

Centro Mineiro de Alianças Intesetoriais – CeMAIS

Projeto

Conhecer, Articular e Fortalecer a Rede de Garantia de Direitos das
Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória,
Salvador e Goiânia

**Pesquisa de percepção sobre o fluxo de atendimento da Rede de
Garantia de Direitos da Criança e Adolescentes da**

Região Metropolitana de Salvador

Belo Horizonte, Outubro 2018

1. APRESENTAÇÃO

O Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais - CeMAIS, é uma organização da sociedade civil formalizada em 2006 que tem o objetivo de promover a intersetorialidade para a constituição de uma sociedade mais justa e igualitária. Por meio da Rede CeMAIS Criança e Adolescente, atua como agente articulador das diversas instâncias na promoção, defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes. A proposta do projeto visa contribuir para um melhor funcionamento da Rede do Sistema de Garantia de Direitos das cinco Regiões Metropolitanas anteriormente citadas por meio da ação intersetorial. Não se trata de desenvolver um novo serviço, mas trabalhar no sentido de estabelecer uma rede de proteção articulada e efetiva e de contribuição para que os atores do SGD possam se entender como elementos importantes e fundamentais para o bom funcionamento da rede.

2. INTRODUÇÃO

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é a articulação (e a integração) de redes, grupos e instituições do poder público e da sociedade civil na execução de ações de promoção, defesa e controle com o objetivo de efetivar e garantir os direitos da criança e do adolescente preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O Sistema foi consolidado a partir da Resolução 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Entretanto, o início da criação do SGD é originário de uma mobilização anterior, marcada pela Constituição de 1988 e pela promulgação do ECA, como parâmetro para políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, em 1990.

O trabalho do SGD pressupõe que as instituições e os atores envolvidos na proteção da infância e adolescência atuem em rede, de maneira articulada e referenciada. É a atuação do Sistema que dá vida às políticas públicas e age diante da violação de direitos. Na teoria, o SGD é um organismo com funcionamento coordenado, mas na prática, percebe-se que é um sistema fragilizado que possui dificuldades para sua atuação e efetivação. O trabalho desarticulado, a falta de capacitação de seus profissionais, a má gestão da política, a falta de articulação entre políticas e entre atores, prejudicam a implementação das políticas públicas.

A fim de melhorar a articulação entre os atores envolvidos no SGD, o projeto *Rede CeMAIS Criança e Adolescente*¹ contribui para o fortalecimento das redes da sociedade

¹ O nome original do projeto é *Conhecer, Articular e Fortalecer a Rede de Garantia de Direitos das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Vitória, Salvador e Goiânia*, aprovado em

civil e do poder público que atuam na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Sistema de Garantia de Direitos.

A metodologia do projeto se desenvolve por meio de três etapas, conforme abaixo relacionados.

Etapa 1: Conhecer. Consiste na aplicação de pesquisas e produção de relatórios diagnósticos da atuação, articulação e demandas das Redes e Fóruns das cinco regiões metropolitanas. Neste eixo, foram realizados encontros ampliados para a apresentação do projeto nas cinco regiões metropolitanas, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Vitória e Goiânia e o levantamento das redes que atuam localmente no Sistema de Garantia de Direitos. Nesta fase, também, ocorreu a aplicação de questionários para entender como se encontra a atuação do SGD nas regiões. É acerca desta fase de que se trata este documento.

Etapa 2: Articular. Os resultados e análises dos questionários aplicados na primeira etapa servirão de subsídio para a realização de cinco encontros intersetoriais nas cinco regiões, que irão debater as problemáticas aqui identificadas e propor soluções para a melhora do fluxo de atendimento dos serviços da rede do SGD.

Etapa 3: Fortalecer. Compilando as discussões realizadas na etapa anterior, serão produzidos materiais informativos (impressos e em vídeo) que apresentarão as soluções encontrada pelo SGD na segunda etapa.

Este documento apresenta os resultados na primeira fase do projeto por meio da aplicação dos questionários com atores sociais que atuam na garantia de direitos e sua percepção sobre os fluxos de atendimento e instituições que atuam no SGD.

A articulação inicial foi realizada buscando contatos telefônicos e de e-mail dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) dos 97 municípios das cinco regiões metropolitanas, bem como com os cinco conselhos estaduais. A partir do primeiro contato, as entidades locais de cada uma das 5 regiões foram convidadas para participarem de um encontro ampliado de apresentação do projeto, dialogando com os atores locais sobre as especificidades e questões que atingem ou afligem a região. Ao todo, foram realizados cinco encontros, um em cada região metropolitana, no período de abril a maio de 2018 com mais de 200 pessoas envolvidas.

Após o ciclo de eventos, foi elaborado um questionário online encaminhado à rede de garantia de direitos das cinco regiões metropolitanas contempladas pelo projeto. A criação do questionário foi participativa, oportunizando aos atores a contribuição por

meio de sugestões, informações e direcionamentos oriundos dos encontros realizados. Para garantir a clareza das perguntas elaboradas, foi realizado um pré-teste com um grupo previamente definido. O questionário foi divulgado no dia 13 de julho de 2018, aniversário de 28 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e aplicado *online* por meio da plataforma Google Formulários e se subdividia em cinco seções:

- Seção 1: Identificação. Este campo trata da caracterização dos que estavam respondendo ao questionário. Estabeleceu-se entre os respondentes um termo de confiabilidade; assim, os dados pessoais não serão exibidos – apenas a informação da cidade.
- Seção 2: Contextualização da Instituição. Neste campo, o respondente informa os dados da instituição, rede ou fórum onde possui atuação. Nesta parte foram coletadas também informações sobre a atuação da entidade dentro do SGD, bem como a sua articulação com outras instituições.
- Seção 3: Contextualizando a sua atuação. Nesta parte, desejava-se compreender como o respondente atuava dentro do SGD e como ele se percebia dentro da rede.
- Seção 4: Redes e Temáticas. Trata-se de um item que tem por objetivo conhecer e verificar as redes que atuam na região metropolitana.
- Seção 5: Considerações Finais. Três perguntas abertas finalizam o questionário. Nesta parte, pergunta-se quais são os temas os quais as redes locais têm tido mais efetividade, qual é o maior desafio no município e na região metropolitana.

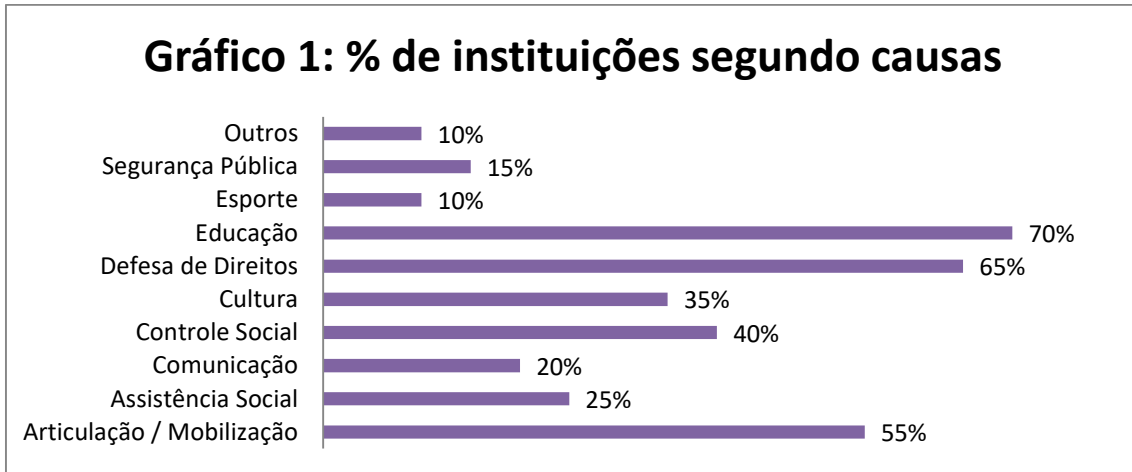
3. DESCRIÇÃO DAS INFORMAÇÕES

O questionário referente a Salvador e sua região metropolitana foi respondido por 20 pessoas atuantes na região. Dos 13 municípios da RMS, 05 responderam à enquete, totalizando 38,5% dos municípios. Na comparação entre Salvador e as demais cidades, a capital foi responsável por 65% das respostas.²

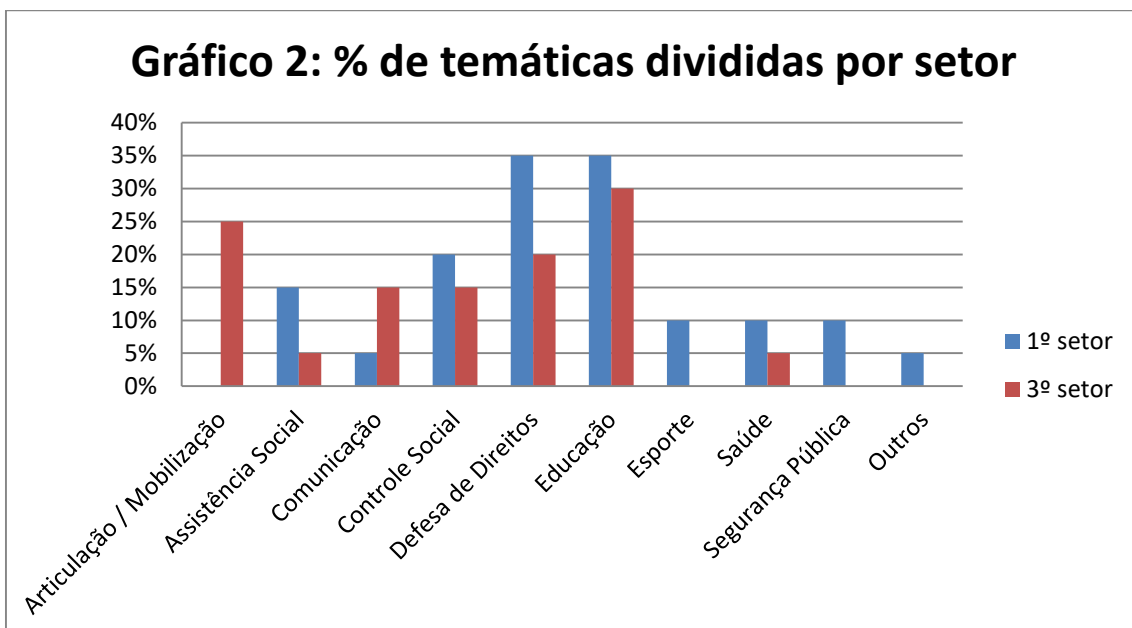
Sobre a **inserção** dos respondentes, 45% atuam no primeiro setor (poder público) e 40% na sociedade civil. Três pessoas responderam “outra atuação” e descreveram ser atuantes por conselhos de direitos. Entretanto, um dos respondentes é de um órgão governamental e os outros dois não foi possível averiguar a origem.

² O número total de pessoas que preencheu o questionário foi de 22, sendo que foram recebidas respostas de pessoas de fora da Grande Salvador. Com isso, neste relatório foram contabilizadas apenas as respostas dadas por atores que se encontram na região metropolitana, que foram 20.

A predominância da **área de atuação** é de instituições que lidam com a Educação (70%), seguida pela Defesa de Direitos (65%) e pela ação por meio da mobilização e articulação social (55%). Apresenta-se uma redundância pelo fato de os respondentes, neste item, poderem escolher mais de uma alternativa. **[Gráfico 1]**



Observando o **Gráfico 2**, pode-se perceber que há maior participação do primeiro setor no controle social e na educação, enquanto no terceiro setor há maior incidência de instituições que lidam com defesa de direitos e assistência social.



Ao serem questionados se teriam **contato com outras instituições dentro do Sistema de Garantia de Direitos**, 100% responderam que sim.

No que se refere à **atuação das instituições**, foi realizado um questionamento sobre a percepção dos respondentes em relação a diversos órgãos de atendimento à criança e ao adolescente, como Conselho Tutelar, Vara da Infância e Juventude, escolas, creches etc. O respondente deveria apontar qual a sua percepção sobre o atendimento dos órgãos citados, avaliando a atuação em fraca, mediana ou boa. Havia também as opções “não sei avaliar” e “não existe na região”. Nenhuma instituição obteve conceito de “Boa Atuação” para mais de 50% dos respondentes – quem mais se aproximou desse índice foram Promotoria, Defensoria e Vara da Infância, (40%). A Secretaria de Educação teve o maior índice de percepção de atuação mediana (65%). Na percepção dos respondentes, quem tem a atuação mais fraca é a Câmara Municipal (55%). Numa análise geral, a atuação dos atores foi avaliada como mediana – Sete instituições foram avaliadas como mediana por mais de 50% dos respondentes, sendo elas: Conselho Tutelar (60%), Promotoria de Justiça, Secretaria Municipal de Saúde (ambas com 55%), Secretaria Municipal de Educação (65%), Equipamentos de atenção básica de saúde (55%), as pré-escolas e as escolas públicas de ensino fundamental (60% para ambas). [Gráfico 3].

Outro dado pesquisado foi sobre o **nível de relacionamento** existente entre o ator social pesquisado e as instituições. As pessoas perguntadas consideram mais produtivas as relações com a Defensoria, com as escolas públicas de ensino fundamental (60%), com instituições de aprendizagem (55%) e com Promotoria, CRAS e CREAS (50%) e com a Secretaria Municipal de Educação (54%). Os maiores índices de não relacionamento se deram na relação com o socioeducativo (45% dos respondentes disseram não possuir nenhuma relação com a área) e com os abrigos, com 40% dos respondentes afirmando não ter relações com as casas de acolhimento institucional. [Gráfico 4]

Foi perguntado também o **nível de envolvimento** que os respondentes têm com dois dos pilares do sistema de garantia de direitos: a Secretaria de Assistência Social (que estrutura parte das políticas de atendimento a crianças e adolescentes) e o conselho municipal (órgão de controle que fiscaliza a execução das políticas). O grau de envolvimento com ambas as instituições é de mediano para alto - 35% das pessoas que responderam disseram ter envolvimento mediano com a secretaria e 25% possuem alto envolvimento com o CMDCA. [Gráfico 5]

Ao serem questionados sobre o **relacionamento com outros conselhos de direitos** da região, 65% responderam ter relações também com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Esse alto índice, acredita-se, pode se relacionar com o que foi mencionado no parágrafo anterior, que é o fato de hoje as políticas públicas

desempenhadas pelo SGD estarem focalizadas no âmbito da Assistência Social. Na sequência, os respondentes manifestaram possuir relacionamentos com os conselhos de educação (50%), Juventude (45%) e saúde (20%). [Gráfico 6]

Na análise das respostas, é possível verificar que 90% das pessoas sabem que existem **grupos, redes e fóruns** que se enveredam na promoção dos direitos de crianças e adolescentes, mas somente 65% das pessoas participam de algum grupo. Tal participação se dá no âmbito municipal (47%) e estadual (47%). Segundo os respondentes que participam de redes, estas as caracterizam em sua maioria como intersetorial (84,6%), interdisciplinar (76,9%), com participação mista de sociedade civil de poder público (69,2%) e aberta (53,8%). [Gráfico 7]

No que tange às **fragilidades** apontadas, sobressai como fatores para que a rede não funcione devidamente a falta de formação / capacitação dos agentes (80%), seguida da ausência de corresponsabilidade dos atores e a questão do orçamento (ambos com 65%). Sobre este ponto, observamos que 55% dos respondentes acompanham a execução do orçamento municipal voltado para a criança e adolescente e 50% dos respondentes afirmaram que as suas instituições de atuação possuem recursos especificamente destinados para ações voltadas para o público infanto-juvenil. [Gráfico 8]

Gráfico 3: Percepção sobre atuação no SGD

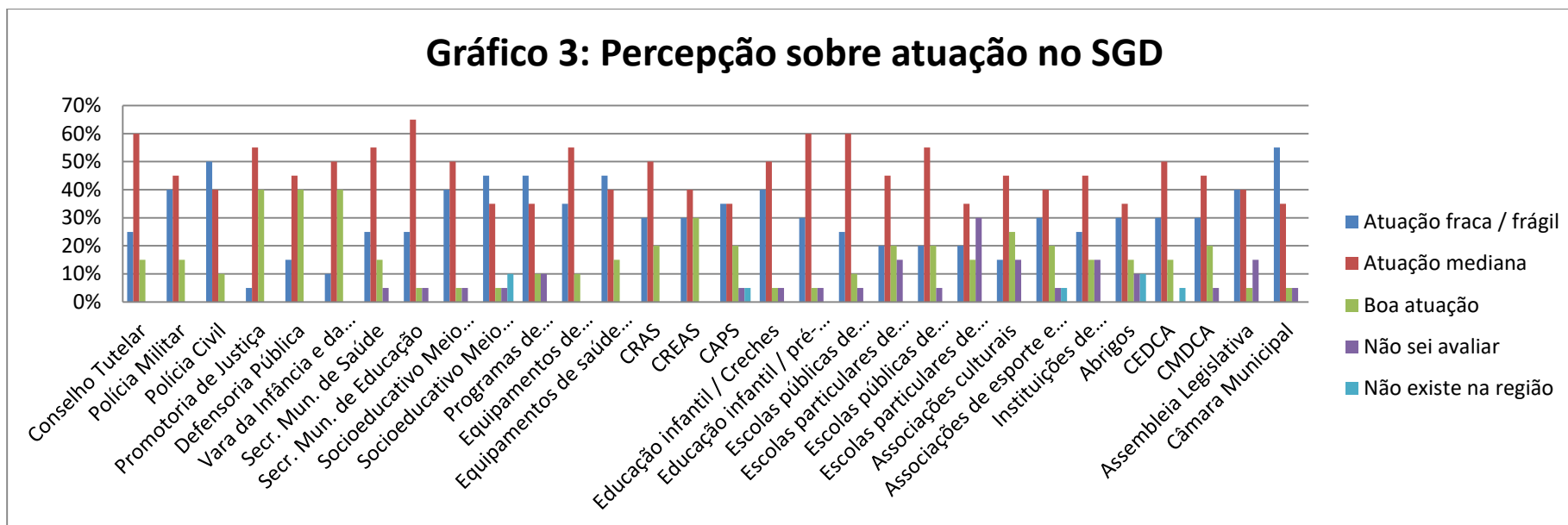


Gráfico 4: Nível de relacionamento da instituição com outros entes do SGD

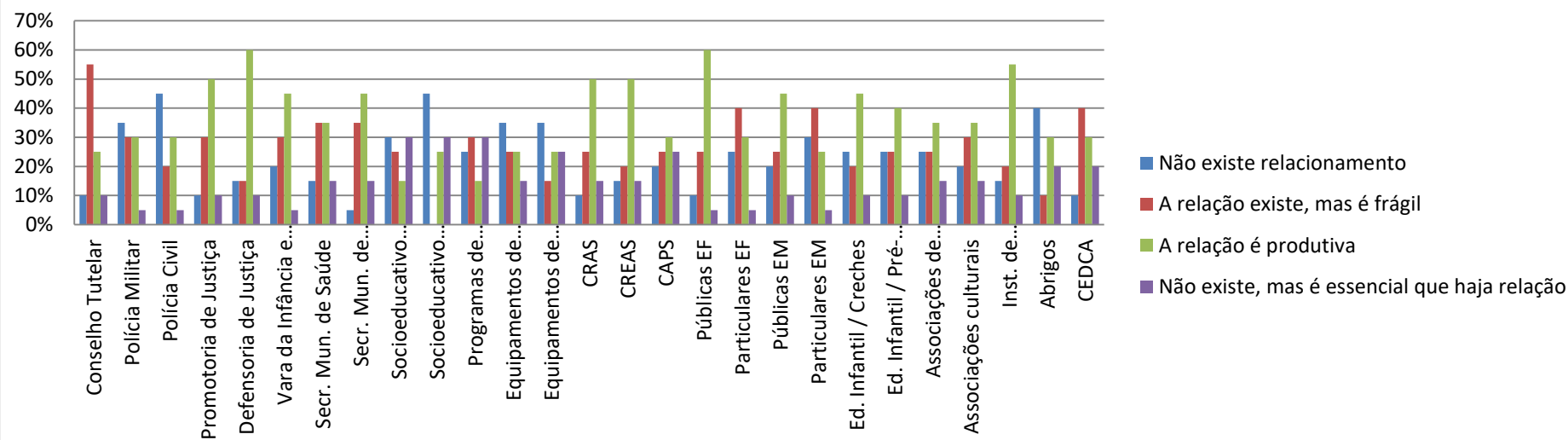


Gráfico 5: Nível de envolvimento com o CMDCA e com a Secretaria de Assistência Social

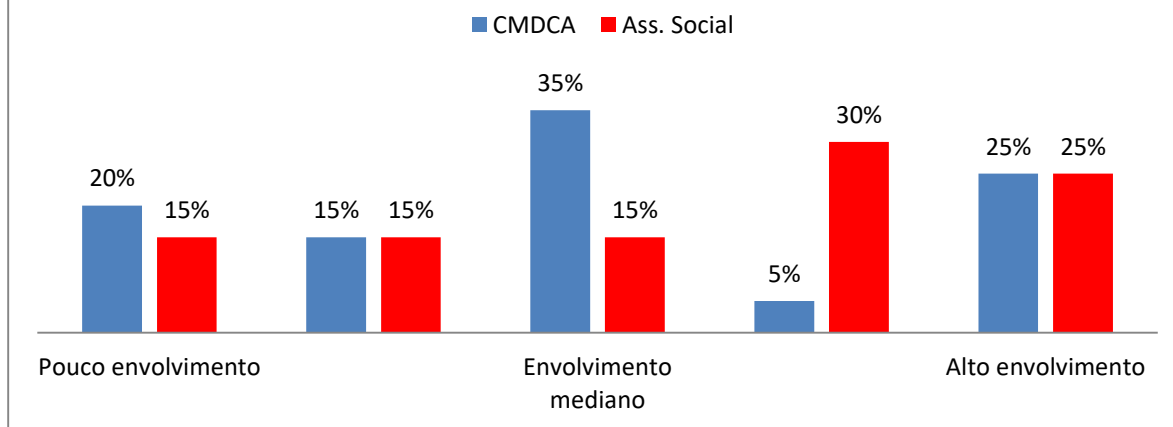


Gráfico 6: Respostas à pergunta "Com quais outros conselhos de direitos da sua cidade você possui relações?"

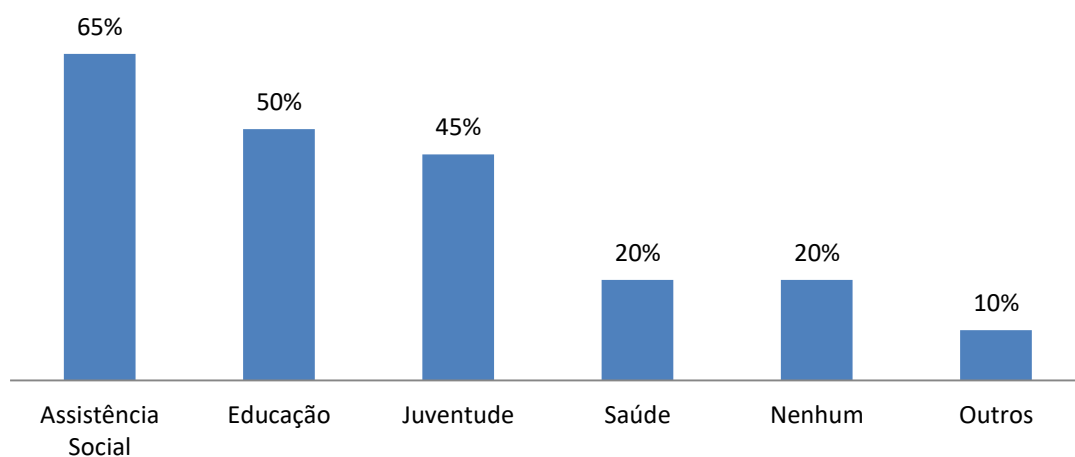


Gráfico 7: Características das redes

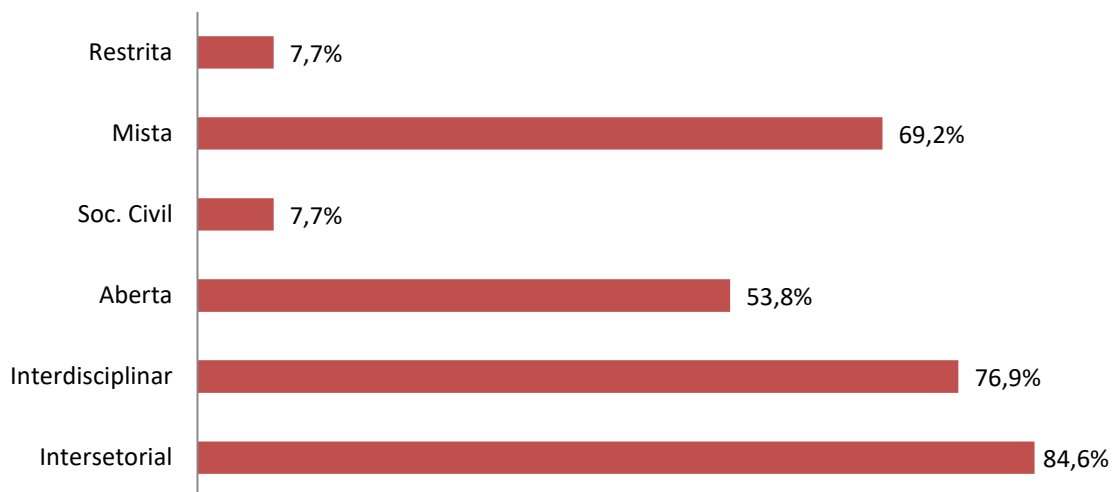
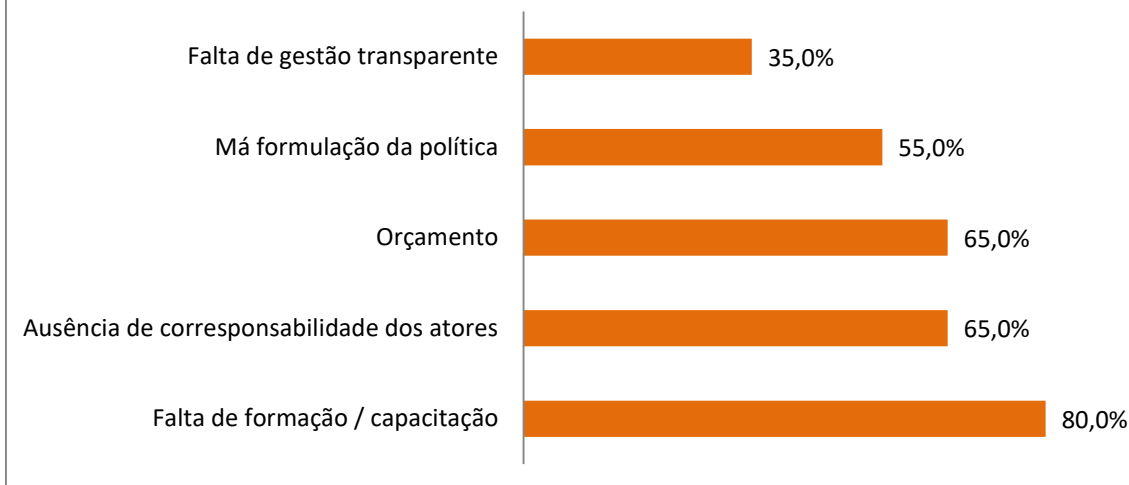


Gráfico 8: Fragilidades no SGD



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de considerações que podem ser consideradas preliminares, colocam-se abaixo algumas percepções e análises acerca dos dados apresentados.

No que tange ao tópico que analisa as redes, percebemos que a participação se dá em boa parte em fóruns, que são instâncias intersetoriais, interdisciplinares e que recorrentemente são abertas à participação de qualquer pessoa, sendo integrados por entes da sociedade civil e do poder público. Interessante realizar esse ressaltos porque se pode acreditar neste espaço como um lócus de proposição e de acompanhamento das políticas públicas, ao lado dos conselhos de direitos.

As instituições menos bem avaliadas na pesquisa são aquelas que não têm proximidade ou atuação mais orgânica com o Sistema de Garantia de Direitos. Existe a premissa de que, por meio do SGD, haja uma integração maior entre as instituições, mas isso não se reflete na análise. Ressalte-se, como exemplo, a ausência do Poder Legislativo nas discussões sobre a garantia de direitos em momentos que não sejam a discussão orçamentária (a votação das leis orçamentárias anuais e do programa plurianual de governo). Por outro lado, entidades do Judiciário foram bem avaliadas, como a Vara da Infância e a Promotoria, mas não recebemos contribuições por parte de respondentes de tais instâncias no questionário.

Urge a necessidade de que o tema da articulação em defesa dos direitos infanto-juvenis extrapole o âmbito da Assistência Social (em primazia), da Educação e da

Saúde. Conforme os dados percebidos, existe um forte relacionamento com o CMAS, mas falta a articulação com outros conselhos como o da Pessoa com Deficiência, da Igualdade Racial e da Juventude (a faixa etária de 15 a 17 anos corresponde tanto à adolescência quanto à fase inicial da juventude).

Percebe-se por meio da enquete realizada a inserção do terceiro setor em temas caros ao projeto, como a mobilização social e a articulação em rede. Nota-se a ausência do poder público nesse debate, cujos respondentes manifestaram não atuar nesse campo do saber. É necessário, dessa forma, pensar estratégias e saídas que possam incluir o primeiro setor nesse âmbito, articulando-se com o terceiro setor e construindo uma rede com mais ares de articulação intersetorial. A atuação do poder público, na análise das informações, concentra-se na defesa de direitos, em muito, possivelmente, na atuação e na execução de programas e políticas públicas.

No entendimento dos respondentes, as redes e fóruns têm tido maior efetividade na discussão sobre monitoramento de políticas públicas, trabalho infantil e enfrentamento à violência sexual. Dentre as questões relatadas pelos respondentes nas perguntas abertas, apresentam-se vários desafios para o estabelecimento de uma rede mais funcional. Alguns dos desafios colocados são a fragilidade das instituições do terceiro setor que atuam no CMDCA; a necessidade de uma atuação mais articulada entre instituições; o comprometimento institucional para com a pauta da infância e adolescência; e a ausência de planejamento de ações intermunicipais. Nas respostas abertas dos respondentes, percebem-se como questões a melhoria na articulação em rede, a gestão como um elemento importante para uma melhor atuação do SGD e a permanente atenção a questões de violação de direitos, como o trabalho infantil.