

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 Vitória

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

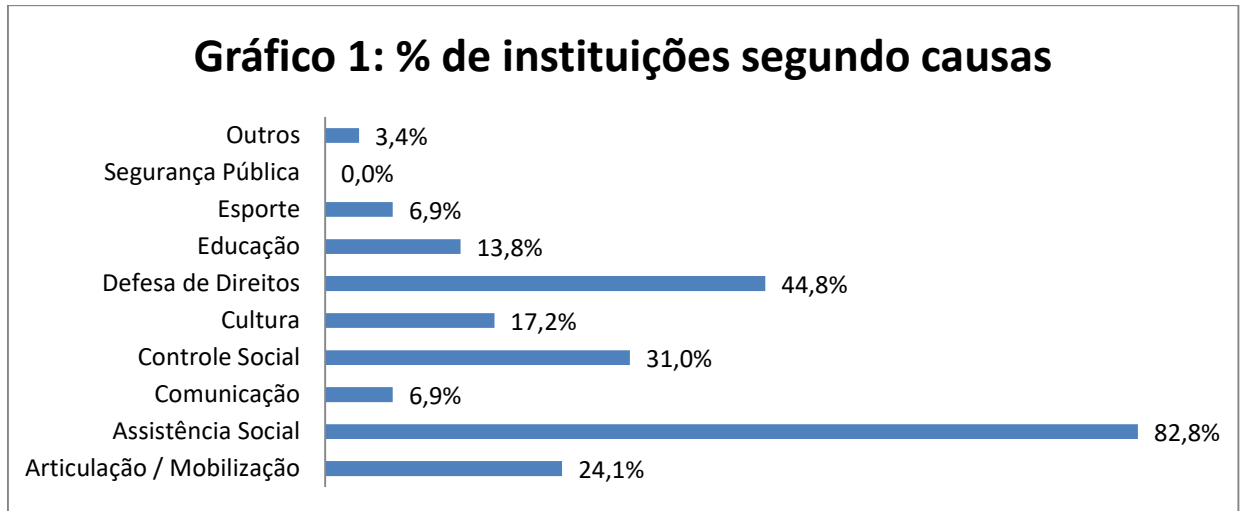
O questionário referente a Salvador e sua região metropolitana foi respondido por 29 pessoas atuantes na região. Dos 07 municípios da RMV, 05 responderam à enquete, totalizando 71,4% dos municípios. Na comparação entre Vitória e as demais cidades, a capital foi responsável por 52% das respostas.²

Sobre a **inserção** dos respondentes, 45% atuam no primeiro setor (poder público) e 52% na sociedade civil. Uma pessoa respondeu “outra atuação” e descreveu ser atuante por conselho de direitos, mas não informou se sua representação era pela sociedade civil ou pelo governo.

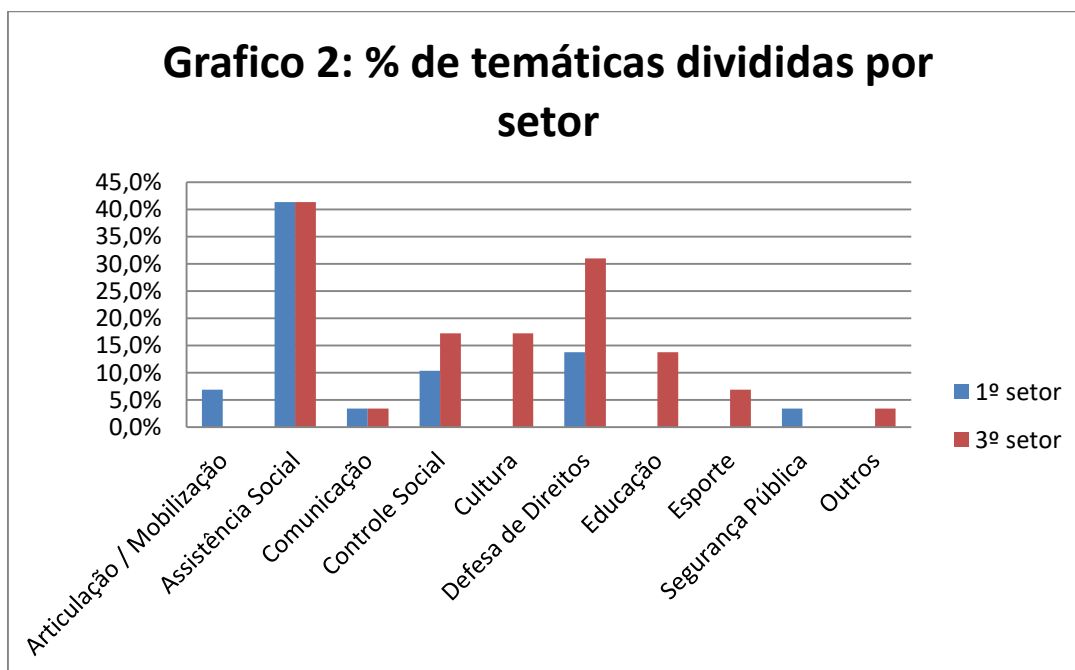
A predominância da **área de atuação** é de instituições que lidam com a Assistência Social (82,8%), seguida pela Defesa de Direitos (44,8%) e pelo Controle Social (31%).

² O número total de pessoas que preencheu o questionário foi de 30, 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.

Apresenta-se uma redundância pelo fato de os respondentes, neste item, poderem escolher mais de uma alternativa. **[Gráfico 1]**



Observando o **Gráfico 2**, observa-se tanto no poder público quanto na sociedade civil uma predominância de instituições que lidam com o tema da Assistência Social, sendo igualmente presente tanto no primeiro como no segundo setor (41,4%). A atuação referente à defesa de direitos e ao controle social, a partir das respostas obtidas, é mais proeminente no terceiro setor, com as respectivas porcentagens de 31% e 17,2%.



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”. Apenas a Vara da Infância obteve conceito de “Boa Atuação” para mais de 50% dos respondentes, enquanto os programas de tratamento para drogadição foram majoritariamente avaliados como tendo “Atuação Fraca” (55,2%).

Numa análise geral, a atuação dos atores foi avaliada como mediana – duas instituições foram avaliadas como mediana por mais de 50% dos respondentes, sendo elas: o CREAS (58,6%) e o CMDCA (55,2%). Observe-se que nenhum respondente avaliou como boa a atuação da Assembleia Legislativa e apenas 3% disseram ser boa a atuação da Câmara dos Vereadores. Percebe-se, pelo traçado do gráfico, existir certa homogeneidade na avaliação dos respondentes e que as respostas se concentram mais entre mediana e boa. [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 os CRAS (68,9%), com os CREAS (62,1%) e com a Vara da Infância (58,62%). Os maiores índices de não relacionamento se deram na relação com o socioeducativo em meio fechado (58,6% dos respondentes disseram não possuir nenhuma relação com a área) e com as escolas particulares, tanto de Ensino Fundamental quanto de Ensino Médio, cujos índices de não relacionamento ultrapassam a casa dos 60% (65,5% dos respondentes disseram não haver relações com as particulares de ensino fundamental e 79,3%, com as de ensino médio). Importante destacar que 58% das pessoas que responderam disseram que a relação com o Conselho Tutelar, um dos órgãos mais importantes do SGD, existe, mas é falha. [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, com ressalvas: a maior parte dos respondentes afirmam ter envolvimento mediano com o CMDCA (41,4%) e alto com a secretaria (58,6%). [Gráfico 5]

Ao serem questionados sobre o **relacionamento com outros conselhos de direitos** da região, 75,9% 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. Entretanto, é necessário pensar sobre o fato de 20,7% dos respondentes afirmarem não participar de nenhum outro conselho. Na sequência, os respondentes manifestaram possuir relacionamentos com os conselhos de juventude (20,7%), saúde (17,2%) e educação (13,8%). [Gráfico 6]

Na análise das respostas, é possível verificar que 52% das pessoas sabem que existem **grupos, redes e fóruns** que se enveredam na promoção dos direitos de crianças e adolescentes. 13% afirmaram não haver redes no entorno e 35% não souberam responder. Apenas 28% disseram participar de tais grupos e fóruns, que foram caracterizados como intersetoriais, interdisciplinares e de participação mista (governo e sociedade civil). [Gráfico 7]

No que tange às **fragilidades** apontadas, sobressai como fatores para que a rede não funcione devidamente a questão do orçamento (72,4%), seguida pela falta de formação / capacitação dos agentes (62,1%) e pela ausência de corresponsabilidade dos atores (48,3%). Sobre este ponto, observamos que 59% dos respondentes acompanham a execução do orçamento municipal voltado para a criança e adolescente e 52% 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

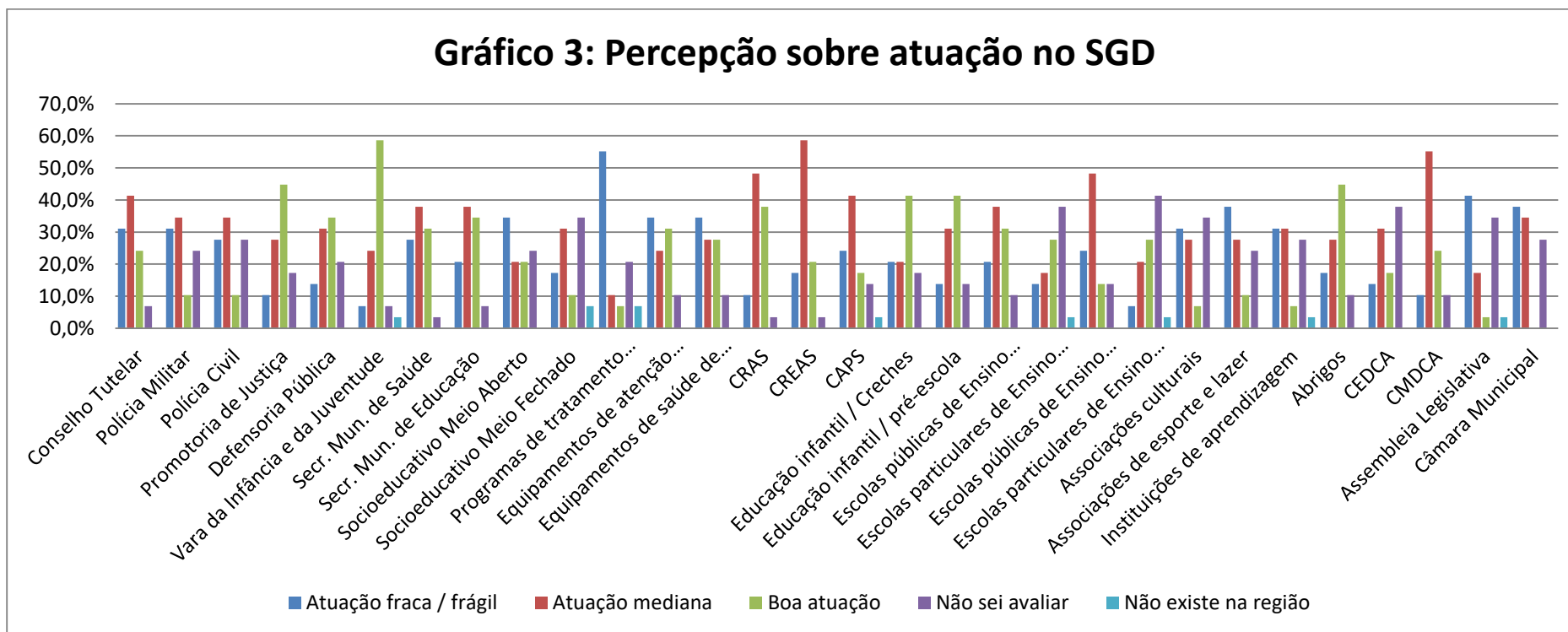


Gráfico 4: Nível de relacionamento da instituição com outros entes do SGD

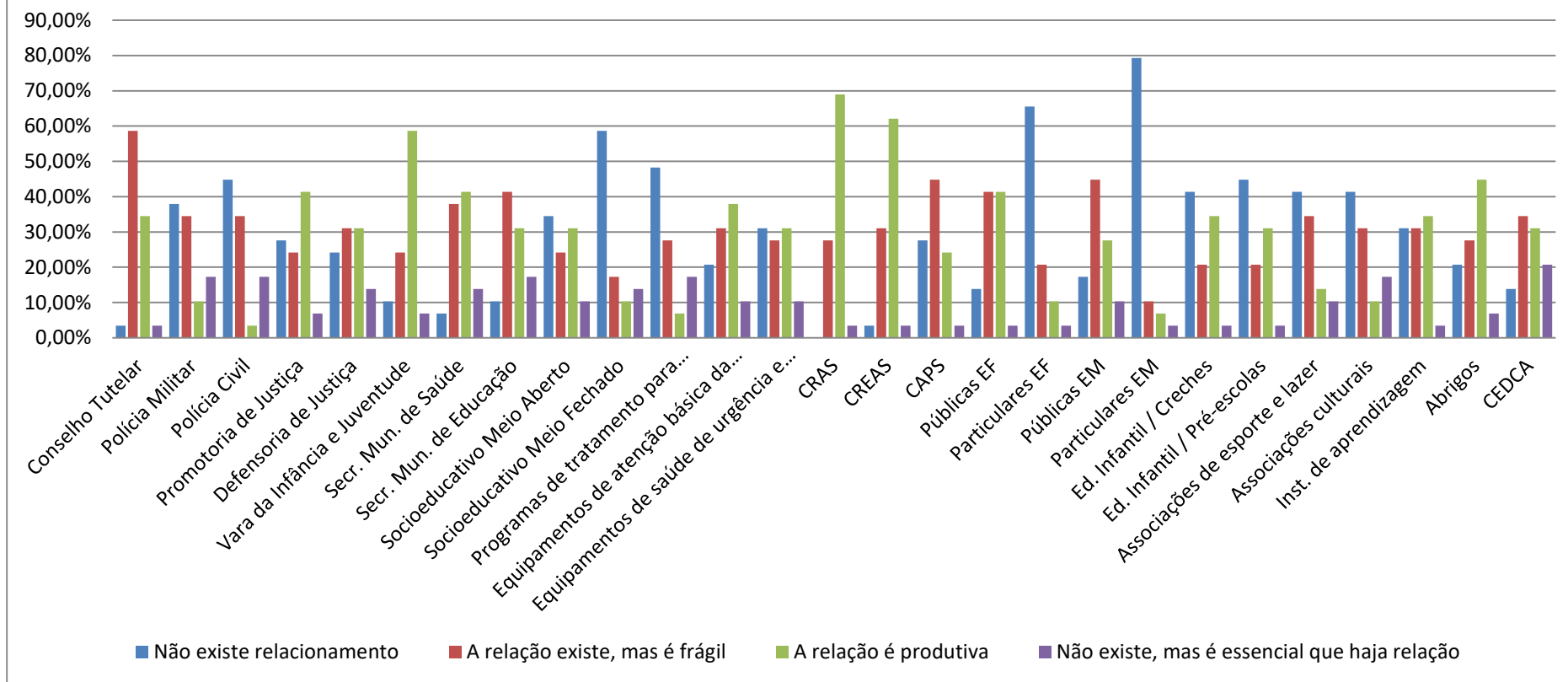


Gráfico 5: Nível de envolvimento com o CMDCA e com a Secretaria de Assistência Social

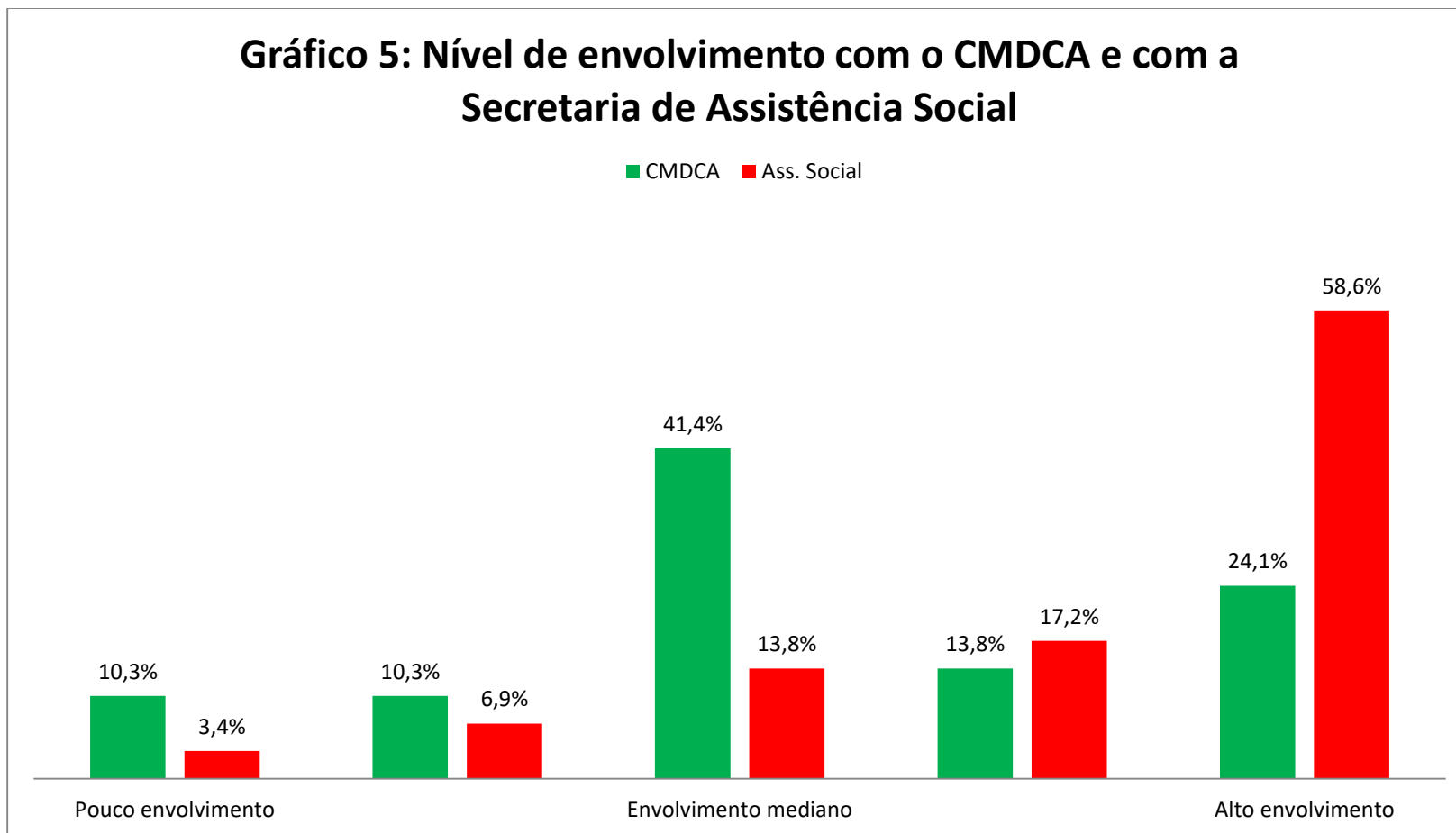


Gráfico 6: Respostas à pergunta "Com quais outros conselhos de direitos da sua cidade você possui relações?"

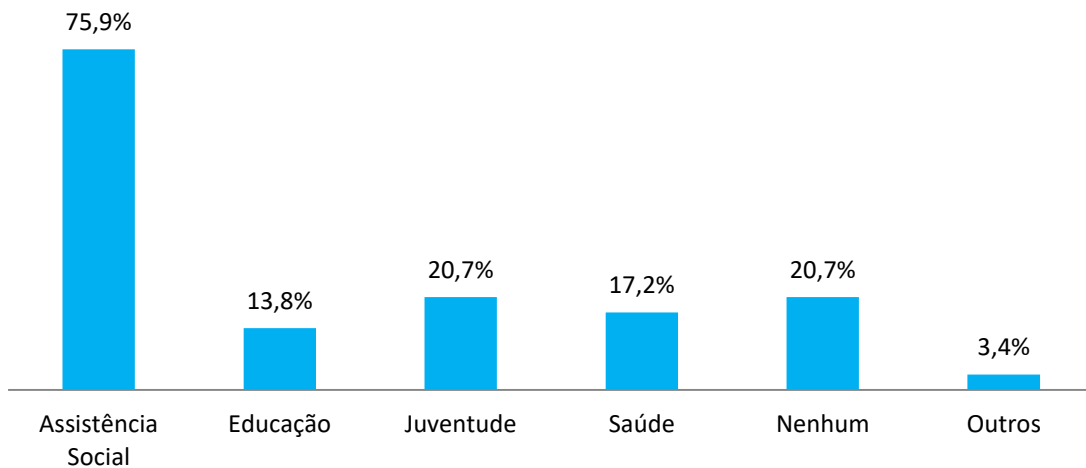


Gráfico 7: Características das redes

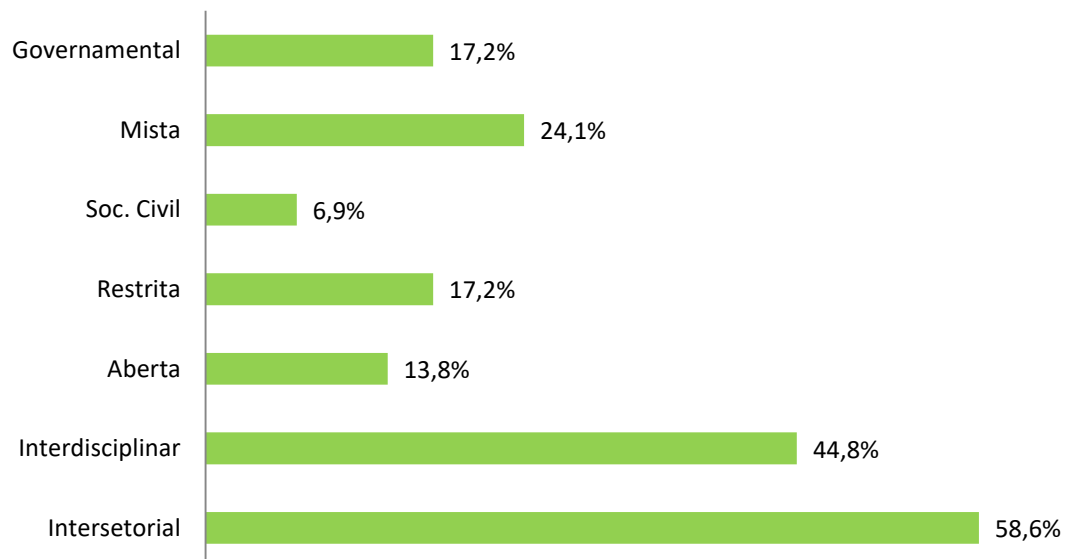
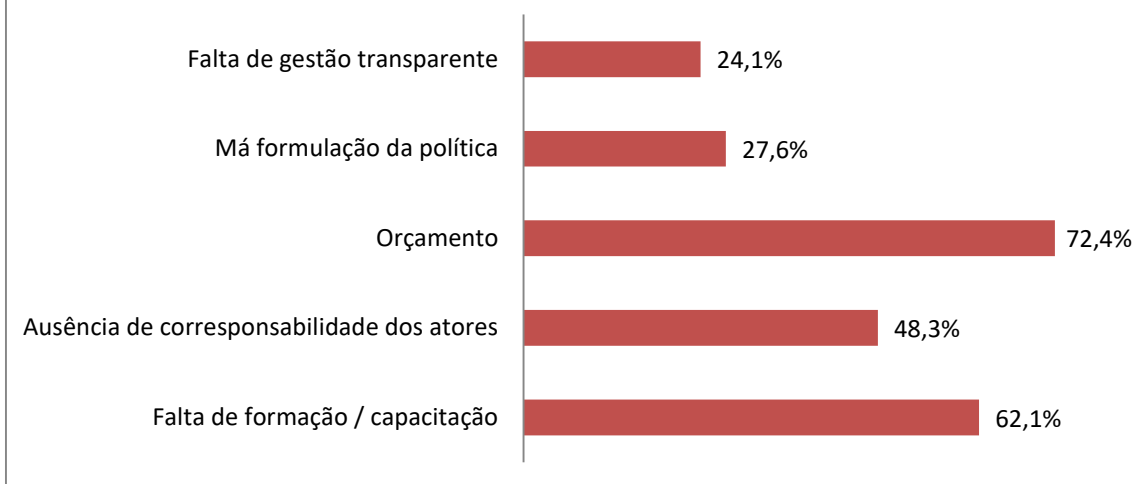


Gráfico 8: Fragilidades no SGD



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que haja uma premissa de que na rede de garantia de direitos deve haver uma interação maior entre as instituições, a análise realizada apresenta dados que confrontam essa noção. No geral, podemos verificar, a partir das percepções dos respondentes, um grau mediano de atuação das instituições componentes do SGD. Existem exceções, como a atuação da Vara da Infância, que é vista como boa por parte dos respondentes. Gerou surpresa a atuação do CMDCA ser avaliada como mediana por mais de 50% das pessoas. É necessário pensar por que o Conselho está sendo visto dessa forma, junto com os CREAS, que foi considerado mediano por mais de 60% dos respondentes. Ao se avaliar as interações entre os entes, chama a atenção o fato de os respondentes perceberem que a relação com o Conselho Tutelar é fraca. Sendo uma das mais conhecidas portas de entrada para o SGD, é necessário pensar o que está fragilizando a relação entre o CT e as demais instituições.

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. Ao mesmo tempo, vemos com preocupação a baixa adesão dos respondentes no que tange à atuação em tais frentes. Importante realizar esse ressaltar porque acreditamos neste espaço como um lócus de proposição e de acompanhamento das políticas públicas, ao lado dos conselhos de direitos. Desta forma, cabe uma reflexão sobre a necessidade de se estimular a participação em tais espaços.

Consideramos necessária uma reflexão sobre o fato de um quinto dos respondentes ter afirmado não participar de nenhum conselho de direitos ou de nenhum outro conselho que não seja o CMDCA. Na nossa análise, a não participação em outros conselhos de direitos (como juventude, igualdade racial, pessoa com deficiência) prejudica o ideal de intersetorialidade das políticas. Atuar em diversas áreas do conhecimento no âmbito do controle social permite que as políticas sejam mais bem conectadas e, por conseguinte, possam se traduzir em ações mais efetivas e de maior garantia dos direitos preconizados no ECA. Por outro lado, 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 Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), mas falta a articulação com outros conselhos.

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.

A partir das análises, colocamos algumas reflexões para que as entidades do SGD da região possam refletir para que se possam pensar em uma articulação em rede mais funcional. No entendimento dos respondentes, as temáticas que têm repercutido mais no âmbito da mobilização por direitos se relacionam com o enfrentamento à violência sexual e o trabalho infantil. Nas respostas abertas, percebe-se uma forte repetição desses termos, o que evidencia uma percepção dos respondentes sobre os temas mais abordados e que possam estar sendo mais bem enfrentados. Colocou-se como pauta para discussão o enfrentamento ao suicídio e aos transtornos emocionais na adolescência, temas que têm se tornado cada vez mais importantes no que se refere à promoção dos direitos infanto-juvenis no âmbito da saúde. Os respondentes ainda percebem como questões a serem enfrentadas a necessidade dos gestores se envolverem organicamente com a pauta e com a articulação em rede do SGD. Esta questão ficou aparente nas respostas abertas, de forma que este é um ponto de necessária reflexão e adensamento.