friburgo-RJ (CMDCA), no atendimento às crianças e adolescentes, acometidos ou vitimados por acidentes ambientais e/ou naturais" (ou em grupo de risco a tanto).

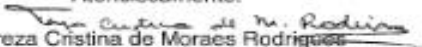
Informo a Vossa Senhoria, ainda, que há algum tempo venho mantendo contato a este respeito com a colega, Assistente Social, Senhora Claudia Mara Ribeiro, que durante os anos de 2011/2012 trabalhava na Secretaria de Assistência Social de Nova Friburgo-RJ, quando a conheci, e quando eu estava cedida aos serviços profissionais do Ministério da Defesa, pela INFRAERO, em Brasília-DF, onde moro e trabalho, e quando tive a oportunidade de conhecer um pouco do trabalho e da assistência prestada pela referida Secretaria, nos serviços com diversos segmentos da população local, e, principalmente, em relação às vítimas dos desastres ambientais, advindos da tragédia climática ocorrida em 2011 na Cidade de Nova Friburgo-RJ.

A partir daí, surgiu o meu interesse em elaborar uma pesquisa voltada ao atendimento e à assistência direcionada ao segmento de crianças e adolescentes moradores de áreas de riscos de desastres naturais, o que, agora, estou tendo a oportunidade de realizar.

Dessa forma, solicito a gentileza de seu apoio e permissão ao meu acesso junto a esse Conselho Municipal e/ou de um possível portador (a) que, no caso, será minha irmã, Sra. Maria Aparecida de Moraes Martins, moradora na Cidade do Rio de Janeiro-RJ, de onde sou natural e toda minha família, que poderá me representar, se for preciso, no referido local.

Desde já, agradeço, imensamente, a atenção e o apoio concedidos.

Atenciosamente,


Tereza Cristina de Moraes Rodrigues
SQS 202-Bloco E, Apto 105, Asa Sul-Plano Piloto
Brasília-DF. CEP: 702302-050
Email: tereza.moraes53@hotmail.com

ANEXO III

OFÍCIO CMDCA-NF Nº 13/2014.



**CONSELHO MUNICIPAL
DOS DIREITOS DA CRIANÇA
E DO ADOLESCENTE - NF**

Casa dos Conselhos – Rua José Tessarollo Santos, 70 – Centro – Nova Friburgo - RJ
CEP -28625-140 - Telefone 22-2543-6012- cmdcanfrj@gmail.com

OF. CMDCA-NF Nº. 013/2014.

Nova Friburgo, 11 de Junho de 2014.

Ref: Solicitação para acesso à documentação pertinentes ao CMDCA-NF.

Prezada Senhora,

Cumprimentando-a cordialmente, sirvo-nos do presente para informá-la, que em Assembléia Geral Ordinária deste Conselho foi deliberado em pauta a solicitação feita por V.Sa., e o Colegiado por unanimidade decidiu que essa solicitação não pode ser atendida por este Conselho. Entende o Conselho ainda, que V.Sa. deverá buscar junto ao Ministério Público sua pretensão, pois este órgão muito provavelmente terá as informações solicitadas.

Sem mais no momento, aproveitamos a oportunidade para renovar protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Simone de Almeida Pinto
Secretaria de Inic. de Assistência Social
Diretoria de Infância e Trabalho

Simone de Almeida Pinto
Presidente do CMDCA-NF

A Senhora,
Tereza Cristina de Moraes Rodrigues

*Recebido em
29/06/2014.
- CORREIOS-DF.
- Brasília-DF.
ASA-SUL-
Tereza Cristina*