



Considerações sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA

Propercio Antonio de Rezende¹

Apresentação

Pretendo, neste texto, apresentar algumas informações e considerações sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Espero contribuir para qualificar a discussão sobre o tema, de forma a ser proveitoso tanto para os que já conhecem o SGDCA, seu conceito e características, quanto para os que tomam contato com a temática pela primeira vez.

Com o objetivo maior de informar, ainda que com alguma finalidade pedagógica, não pretendo me prender às normas científicas ou acadêmicas de redação, mas utilizar de linguagem simples e coloquial.

Para estruturá-lo, optei por seguir as chamadas “perguntas básicas”². Não há nada de inovador nelas, mas continuam sendo uma forma de garantir que variados aspectos sobre um tema sejam considerados, ainda que pretender esgotá-los seja pretensioso.

1 - Atua na área dos direitos da criança e do adolescente desde 1999, participando tanto em atividades de atendimento direto (conselho tutelar, coordenação de abrigos, programas de apoio a escolas públicas atendendo famílias), como em ações de âmbito institucional (Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado de São Paulo, Rede Social São Paulo). Nos últimos anos trabalhou em ações de capacitação para operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Atualmente, faz parte da equipe do Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, nos projetos ECA na Escola e Ação Proteção (properciorezende@uol.com.br).

² O que, quem, quando, onde, como, por que, para que e quanto.

Por fim, fica o convite aos leitores para que colaborem no aprimoramento do texto. Para isso, informo um e-mail de contato junto ao meu mini-currículo, no rodapé da primeira página. Críticas e sugestões serão bem-vindas.

Perguntas Básicas sobre o SGDCA

O quê? (o que é o SGDCA?)

A definição oficial para o SGDCA se encontra na Resolução 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA³ de 19 de abril de 2006. Em seu artigo primeiro a resolução afirma que o SGDCA:

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

Para a adequada compreensão da definição, vejamos que ela se inicia com as palavras articulação e integração. Podemos considerar estas palavras como a essência do SGDCA, como palavras-chave. Buscando seu significado em conceituados dicionários⁴ encontraremos que:

- articulação (ou articular-se), refere-se à ‘união’ e à ‘ligação’; a conceitos como ‘entendimento’ (entender-se), e ‘acordo’ (acordar algo, no sentido de combinar as formas de se fazê-lo). Também encontraremos ‘estabelecer relações’; ‘fazer planos’; ‘criar estratégias’; ‘combinar medidas para um determinado fim’ e, para mim, uma das definições mais completas, ‘estabelecer contatos para realização de algo’ (grifo meu). E mais: ‘unir-se formando um todo harmonioso, completar-se, complementar-se’ ou ‘unir-se de modo que cada parte possa mover-se independentemente’.

³ A íntegra da Resolução pode ser encontrada em http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos/spdca/argcon/113resol.pdf Cabe ainda o esclarecimento de que, após esta resolução, o CONANDA publicou a Resolução 117, em 11 de julho do mesmo ano, com correções da Resolução 113. Tais correções, porém, se resumiram a pequenos ajustes de terminologia, pontuação, grafia e numeração de itens, o que fez com que, na prática, a referência para o SGDCA continuasse sendo a Resolução 113.

⁴ Foram consultados os dicionários Houaiss, Aulete (ambos pela internet), e o Dicionário Aurélio, em sua edição em conjunto com o Jornal Folha de São Paulo.

- integração (ou integrar-se), refere-se à ‘tornar-se inteiro’; ‘tornar-se ligado’; ‘completar’; ‘juntar-se, tornando-se como parte integrante’; ‘reunir-se’. Também encontraremos: ‘incluir um elemento num conjunto, formando um todo coerente’; ‘adaptar-se a um grupo’; ‘fazer sentir-se como membro de uma coletividade’ ou, finalmente, ‘unir-se por entendimento’.

Ainda que a quantidade de significados colocados possa se tornar cansativa ou enfadonha, ela é significativa ao nos mostrar como apenas duas palavras conseguem, se compreendidas corretamente, nos colocar uma gama de significados e situações exigidas para que o SGDCA exista efetivamente.

Grande parte dos operadores do direito da criança e do adolescente no Brasil já compreende, ainda que teoricamente, o conceito de SGDCA. Eles sabem que, ao falarmos de SGDCA estamos falando da ação coesa, coerente e organizada dos profissionais ou instituições que atendem as crianças e adolescentes visando à garantia dos seus direitos. Um sistema é um conjunto de elementos interconectados, de modo a formar um todo organizado.

O sistema não é uma instituição, mas uma forma de ação, na qual cada um conhece seu papel, além de conhecer o papel dos demais, percebendo e articulando as ligações, relações e complementaridades destes papéis. Exemplos de sistemas são citados em todas as ciências, desde a biologia ou medicina, quando ouvimos falar em sistema digestivo ou urinário, por exemplo. Tecendo um paralelo, no sistema digestivo cada órgão tem seu papel e funciona de maneira articulada com os demais. Já no momento da mastigação os demais órgãos estão produzindo as enzimas necessárias e se preparando para receber os alimentos. São ações independentes, mas interligadas. Cada órgão cumpre o seu papel específico, porém, não de maneira indiscriminada, mas de forma a construir um todo que funciona rumo a um objetivo comum.

Podemos destacar como características do SGDCA:

- a união de instituições e profissionais formando um todo harmonioso,
- o entendimento dos papéis de cada um e dos demais,
- o estabelecimento de acordos ou combinados comuns, conhecidos como protocolos de atendimento,
- a frequente e organizada troca de informações,
- a criação e/ou definição de planos comuns e estratégias de ação,

- a complementaridade entre os atores⁵ do sistema,
- a manutenção da independência de cada ator,
- a inclusão dos organismos que estejam afastados ou agindo de maneira individualizada,
- a necessidade de adaptação de cada ator, para compor o todo organizado, e
- o sentimento de pertencimento a algo maior do que si.

Retornando à definição colocada pela Resolução 113, veremos que ela não diferencia a atuação de organismos governamentais ou da sociedade civil, ambos participam igualmente do SGDCA.

A definição também trata da aplicação dos instrumentos normativos, entendidos como todo o conjunto de normas legais (leis, tratados, resoluções, convenções etc.), que se referem aos direitos de crianças e adolescentes. Vale ressaltar que a resolução citou os instrumentos normativos sem identificá-los como nacionais ou internacionais. Isso porque o Brasil, ao ratificar as convenções internacionais, as incorporou à normativa legal brasileira, ou seja, estes documentos passam a valer como instrumentais legais para o Brasil.

O artigo citado ainda coloca que, assim como na aplicação dos instrumentos normativos, a articulação e a integração deverão existir no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle de direitos, nos níveis de governos, ou seja, federal, estaduais, distrital e municipais.

Sobre os conceitos de promoção, defesa e controle trataremos à frente. Por ora, cabe chamar a atenção do leitor para o fato da resolução citar a efetivação dos “direitos humanos de crianças e adolescentes”. Aparentemente simples, a expressão carrega significado importantíssimo ao pontuar que a defesa dos direitos de crianças e adolescentes situa-se num contexto maior, de defesa de direitos humanos.

Ainda vemos, entre parte considerável dos defensores dos direitos de crianças e adolescentes, uma postura equivocada, na defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente, como se este fosse uma normativa à parte do sistema maior de defesa de direitos humanos, acabando por colocar o ECA e os direitos de crianças e adolescentes numa posição de sucessor do direito menorista⁶, sem se dar conta de

⁵ Entende-se o conceito de “ator” (ator social) neste contexto, como qualquer instituição, organismos ou profissional que atende a criança e o adolescente.

⁶ Entende-se por ‘direito menorista’, o direito que se baseava no antigo Código de Menores, considerando a criança, ainda, como objeto de intervenções de adultos, não a considerando como sujeito de direitos.

que isto continua reforçando a ideia de que a criança deve ser tratada como um público à parte, destacado do mundo adulto. Ao contrário, o que o ECA e a Convenção dos Direitos da Criança colocam é que a criança e o adolescente sejam considerados em pé de igualdade em relação ao mundo adulto, sem, no entanto, desconsiderar sua condição peculiar de desenvolvimento e de prioridade absoluta. Cabe, certamente, um estudo mais cuidadoso em relação à questão, que foge ao âmbito deste texto.

Por quê? (Por que a efetivação de um SGDCA? O que o justifica?)

Para compreendermos porque o Brasil optou pela definição da ação sistêmica como o caminho para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, precisamos rever a caminhada histórica relacionada à criança e ao adolescente. A visão de processo histórico e cultural é fundamental para uma compreensão qualificada da situação que vivemos e que buscamos transformar. É preciso considerar as formas como crianças e adolescentes foram tratados ao longo dos séculos no Brasil e fora dele, principalmente se levarmos em conta as inúmeras culturas que influenciaram a formação do povo brasileiro.

Não cabe aqui um apanhado histórico consistente, mas apenas a citação desta realidade, para a melhor compreensão dos objetivos que nos movem hoje. Historicamente colocada em segundo plano (ou, talvez sem exagero, em último plano), a criança e o adolescente foram considerados, ao longo dos cinco séculos de Brasil, com algumas poucas variações, como um ser de menor valor, utilizado para o trabalho e desrespeitado constantemente.

De uma maneira generalista, podemos dizer que, quando não estavam abandonados à própria sorte, vistos como adultos em miniatura que, assim sendo, deveriam cuidar de si próprios, as crianças e os adolescentes sempre foram receptores das decisões e das ações arbitrárias dos adultos, ou seja, objetos de suas intervenções.

Isso não significa dizer que todos os que atenderam crianças e adolescente ao longo do tempo eram má intencionados, mas, pela própria construção histórica de país, ainda que com objetivos e intenções legítimas e louváveis, nunca consideraram ouvir a criança ou coloca-la num patamar de participante dos processos de intervenção ou atendimento.

Um longo processo se deu. Muitas iniciativas, em diversas localidades começaram a efetivar práticas mais participativas, como, por exemplo, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. Quando da abertura democrática no país, mais especificamente no momento histórico da construção da Constituição Federal de 1988, estes movimentos de defesa da criança tiveram papel fundamental na inclusão do artigo 227 na Constituição. Este artigo resume os princípios e objetivos do ECA. Os mesmos movimentos, após a promulgação da Constituição, se voltaram para a regulamentação do artigo 227, ou seja, para a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 1990, podemos dizer que o Brasil está alinhado com o melhor do direito da criança e do adolescente no mundo. O ECA, em absoluta consonância com a Convenção dos Direitos da Criança representava um referencial seguro sobre o que o país desejava (e ainda deseja), para suas crianças e adolescentes. Era o momento de pensar em como transformar a lei em realidade.

As linhas gerais de ação eram dadas pelo próprio ECA, em seus artigos que tratam da política de atendimento (artigos 86 a 89). O artigo 86 afirma:

“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”.

A articulação das ações governamentais e não governamentais, assim como os demais princípios do ECA, não estavam na lei por acaso, mas como sinal da articulação do movimento que lutou pela promulgação do ECA com as normativas internacionais mais atuais na época. A ideia da ação sistêmica visando à garantia de direitos já existia em outros países.

Com base no artigo 86, teve início a discussão sobre qual seria a melhor forma de operacionalizar os direitos das crianças e adolescentes no Brasil. Esta discussão, ainda no início da década de 90, e em consonância com a discussão internacional, voltou-se para a ideia de um sistema de garantias de direitos para crianças e adolescentes.

A construção da ideia do SGDCA, assim como a construção do próprio ECA, foi participativa, merecendo destaque a atuação do Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC, em Recife, da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED, e do Procurador de Justiça baiano

Wanderlino Nogueira Neto, considerado, ainda hoje, a grande referência para o tema do SGDCA.

Na caminhada de discussão, o lançamento do livro “Sistema de Garantia de Direitos – Um caminho para a proteção integral”, do CENDHEC, merece ser citado. Talvez esta seja a única publicação (livro) específica sobre o assunto. Hoje são encontrados diversos artigos sobre o tema na internet, além, obviamente da própria Resolução 113 do Conanda.

De forma geral podemos dizer que a crescente valorização da criança e do adolescente, como sujeitos de direitos, participantes do processo de seu próprio desenvolvimento e considerados seres em situação peculiar de desenvolvimento mostrou, tanto no senso comum, quanto nas pesquisas acadêmicas e científicas, que a atuação sistêmica é a melhor maneira para atingir os objetivos preconizados no ECA, ou seja, a garantia de direitos para todas as crianças e adolescentes, potencializando esforços e recursos humanos, materiais e financeiros. Hoje, apesar das dificuldades em implantá-lo, é senso comum entre os operadores do direitos o entendimento de que a ação sistêmica é o caminho para a efetivação do ECA.

Concluindo, gostaria de citar uma apresentação da Resolução 113 feita pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente de Interlagos (CEDECA Interlagos), em São Paulo⁷, na qual, logo no início há uma representação gráfica bastante interessante para o SGDCA.

De um lado do slide aparecem as normativas legais, o ECA, a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência Social, de outro, fotos que mostram a situação de crianças com direitos violados. Ao meio a palavra “distância”. A animação segue com as duas realidades se aproximando. Quando estas se encontram fica claro que as leis tratam da regulamentação dos direitos, e que a implantação deles cabe ao sistema de garantias. Esta imagem nos leva à nossa próxima pergunta.

Para quê? (Qual é o objetivo do SGDCA?)

Aproveitando a imagem com a qual concluímos o item anterior: o objetivo do SGDCA é diminuir a distância entre a regulamentação que temos, considerada

⁷ Infelizmente não possui a fonte para disponibilizar a apresentação em PDF.

adequada e exemplar, e a realidade de violação de direitos vivida pela maioria das crianças e adolescentes brasileiros.

O SGDCA se apresenta como sistema estratégico, ou seja, como a estratégia escolhida pelos operadores do direito no Brasil, para efetivar a garantia destes direitos para todas as crianças e adolescentes.

Ao contrário dos demais sistemas oficializados no Brasil, como o Sistema Único de Saúde – SUS, ou o Sistema Único da Assistência Social - SUAS, o SGDCA não é puramente operacional, mas estratégico. Isso quer dizer que, além de não estar sob a gestão de um único organismo (como os demais sistemas, sob a gestão do governo brasileiro), ele não se refere aos aspectos operacionais, às regras precisas e detalhadas de operação dos atendimentos.

Ao contrário, estabelece estratégias gerais de ação, que devem ser seguidas, mas adaptadas a cada realidade, permitindo que os atores sociais estabeleçam novas formas de implementá-las, de acordo com suas realidades e potencialidades.

É preciso lembrar, porém, que a Resolução 113, no parágrafo um do artigo primeiro, cita que o SGDCA deve se articular com estes sistemas operacionais, assim como com sistemas congêneres internacionais.

Como? (Como se organiza o SGDCA?)

O SGDCA se organiza, de acordo com a Resolução 113 do Conanda, em três eixos estratégicos de ação: eixo da promoção, da defesa e do controle dos direitos⁸. No Brasil, convencionou-se dizer que estes são os eixos da garantia de direitos, ou seja, a garantia dos direitos é real quando se promove, defende e controla estes direitos. Em alguns países, a terminologia mais utilizada é a da proteção dos direitos, porém, de forma geral, podemos afirmar que se trata do mesmo conceito.

É fundamental a lembrança de que a divisão em eixos estratégicos não deve servir para engessar o sistema. A própria resolução 113 cita, no Parágrafo Único de seu artigo quinto, que os órgãos públicos ou as organizações da sociedade civil poderão exercer suas funções em mais de um eixo.

⁸ A Resolução 113 apresenta primeiro o eixo da defesa, depois o da promoção e do controle. Por questões didáticas, optou-se por inverter a ordem de apresentação, iniciando pelo eixo da promoção.

O Eixo da Promoção

Promover algo significa dar impulso, fazer acontecer. Também pode ser visto como incentivar ou fomentar. A promoção pode ser entendida de forma mais geral ou mais específica. De maneira mais específica, ou restrita, promover pode ser entendido como fazer. Neste sentido, se digo que vou promover uma festa, o entendimento é que eu farei a comida, comprarei a bebida, enviarei os convites etc.

Já em um entendimento mais geral, o promotor da festa pode ser aquele que administra, ou seja, que não faz as coisas diretamente, mas as organiza, contratando serviços, acompanhando a sua execução etc. Os exemplos servem apenas para ilustrar como o entendimento das coisas, da lei ou das resoluções, enfim, de qualquer tipo de texto, depende do conhecimento prévio do vocabulário utilizado.

Nesta linha de raciocínio, a promoção dos direitos pode ser vista de duas formas. Mais especificamente, diremos que promove os direitos quem os executa, quem, na prática, operacionaliza estes direitos. Neste sentido, para cada um dos direitos fundamentais elencados no livro um do ECA, poderemos identificar profissionais ou atores específicos.

Se falamos em direito à educação, seus operadores diretos são os professores e demais profissionais da educação, os funcionários ou voluntários de ONGs que trabalham com projetos educativos e assim por diante. O mesmo vale para a saúde. Médicos, enfermeiros, psicólogos e agentes de saúde. Clínicas, hospitais, prontos-socorros, ambulatórios, sejam eles, públicos, privados ou não governamentais estão, certamente, no eixo da promoção.

Mas a Resolução vai além. Ela afirma que a promoção também se dá quando ocorre a “participação da população (...) na formulação e no controle de políticas públicas”⁹. Aqui seria necessário recorrer ao conceito de política pública. Algo não muito bem sedimentado ainda. De qualquer forma, se o conceito utilizado para política pública for o atendimento direto, ele estará contemplado no trecho entre aspas.

Por outro lado, se o conceito de políticas públicas se referir, não ao atendimento direto, mas à definição de como ele deve ser feito, a resolução 113 o engloba também, ao citar que a promoção dos direitos se dá na “coordenação das

⁹ Artigo 14, parágrafo terceiro, item II.

políticas e edição de normas gerais (...) e execução dessas políticas¹⁰. Ou seja, a resolução considera que promover o direito tanto é definir como este deve ser efetivado, ou seja, definir normas de ação, como realizar a própria ação.

Por fim, é citada a importância do controle social e institucional da implantação e execução das políticas¹¹, deixando claro que o controle sobre o que é deliberado e implementado também promove os direitos.¹²

Na operacionalização da política de atendimento, ou seja, na execução direta, a resolução divide os programas, serviços e ações em três grupos¹³.

No primeiro estão as chamadas 'políticas básicas', ou seja, aquelas que naturalmente devem ser oferecidas a toda criança e adolescente¹⁴, ou seja, saúde, educação, esporte, cultura, lazer, assistência social etc.

No segundo as medidas protetivas, que serão aplicadas sempre que o direito da criança for ameaçado ou agredido pela ação ou omissão da família, sociedade e Estado, inclusive pela falta das políticas acima, ou pelo seu oferecimento sem a devida qualidade. Uma instituição de acolhimento (abrigo), por exemplo, encontra-se no eixo da promoção, pois está buscando promover o direito à convivência familiar das crianças e adolescentes que atende.

No terceiro, as medidas socioeducativas, destinadas aos adolescentes em conflito com a lei.

Podemos dizer, em tese, que as medidas aplicadas nos dois últimos grupos se destinam a corrigir problemas na aplicação das políticas do primeiro grupo.

Quem? (Quem está neste eixo?)

A gama de atores é tão grande que a própria Resolução 113 não os identifica uma a uma, mas, de maneira genérica, nos diz que estão neste eixo as ações ou atores que visam atender "a satisfação das necessidades básicas de crianças e

¹⁰ Artigo 14, parágrafo terceiro, item III.

¹¹ Idem, item IV.

¹² Falaremos mais sobre estes conceitos nas considerações finais.

¹³ Artigo 15.

¹⁴ Na verdade a todas as pessoas. Apenas citamos crianças e adolescentes porque estamos tratando desta faixa etária.

adolescentes”¹⁵. É fácil identificar os atores sociais deste eixo quando partimos desta definição. Para cada necessidade básica (alimentação, vestuário, remédio, educação, profissionalização), teremos atores sociais e locais específicos de atendimento (ONGs, escolas, equipamentos de saúde, projetos específicos). Se considerarmos o controle social, toda a população pode ser parte do eixo da promoção.

O Eixo da Defesa

O texto da resolução afirma que este eixo se caracteriza pela “garantia de acesso à justiça”, ou seja, “pelos mecanismos jurídicos de proteção legal” que permitem exigir os direitos previstos em lei. É importante esclarecer que o acesso à justiça é maior que o acesso ao sistema de justiça (o judiciário, por exemplo). A garantia à justiça não é feita somente pelo sistema judiciário, com os juízes, promotores, defensores públicos etc., mas por um conjunto de mecanismos de exigibilidade de direitos do qual o judiciário, a promotoria e outros organismos, inclusive internacionais fazer parte.

Mecanismos de defesa são aqueles a que a sociedade pode lançar mão quando seus direitos são ameaçados ou agredidos, ou seja, os organismos que buscam levar para a garantia de direitos aqueles que, por algum motivo, se afastaram dela.

Quem? (Quem está neste eixo?)

Varas da Infância e Juventude e equipes interprofissionais destas varas. Varas criminais especializadas, tribunais do júri, comissões de adoção, tribunais e corregedorias de justiça.

O Ministério Público e seus organismos como os centros de apoio operacional, as procuradorias e corregedorias.

Defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico, assistência judiciária, advocacia geral da União, procuradorias gerais dos estados.

¹⁵ Artigo 14, parágrafo terceiro, item I.

Polícias civis e militares, incluindo a polícia técnica, conselheiros tutelares e ouvidorias.

Merece destaque a inclusão, neste eixo, das “entidades sociais de defesa de direitos humanos”, conforme o artigo 87 do ECA, que são entidades não governamentais, como os centros de defesa de crianças e adolescentes, conhecidos como CEDECAS. Ao incluí-las entre os mecanismos de defesa, o ECA valoriza a participação da sociedade civil, aumentando o seu poder de controle social sobre o funcionamento do SGDCA e a garantia dos direitos, formalizando grupos da comunidade para que se organizem especificamente para este fim, ou seja, a defesa de direitos não fica restrita a ação governamental, mas também conta com a sociedade civil organizada.

O Eixo do Controle

O termo controlar pode ser visto de forma negativa em diversos contextos. Seus sinônimos (monitorar, fiscalizar, dirigir) também. Talvez este fato se explique pela prevalência de situações, nas mais diversas áreas, em que o controle, ao invés de ferramenta de gestão, de melhoria dos serviços e ações, é visto como exercício de poder, ou, talvez seja mais adequado dizer ‘exercício de abuso de poder’.

Para o real entendimento da ação de controle, é preciso vê-la como parte de um processo de gestão. Tão importante como melhorar o processo de fabricação de um objeto, por exemplo, é controlar este processo. Somente o controle efetivo e competente fornecerá informações que possibilitarão corrigir falhas ou melhorar o processo de produção, conferindo maior eficiência a uma ação ou empreendimento.

Assim como a avaliação escolar deve ser vista como parte do processo de aprendizagem, o controle deve ser visto como uma parte do processo de garantia dos direitos, oferecendo referências e gerando aprendizagem para os seus operadores e gestores. Controlar as ações de promoção e defesa de direitos significa estabelecer critérios, parâmetros e ferramentas para monitorar e acompanhar a sua implantação e efetivação, possibilitando a aprendizagem de ações, mecanismos e diretrizes que melhoram cada vez mais o SGDCA e a efetivação do ECA.

Quem? (Quem está neste eixo?)

Mais uma vez valorizando a participação popular, a Resolução 113 indica que o controle será feito por “instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade de participação de órgãos governamentais e entidades sociais”¹⁶, ou seja, os conselhos devem ter o mesmo número de pessoas do governo e da sociedade civil. Se forem 10 conselheiros municipais, cinco serão indicados pelo prefeito e os outros cinco, representantes de ONGs, escolhidos pela comunidade.

Além do próprio conselho dos direitos da criança e do adolescente, que terá um papel mais próximo visto sua especificidade na área da infância e adolescência, ainda farão parte deste eixo os demais conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas, como o conselho de educação, conselho de saúde, de assistência social, antidrogas ou de segurança pública, além de conselhos que são mais controladores do que deliberadores, como o conselho da merenda escolar, por exemplo.

A resolução ainda cita “os órgãos e poderes de controle interno e externo”¹⁷ definidos nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal. Uma leitura destes artigos mostrará que eles se referem ao poder fiscalizador do próprio Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União e do Poder Legislativo, além de comissões específicas para este fim. É importante frisar que cada órgão realizará a fiscalização relacionada à sua especificidade, ou seja, o Tribunal de Contas se deterá no uso do dinheiro público, na prestação de contas desse dinheiro, não se atendo, também como exemplo, à aplicação, correta ou não, de medidas para crianças, adolescentes ou famílias.

Quem? (Quem não faz parte do SGDCA?)

Obviamente que crianças e adolescentes não fazem parte do SGDCA, uma vez que são o foco, o objetivo da existência dele. Isso não significa que devemos deixar em segundo plano a participação deles na elaboração e implantação de políticas públicas, assim como na construção de projetos de atendimento individualizados. A participação e o protagonismo da criança e do adolescente está entre as mais valiosas conquistas do ECA, devendo ser efetivada no sentido de que verdadeiros sujeitos de

¹⁶ Artigo 21.

¹⁷ Artigo 21, item III.

direitos tenham vez e voz nas decisões que o afetam. Eles participam dos processos, mas não fazem, formalmente, parte do sistema.

Dúvida e contradição há, porém, em relação às famílias. Alguns autores defendem que elas são parte fundamental do sistema, outros argumentam que, como as crianças e adolescentes, são o objetivo das ações (de medidas de proteção, por exemplo), e por isso também não fazem parte dele.

Independente de argumentações ou pontos de vista é interessante pontuar que a Resolução 113 não cita crianças, adolescentes e famílias como parte do SGDCA.

Onde (Onde está o SGDCA?)

Pode parecer exagero incluir a palavra onde num texto que fala sobre o SGDCA, mas quero utilizá-la como gancho para uma situação que presenciei. Depois de dois dias de encontro de capacitação sobre direitos da criança e do adolescente e sobre SGDCA, uma pessoa levanta a mão, no meio de uma palestra e pergunta:

- Onde fica o Sistema de Garantias? Onde é a sede do sistema?

O fato serve para ilustrar como ainda é forte entre nós a cultura da institucionalização. A ideia de algo pode existir sem a formalização institucional, ou seja, sem uma sede, um regimento, um presidente, ainda nos causa estranhamento. Ainda temos dificuldade para compreender o SGDCA como algo que vai além da institucionalização, como algo que não se constrói de cima para baixo. Muitas vezes vemos a defesa, em encontros, reuniões etc., de que as regras deveriam ser definidas hierarquicamente e não discutidas e construídas coletivamente. O lugar do SGDCA é o lugar da articulação, da participação e da construção coletiva de formas sistêmicas de atendimento e garantia de direitos.

Quando (Falar de tempo em relação ao SGDCA)

Como colocado acima, a ideia de sistema está implícita no próprio ECA em seu artigo 86. A discussão sobre o SGDCA já era bastante presente em 1999, quando da publicação do livro “Sistema de Garantia de Direitos – Um caminho para a proteção integral”. Porém, a data mais significativa é, sem dúvida, o ano de 2006, quando surge a Resolução 113. Falar de “quando” é falar de tempo e este é um assunto importante.

Ao considerar as datas acima o leitor comum poderá pensar que é tempo demais. O ECA é de 1990, o livro citado, de 1999, ou seja, nove anos depois. A Resolução que formaliza o SGDCA de 2006, ou seja, 16 anos depois do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Quero aqui aproveitar estas datas para colocar a discussão de tempo como algo que se mede (como muitas coisas), com base em referências. O que é tempo demais? Digamos que estamos aguardando para o atendimento médico. Uma hora de espera é, certamente, tempo demais. Esta mesma uma hora é pouco, se estivermos assistindo um ótimo filme.

O exemplo serve para convidar o leitor a considerar estes 16 anos não em relação à vida de uma pessoa, por exemplo. Para uma pessoa, 16 anos é bastante tempo, pois podemos fazer muitas coisas neste período. Mas não estamos falando da vida de uma pessoa, e sim da instituição de uma estratégia de trabalho, que visa, seguindo os princípios do ECA, alterar um paradigma de atendimento a crianças e adolescentes em um país com 500 anos de história.

Ao considerarmos a história do Brasil, veremos que 16 anos é muito pouco. Menos ainda se considerarmos as dificuldades que existem em torno do tema da organização, da ação conjunta, da construção coletiva de ideias e paradigmas.

Os 16 anos que se passaram entre o ECA e a Resolução 113 foram o tempo necessário para que os conselhos de direitos fossem criados (entre eles o Conanda), para que se organizassem, formalizasse e tomassem a força política necessária para que as resoluções publicadas tivessem a aceitação e a legitimidade necessárias entre os atores do SGDCA.

Além disso, estes mesmos 16 anos permitiram que a discussão sobre o SGDCA amadurecesse. Muitos estudos, artigos, textos foram feitos. Muitas discussões e consultas aos que atendem a criança e o adolescente no seu dia a dia. Os 16 anos da resolução devem ser vistos como o tempo que o Brasil levou para oficializar a forma de organizar a sua rede de atendimento para que a garantia de direitos fosse construída. Historicamente falando, 16 anos é muito pouco. Podemos, sem dúvida, dizer que a ideia de ação sistêmica se fortaleceu e formalizou muito rapidamente entre nós.

Quanto (O SGDCA e o financiamento das políticas públicas)

Nem sempre todas as perguntas básicas fazem sentido num contexto. Geralmente utilizamos o 'quanto' em planejamento de ações, ou em projetos específicos, quando a palavra se refere ao financiamento dos projetos. Quanto recurso, em geral financeiro, eu preciso para este projeto? Quero, porém, manter esta pergunta aqui, para pontuar a relação direta entre políticas públicas e financiamento público.

Como dissemos, o SGDCA se refere a uma forma de organização, a uma forma de agir para se conseguir a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Ora, isso quer dizer que o SGDCA e a ação sistêmica se referem à maneira como as políticas públicas, entendidas aqui como políticas de atendimento, se organizam e operacionalizam para a garantia dos direitos. E efetivar políticas públicas requer investir em políticas públicas.

O investimento feito, não só pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, mas pelo orçamento público como um todo. Cabe ao SGDCA, ou seja, aos operadores dos direitos, se organizarem para acompanhar e influenciar o investimento em políticas públicas. Esta não é uma tarefa simples, pois acompanhar orçamentos públicos, seja na sua definição ou na execução daquilo que foi previsto, requer alguns conhecimentos relacionados à área das finanças que, em geral, utilizam uma linguagem pouco acessível para a maioria das pessoas.

É imprescindível considerar o orçamento e se organizar para acompanhá-lo. Um dos caminhos é utilizar-se dos conhecimentos e da ajuda de pessoas da área de finanças das organizações governamentais que, pela característica de sua atuação diária, terão mais facilidade para compreender a documentação relativa ao orçamento.

Por fim, é preciso acrescentar que existem muitas ações de organização sistêmica que podem ser feitas independente da injeção de recursos públicos. Os profissionais do SGDCA poderão se organizar independente de determinações do poder público, por exemplo. Reuniões sistemáticas, desenvolvimento conjunto de protocolos de atendimento, ações visando o fortalecimento da comunicação entre outras, são possibilidades que dependem da iniciativa dos profissionais e organizações do SGDCA, podendo ser paulatinamente implantadas.

Considerações Finais

Espero ter colaborado com o esclarecimento das principais questões relativas ao SGDCA. Como disse no início, o texto não é conclusivo. Seria arrogância de minha parte esta expectativa. Nestas considerações finais, quero pontuar algumas questões:

A construção da ideia de SGDCA se deu de forma participativa, pela troca de informações, opiniões, argumentações. Isso fez com que, em alguns momentos, opiniões divergentes fossem vinculadas. A principal divergência, talvez, seja que, no início da discussão, o entendimento era de que o conselho de direitos era apenas deliberador de políticas públicas, cabendo o seu controle a mecanismos da própria sociedade, como organizações sociais, sindicatos ou fóruns de debate. Isso justifica porque, quando pesquisamos sobre o SGDCA, encontramos alguns textos que citam o conselho de direitos no eixo da promoção e outros no eixo do controle.

Tive a oportunidade de questionar o próprio Wanderlino Nogueira Neto sobre esta questão e ouvi dele o comentário de que a resolução reflete um pouco a divergência de opiniões quando vemos que seus artigos falam de deliberação de políticas públicas no eixo da promoção sem citar o conselho de direito que, sabemos, é, ou deve ser, o grande deliberador de políticas na área da infância. Na Resolução 113 o conselho de direitos é citado apenas no eixo do controle. Mesmo antes de apresentar este eixo a resolução, em seu artigo 23, já dá muita ênfase para o papel controlador do conselho de direitos.

Neste mesmo sentido, o eixo do controle, na resolução, não cita diretamente, por exemplo, os fóruns de discussão, mas deixa claro que a sociedade civil exerce soberanamente o controle social.¹⁸ Por outro lado, já no eixo da promoção é citado o controle popular¹⁹.

O que percebemos é que a resolução não faz uma separação cartesiana, rígida dos atores sociais entre os três eixos. Isso fica ainda mais claro se relacionarmos os dispositivos da resolução com outros dispositivos legais. O ECA coloca, por exemplo, que o Ministério Público, o Judiciário e o Conselho Tutelar possuem funções de

¹⁸ Artigo 21, parágrafo único.

¹⁹ Ver itens II e III, do parágrafo terceiro do artigo 14.

fiscalização. Apesar da fiscalização estar dentro do eixo do controle, estes atores são citados diretamente no eixo da defesa.

Devemos entender que a resolução, ao identificar determinados atores em determinados eixos quis indicar os principais mecanismos em cada eixo, mas não restringiu a ação dos organismos do SGDCA a apenas um eixo. Penso que a grande conclusão é a de que estes organismos possuem papéis claramente definidos nestes eixos, porém, não há um impeditivo para que outros atores interajam e atuem em mais de um eixo.

A grande questão que deve ser sempre pontuada, pois ainda está longe de ser efetivada, é que a Resolução 113, ao pontuar os três eixos, nos indica que somente com ações nestas três frentes é que a garantia dos direitos se dá de forma eficiente e eficaz. Por melhor que seja a promoção, ela nunca dará conta de todos os atendimentos. Sempre será preciso que os mecanismos de defesa conduzam de volta aos direitos as crianças e adolescentes que se encontram em situação de violação. Da mesma forma, por mais que a defesa seja eficaz, esta eficiência só será conhecida em profundidade se houver mecanismos de controle que sistematizem os dados, que identifiquem onde falta aplicar recursos, implantar serviços etc.

Para concluir, quero compartilhar uma comparação que relaciona o SGDCA com uma empresa. No mundo capitalista em que vivemos, o entendimento da função e do modo de ser das empresas nos é bastante familiar. Numa empresa temos a linha de produção, que, podemos dizer, representa a essência da empresa. A empresa existe para produzir. Quando algo não funciona bem. Quando há um problema em algum equipamento, entra em cena o pessoal da manutenção. Seu papel é reparar o funcionamento inadequado, de forma que a produção seja restabelecida. Por fim, temos a gerência do processo. Ela define os critérios de qualidade, as medidas dos produtos, como serão os testes, e engloba um controle de qualidade, cuja função é estar sempre de olho para, mesmo que tudo funcione bem, garantir a qualidade, produzir dados de produção etc.

Comparando, podemos dizer que a função maior do SGDCA é promover o direito para todas as crianças. Se isso fosse conseguido, não teríamos necessidade dos mecanismos de defesa. Da mesma forma que o pessoal da equipe de manutenção, na empresa, os mecanismos de defesa existem para quando algo não está funcionando bem. Se a escola, por exemplo, que tem o dever de promover a educação estiver dando conta de garantir a educação de qualidade a todas as

crianças e adolescentes, não precisaremos do conselho tutelar ou da promotoria. O mesmo vale para a saúde. Se há médicos para todos, não precisamos lançar mão dos mecanismos de defesa de direitos.

Por fim, temos a gerência do processo, ou seja, o eixo do controle. O conselho de direitos sempre terá a função de deliberar, de dar o rumo para a “empresa” SGDCA funcionar melhor. Mesmo que tudo esteja bem, os processos sempre precisarão ser monitorados. Sempre será necessário medir, controlar, monitorar, ou seja, fazer o controle de qualidade do SGDCA.

São funções, ou eixos, complementares, que devem servir para que planejem nossas ações e atuemos de maneira mais efetiva. Num projeto, numa prefeitura, num organismo público ou não governamental de atendimento e garantia de direitos, sempre devemos nos perguntar: que ações de promoção estamos fazendo? Que ações de defesa? Como melhorá-las? Que mecanismos de controle estão existindo? Temos realmente um controle efetivo da garantia de direitos em nosso município, em nosso Estado, em nosso país?

O desafio da implantação do SGDCA, ou de sua melhoria contínua, está colocado em muitos níveis e em muitas situações. Em alguns lugares ainda é preciso informar as pessoas sobre o que é SGDCA. Em outros, esta ideia já é conhecida, mas ainda é preciso implantar ações sistêmicas.

A sociedade brasileira deve, considerando os eixos do SGDCA, continuar seu processo de implementação dos preceitos elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente, de forma a garantir, cada vez mais, os direitos humanos de todas as crianças e adolescentes do nosso país.